ATTI PARLAMENTARI

XV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XIV**
N. **2**

RELAZIONE

DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

(Per l'esercizio finanziario 2006)

Trasmessa alla Presidenza il 27 giugno 2007

VOLUME I

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2006

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

- ***Decisione*** sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2006
- ***Considerazioni generali***

- ***Volume I***

  Premessa
  Gli andamenti e tendenze generali della finanza pubblica.
  L'ordinamento contabile.
  La legislazione di spesa e mezzi di copertura.
  La gestione del bilancio dello Stato.
  Fondi di rotazione.
  La gestione del patrimonio dello Stato.
  L'organizzazione.
  Il personale.
  L'attività contrattuale.

- ***Volume II (tomi I e II)***

  I risultati della gestione finanziaria e dell'attività amministrativa

  Presidenza del Consiglio dei ministri

  Ministero dell'economia e delle finanze
  Ministero dello sviluppo economico
  Ministero del lavoro e della previdenza sociale
  Ministero della giustizia
  Ministero degli affari esteri
  Ministero dell'istruzione
  Ministero dell'interno
  Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio
  Ministero delle infrastrutture
  Ministero delle comunicazioni
  Ministero della difesa
  Ministero delle politiche agricole,alimentari e forestali
  Ministero per i beni e le attività culturali
  Ministero della salute
  Ministero dei trasporti
  Ministero dell'università e della ricerca
  Ministero della solidarietà sociale
  Ministero del commercio internazionale

- ***APPENDICE STATISTICA AL VOLUME I DELLA RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2006***
- ***APPENDICE STATISTICA AL VOLUME II DELLA RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2006***

PAGINA BIANCA

INDICE

Volume I

Capitolo I. Gli andamenti e le tendenze della finanza pubblica	*Pag.*	1
1. Premessa.	"	1
2. La politica di bilancio per il 2006.	"	6
3. Il conto delle Amministrazioni pubbliche.	"	10
4. La finanza regionale e locale e la spesa sanitaria.	"	20
5. La manovra di bilancio per il 2007.	"	53
Capitolo II. L'ordinamento contabile	"	63
1 Premessa.	"	63
2. Contenuti e tempistica del documento di programmazione economico finanziaria.	"	64
3. Conformazione della Legge finanziaria.	"	66
4 Rafforzamento del ruolo del bilancio dello Stato.	"	72
Capitolo III. La legislazione di spesa e i mezzi di copertura	"	
1. Premessa.	"	79
2. Dati e valutazioni d'insieme.	"	81
3. Le tecniche di quantificazione degli oneri.	"	89
4. Le modalità di copertura.	"	91
5. La Legge finanziaria.	"	94
6. I decreti legislativi.	"	96
Capitolo IV. La gestione del bilancio dello Stato	"	107
1. I saldi di bilancio.	"	108
2. Gestione dell'entrata.	"	115
3. Gestione della spesa.	"	177
Tavole allegate	"	207
APPENDICE: Note sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili del Rendiconto dell'entrata 2006	"	235
1. Anomalie ed incongruenze delle contabilità delle Amministrazioni.	"	236
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 2006.	"	*238*
3. Riaccertamenti e insussistenze.	"	248
4. Limiti di affidabilità degli accertamenti.	"	252
5. Cumulo delle riscossioni in conto residui.	"	254

6. Classificazione per grado di esigibilità dei resti da riscuotere. Pag. 258
7. Determinazione dei resti da versare. " 263
8. Inadeguatezze riscontrate nell'articolazione del bilancio ai fini del monitoraggio e della valutazione delle gestioni dell'entrata. " 264

Capitolo V. Fondi di rotazione " 277
1. Premessa. " 277
2. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 23 della legge n. 559 del 1993 " 282
3. Fondi di rotazione non più operativi. " 307
4. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 24 della legge n. 559 del 1993. " 309

Capitolo VI. La gestione del Patrimonio dello Stato " 319
1. Il quadro delle competenze nella gestione del Patrimonio dello Stato. " 319
2. Gli effetti sul conto del Patrimonio delle indicazioni previste nei documenti programmatici e nelle disposizioni applicative delle dismissioni immobiliari. " 324
3. Il quadro complessivo delle partecipazioni nelle società con capitale statale. " 326
4. La classificazione dei risultati della gestione del Patrimonio dello Stato secondo il SEC'95. " 328
5. I risultati delle vendite effettuate dall'Agenzia del demanio. " 329
6. La gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata. " 331
7. Analisi relativa alla gestione dei beni demaniali da parte dell'Agenzia del demanio. " 335
8. La vigilanza su aree sdemanializzate e il contrasto all'occupazione abusiva. " 338
9. La cancellazione dei crediti nei confronti dei Paesi a basso reddito. " 339
10. Le risultanze per l'esercizio 2006 del conto generale del Patrimonio dello Stato e dei conti ad esso allegati. " 340
11. Considerazioni conclusive. " 341
Allegato 347

Capitolo VII. L'organizzazione *Pag.* 385
1. Premessa. " 385
2. Le innovazioni amministrative della struttura di Governo. " 387
3. Le successive tappe normative. " 395
4. Profili organizzativi e raccordi con la disciplina di bilancio, di programmazione e controllo. " 401

Capitolo VIII. Il personale " 409
1. Considerazioni generali e di sintesi. " 409
2. Le politiche di gestione del personale pubblico. " 410
3. Il quadro normativo. " 417
4. La contrattazione collettiva. " 424
5. I risultati delle politiche di gestione del personale. " 432
6. Misure per il contenimento della spesa. " 434

Capitolo IX. Aspetti finanziari dell'attività contrattuale " 445
1. Considerazioni generali e tendenze della programmazione economico-finanziaria. " 445
2. Notazioni di carattere finanziario e contabile. " 448
3. Problematiche specifiche. " 452

PAGINA BIANCA

Capitolo I

Gli andamenti e le tendenze della finanza pubblica

1. Premessa.
2. La politica di bilancio per il 2006.
3. Il conto delle Amministrazioni pubbliche.
4. La finanza regionale e locale e la spesa sanitaria.
5. La manovra di bilancio per il 2007.

1. Premessa.

1.1. Nel 2006 il rafforzamento della ripresa economica, trainato dalla rapida crescita dell'economia tedesca, si è prontamente riflesso in un ampio miglioramento dei conti pubblici, rappresentati al netto di contabilizzazioni straordinarie che hanno determinato un aggravio delle spese in conto capitale per quasi 30 miliardi di euro.

Sia la dinamica del prodotto interno lordo che i saldi di finanza pubblica sono risultati nettamente migliori delle originarie previsioni governative: il Pil con una crescita appena inferiore al 2 per cento in termini reali (contro l'1,5 del DPEF del luglio 2005); l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, in rapporto al Pil, sceso ben al di sotto della soglia del 3 per cento (2,4 per cento), a fronte di un obiettivo che il DPEF fissava al 3,8 per cento.

Il confronto è ancora più favorevole rispetto ai risultati dell'anno precedente, quando il Pil era a crescita zero e il disavanzo aveva raggiunto il 4,2 per cento del prodotto.

Anche l'avanzo primario, pressoché azzerato nel 2005, è tornato su valori positivi prossimi a quelli di cinque anni prima, superando il 2 per cento del prodotto.

Si tratta di un risultato particolarmente significativo nella strategia di riduzione del debito pubblico, impegno prioritario dei prossimi anni ma che ha mostrato segni di cedimento già dal 2004.

Il rapporto debito/Pil è, infatti, ancora aumentato dal 106,2 al 106,8 per cento, mantenendosi, peraltro, quasi un punto al di sotto della stima del DPEF di luglio 2005.
La raccomandazione dell'Unione europea che prescriveva per il biennio 2006-2007 un miglioramento di 1,6 punti del disavanzo strutturale, misurato al netto degli effetti ciclici e delle misure temporanee, è pressoché per intero soddisfatta già con il risultato del 2006: considerando le stime della Commissione europea del saldo aggiustato per il ciclo economico e le valutazioni ufficiali in materia di misure non permanenti, il deficit strutturale è, infatti, passato da oltre il 4 per cento del Pil nel 2005 a poco sopra il 2,5 per cento nel 2006.

1.2. Gli eccellenti risultati conseguiti sul fronte dei saldi di finanza pubblica non consentono, tuttavia, di esprimere un giudizio positivo sulle modalità attraverso le quali gli stessi sono stati conseguiti.
Il miglioramento è, infatti, da attribuire per intero ad una impennata, né programmata né prevista, della pressione fiscale (passata dal 40,6 per cento del 2005 al 42,3 del 2006) e ad un ulteriore inopportuno contenimento delle spese in conto capitale, misurate al netto di poste straordinarie, e in particolare degli investimenti pubblici. Con riguardo alle spese correnti le misure di controllo hanno funzionato solo per i consumi intermedi (diminuiti dello 0,8 per cento), un'area limitata e poco suscettibile di ulteriori limature. Permangono, pertanto, le ragioni della preoccupazione già espressa dalla Corte nella relazione sul rendiconto dello scorso anno, nella quale si rilevava la persistente difficoltà di controllo della spesa corrente primaria, nelle grandi categorie "a rischio" (pubblico impiego, pensioni e spesa sanitaria). L'incidenza sul Pil della spesa corrente al netto degli interessi ha raggiunto il 40 per cento, con un continuo aumento a partire dal 2000.
La natura del rischio si delinea con evidenza ancora maggiore in un contesto nel quale sono esauriti i margini di riduzione delle spese per interessi sul debito, che hanno invertito la tendenza a seguito dei rialzi sui mercati internazionali.
L'elevato livello del debito pubblico richiederebbe, dunque, una attenta riconsiderazione delle cause degli insuccessi degli anni trascorsi in tema di controllo della spesa e l'assunzione di decisioni più incisive, in mancanza delle quali si prospetta uno scenario di mantenimento della pressione fiscale su valori difficilmente tollerabili sul piano sociale e causa di effetti distorsivi sul piano economico.

1.3. Una analisi delle spese in conto capitale conferma il forte rallentamento impresso negli ultimi anni a tali spese dalle manovre di riduzione del disavanzo. Nei conti dello Stato, gli investimenti hanno segnato, nel 2006, un livello inferiore di oltre il 40 per cento

a quello registrato nel 2003. Si è, dunque, accentuato il divario negativo dell'Italia in tema di infrastrutture, con conseguenze non lievi, come è stato osservato, sullo sviluppo economico e sulla competitività del nostro apparato produttivo. Mentre le indicazioni programmatiche hanno ripetutamente privilegiato gli obiettivi di sviluppo, nella pratica le politiche di riequilibrio dei conti, non trovando le soluzioni per una stabile riduzione delle spese correnti, hanno seguito la via più facile sacrificando le spese di investimento.

Con il c.d. "decreto taglia-spese" (DL n. 194/2002) la compressione aveva assunto la natura del mero rinvio delle erogazioni di cassa; e, pertanto, in tal caso era agevole mettere in conto successivi recuperi di più elevati livelli di spesa. Le manovre disposte con le leggi finanziarie degli ultimi anni, invece, hanno operato tagli estesi anche agli stanziamenti e agli impegni di competenza, con l'intento di produrre effetti di contenimento più duraturi.

Anche gli investimenti fissi lordi delle Amministrazioni locali – che ormai incidono per oltre l'80 per cento sul totale degli investimenti delle Amministrazioni pubbliche – hanno registrato, nell'ultimo biennio, una flessione di quasi il 5 per cento. E' difficile, al momento, valutare quanto su questo andamento pesino le difficoltà di finanziamento; quanto il mero rinvio di spesa sotto la pressione degli obblighi del Patto di stabilità interno; quanto, infine, la presenza crescente, nell'organizzazione delle Amministrazioni locali di maggiori dimensioni, delle società di servizi: la rapida crescita degli investimenti di questi soggetti rilevata negli ultimi anni merita di essere meglio compresa anche per le implicazioni in termini di politiche tariffarie e concorrenziali.

Le incertezze sulle fonti di finanziamento incidono inevitabilmente sulla programmazione degli investimenti. Quanto alle norme che governano il contributo delle Amministrazioni locali al rispetto degli obblighi derivanti dal Patto di stabilità e crescita, sarebbe opportuno procedere verso sistemi che, pur garantendo il rispetto degli obiettivi, non ostacolino le scelte di investimento degli Enti. Da questo punto di vista l'abbandono di tetti di spesa e il passaggio ad obiettivi di saldo finanziario rappresenta un passo in avanti importante ma non sufficiente.

Va recuperata e sviluppata nel ridisegno complessivo del Patto la previsione normativa, già tratteggiata in un primo testo della Finanziaria per il 2007, di un meccanismo di compensazione dell'indebitamento tra Enti. Esso potrebbe rappresentare una soluzione per rendere il ricorso all'indebitamento per esigenze di investimento degli Enti compatibile con il rispetto del Patto di stabilità.

Una accelerazione degli interventi a sostegno della crescita dovrebbe costituire un cardine delle politiche di bilancio di breve-medio periodo. E le spese di investimento – pur nell'ambito di una valutazione selettiva degli interventi – costituiscono certamente un impiego prioritario a questo fine. Tale impegno, peraltro, renderebbe ancora più stretta

l'area di scelta della *fiscal policy*: la necessità di non aumentare (o di ridurre) la pressione fiscale, la prospettiva meno favorevole per le spese per interessi e le esigenze di una ripresa degli investimenti segnano un percorso molto rigido di contrazione delle spese correnti, che dovrebbero invertire nettamente la tendenza degli ultimi anni.
Si tratta di una scelta ineludibile in funzione dell'obiettivo di riequilibrio dei conti e, di conseguenza, di riduzione del debito.

1.4. Anche per la finanza locale si confermano le difficoltà di contenimento della spesa corrente: il conto consolidato delle Amministrazioni locali registra, infatti, per il 2006 un incremento di quasi il 5 per cento (contro il 3,7 per cento del totale delle Amministrazioni pubbliche). Particolarmente rapida risulta la crescita delle spese correnti delle Regioni (quasi l'8 per cento) e delle Province (5 per cento), mentre le Amministrazioni comunali hanno segnato un incremento inferiore (circa il 3 per cento). In tutte e tre i comparti (Regioni, Province e Comuni) un forte contributo all'espansione delle spese è da imputare alle retribuzioni lorde aumentate in media di poco meno del 7 per cento.
Dal punto di vista delle entrate si sono accentuati, nel 2006, fenomeni, già rilevati negli ultimi anni, che rendono difficile il mantenimento degli equilibri gestionali di bilancio.
Negli ultimi anni, infatti, la variazione delle entrate fiscali delle Amministrazioni locali si è mantenuta su livelli molto inferiori a quelli dell'intero comparto delle Amministrazioni pubbliche. Un risultato dovuto alla natura dei tributi destinati al finanziamento territoriale (caratterizzati da basi imponibili a crescita limitata) e ai ritardi nell'avvio del federalismo fiscale. Le imposte indirette sono cresciute nell'anno del 5,5 per cento contro il 7,8 registrato a livello nazionale, le dirette dello 0,7 per cento rispetto all'incremento del 12,4 per cento per il totale delle Amministrazioni pubbliche.
I dati di contabilità nazionale confermano quindi, anche per il 2006, il rallentamento nel processo di decentramento fiscale.
Si conferma, anche per il 2006, il giudizio sui limiti di efficacia del Patto di stabilità interno ai fini del controllo della spesa (troppo limitata è la quota di spesa "coperta" dal Patto) e della prevista ricomposizione (troppi vincoli scoraggiano il recupero degli investimenti). Il rispetto degli obiettivi del Patto è sostanzialmente verificato anche per il 2006 per Regioni, Province e Comuni. Per le Regioni a statuto ordinario esso si è accompagnato ad una riduzione, in media, della spesa corrente al netto di quella sanitaria. Anche i Comuni soggetti al Patto hanno conosciuto un rallentamento nella dinamica della spesa corrente. Tali risultati convivono, tuttavia, con andamenti, squilibri e distorsioni che concorrono al risultato non soddisfacente in tema di controllo della spesa rilevato a livello nazionale. Il quadro non rassicurante che emerge dai dati di contabilità nazionale potrebbe, infine, sottostimare l'evoluzione della spesa effettiva, in relazione

all'eccessiva dilatazione delle gestioni extra bilancio degli Enti locali e dei fenomeni di esternalizzazione dei servizi. Si tratta di soluzioni che facilitano il rispetto dei vincoli del Patto, ma che – in mancanza di un consolidamento dei consuntivi dell'ente locale e del soggetto esterno – implicano una riduzione solo apparente delle spese dell'ente affidante.

1.5. La spesa sanitaria nel 2006 ha conosciuto un tasso di crescita (5,8 per cento) ben superiore all'obiettivo programmatico, raggiungendo il 6,9 per cento del Pil e oltre il 14 per cento della spesa complessiva delle Amministrazioni pubbliche.
Sul risultato ha inciso la crescita del 7,6 per cento dei redditi da lavoro dipendente legata ai rinnovi contrattuali, nonché la spesa per consumi intermedi la cui dinamica rimane elevata anche se in rallentamento (+6,4 per cento contro il +10,6 del 2005).
Il controllo della spesa sanitaria rimane, pertanto, lo snodo fondamentale per il governo della finanza decentrata. La spesa sanitaria è cresciuta in Italia negli ultimi anni più del Pil, pur con un'incidenza sul prodotto che resta ancora al di sotto della media europea. Sono, dunque, le condizioni critiche della finanza pubblica del nostro paese che rendono necessaria una sua stabilizzazione, e quindi una intensificazione delle misure di razionalizzazione e di eliminazione delle inefficienze.
L'adeguamento delle risorse e la piena responsabilità regionale nella copertura di eccessi di spesa rispetto al profilo concordato e, per le Amministrazioni in disavanzo strutturale, l'onere di gestire politiche di rientro su basi pluriennali costituiscono una scelta coerente con l'urgenza di garantire l'avvio di un effettivo processo di risanamento. Il ricorso all'aumento delle entrate, richiesto per il ripiano dei disavanzi, responsabilizza le Regioni, ma, al fine di eliminare le aree di inappropriatezza e di spreco, deve essere accompagnata dalla riqualificazione degli investimenti sanitari e dalla definizione di programmi di riorganizzazione delle strutture. Per rafforzare le Amministrazioni nel compito di ottenere i risparmi attesi ed evitare l'accumularsi di disavanzi sommersi è indispensabile il potenziamento dei controlli e dei monitoraggi dei processi in corso di realizzazione.

1.6. Le analisi condotte in merito all'inattesa crescita del gettito tributario hanno consentito di mettere meglio a fuoco i fattori all'origine del fenomeno. Resta, tuttavia, ancora incerto il giudizio sul grado di permanenza delle maggiori entrate. Troppo diversificate le cause dell'extra-gettito: alla crescita delle basi imponibili e dell'elasticità del gettito e agli effetti di provvedimenti normativi può essere attribuito non meno dell'80 per cento dell'incremento; all'azione di contrasto dell'evasione e dell'elusione e ad altri fattori il resto.

Non sembrano, pertanto, sussistere le condizioni per un impiego del maggior gettito a copertura di interventi discrezionali di spesa: lo sconsigliano i rischi connessi all'evoluzione del quadro internazionale (e, quindi, dei tassi di interesse), le necessità di finanziamento di maggiori spese di investimento, la prudenza suggerita dalle tensioni di medio termine che incontrerà la nostra finanza pubblica (anche in relazione all'invecchiamento della popolazione). Infine, non può essere sottovalutata l'esigenza di una graduale riduzione della pressione fiscale, oggi ben superiore alla media europea.

2. La politica di bilancio per il 2006.

2.1. La manovra di bilancio per il 2006 veniva impostata in una fase caratterizzata da una prospettiva di ripresa economica ancora molto incerta e da una condizione critica della finanza pubblica. All'inizio di luglio 2005, infatti, il Consiglio della UE rilevava, per l'Italia, una situazione di disavanzo eccessivo, richiedendo conseguentemente una correzione adeguata: il saldo strutturale (al netto degli effetti del ciclo economico e delle misure una tantum) doveva essere ridotto in misura non inferiore all'1,6 per cento del Pil nel biennio 2006-2007, ma almeno la metà di tale miglioramento si sarebbe dovuta realizzare nel 2006.

Già con il DPEF 2006-2009 la manovra di bilancio per il 2006 era, pertanto, definita in modo di produrre un contenimento del disavanzo tendenziale pari allo 0,8 per cento del prodotto. In quel momento l'obiettivo di indebitamento era fissato al 3,8 per cento del Pil (a fronte di un "tendenziale" del 4,6 per cento).

Con la Relazione previsionale e programmatica di settembre, al momento della predisposizione della Legge finanziaria, il governo confermava l'impianto del DPEF e il quadro di riferimento economico e di finanza pubblica.

Con la Finanziaria per il 2006 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".

Già all'inizio di ottobre, tuttavia, una previsione tendenziale dei conti pubblici nel 2006 più negativa induceva il governo a predisporre (DL 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 soprattutto connessa ai ritardi nella realizzazione del programma di dismissioni immobiliari.

La correzione integrativa, destinata soprattutto a compensare i 5 miliardi di minori cessioni di immobili, era affidata in prevalenza a 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.), a minori spese per 1,5 miliardi connesse alla riduzione degli apporti al capitale sociale delle ex imprese pubbliche (FF.SS. e ANAS) e, infine, a dividendi ENEL e ENI di pertinenza della Cassa Depositi e Prestiti.

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 adottate con DL n. 211 "Misure urgenti per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica..." riguardavano una ulteriore riduzione delle dotazioni dei Ministeri per la categoria dei consumi intermedi e nuove procedure per accelerare le dismissioni immobiliari. Il DL n. 211, assorbito poi nel DL n. 203 – e, quindi, convertito con la legge n. 248/2005 – era destinato a produrre, anche sui conti del 2006, effetti valutati in circa 4 miliardi di euro.

2.2. L'impianto definitivo della Finanziaria e della legge di conversione del DL 203/2005 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 solido il percorso di riequilibrio 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, ben 9 miliardi oltre l'importo previsto nel disegno di legge originario.

Poco più di 20 miliardi (pari all'1,4 per cento del Pil) sono stati destinati alla riduzione del disavanzo tendenziale, mentre è rimasto più o meno invariato (7,6 miliardi) l'ammontare degli interventi espansivi (comprensivi, peraltro, di voci assai poco omogenee, tra le quali eccedenze di spesa di importi non trascurabili).

Nella versione definitiva, le misure di incremento delle entrate hanno raggiunto il 39 per cento della manovra totale: da 4,7 miliardi del disegno originario a quasi 11 miliardi di euro.

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

Al rafforzamento della manovra concorrevano anche, in misura limitata (1,5 miliardi di euro), misure aggiuntive di contenimento della spesa concentrate sulla spesa in conto capitale, mentre restava 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 avrebbero dovuto 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 sarebbe passata 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 riguardava le uscite delle Amministrazioni centrali, con una larga prevalenza dei tagli alle spese di investimento, mentre il contenimento delle spese delle Amministrazioni locali appariva concentrato nei settori della sanità (per quasi il 40 per cento) e degli interventi in campo non sociale (più del 50 per cento).

2.3. 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 Relazione trimestrale di cassa dell'aprile 2006 e, successivamente, nella verifica dello stato dei conti pubblici affidata dal nuovo governo 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.

Il rapporto conclusivo della "*due diligence*", reso noto nel giugno 2006, ridefiniva in senso peggiorativo il quadro tendenziale di finanza pubblica ponendo le condizioni per un ulteriore rafforzamento della manovra correttiva per il 2006: la stima del disavanzo era elevata al 4,1 per cento del prodotto, mentre non si escludeva il rischio di un superamento di tale soglia, a causa della possibile inefficacia di alcuni provvedimenti disposti dalla Legge finanziaria (in particolare, gli interventi di controllo della spesa degli Enti territoriali e quelli relativi alla programmazione fiscale e relativa sanatoria).
Alla fine di giugno, pertanto, il governo procedeva all'abrogazione di detti interventi fiscali, mentre disponeva una manovra aggiuntiva (principalmente con l'adozione di nuove misure anti elusione e anti evasione fiscale) in grado di assicurare risorse pari a 0,3 punti percentuali di Pil, in parte (0,1 per cento) destinate al contenimento del disavanzo e per il resto a rifinanziare spese per opere stradali e ferroviarie oggetto di tagli disposti dalla Legge finanziaria, ma ritenuti non praticabili né opportuni.
Il DPEF 2007-2011 del luglio scorso rilevava un miglioramento delle prospettive di crescita economica (1,5 per cento rispetto al 2005), mentre confermava sostanzialmente la stima dell'indebitamento netto (4 per cento del Pil). A parità di disavanzo, tuttavia, emergeva un quadro di finanza pubblica molto diverso dalle stime originarie, con una forte tendenza alla crescita sia delle entrate che delle spese complessive. Queste ultime, in particolare, erano stimate, nel preconsuntivo 2006 del DPEF, ad un livello di quasi 15 miliardi superiore a quello indicato nella RTC dell'aprile precedente. Solo la parallela eccezionale espansione del gettito tributario avrebbe consentito, secondo il DPEF, di "contenere" entro il 4 per cento il rapporto deficit/Pil.

2.4. Al momento di predisporre la manovra di bilancio per il 2007, la disponibilità di rilevanti elementi di novità relativi al quadro macroeconomico e di finanza pubblica ha indotto il governo a presentare una Nota di aggiornamento al DPEF, trasmessa al Parlamento il 30 settembre contestualmente alla Relazione previsionale e programmatica per il 2007. Infatti, le informazioni rese disponibili dopo la data di presentazione del DPEF hanno modificato il quadro in senso nettamente migliorativo, per effetto sia di una crescita economica rivelatasi più sostenuta che per un andamento delle entrate tributarie ancora più positivo del pur inatteso dato di preconsuntivo accolto nel DPEF. Secondo tali documenti, già nel 2006 il rapporto deficit/Pil si sarebbe, di conseguenza, attestato su un livello pari al 3,6 per cento (contro il 4 per cento del DPEF). Solo per effetto dell'impatto della sentenza della Corte europea di giustizia (pronunciata a metà del mese di settembre) circa la detraibilità dell'IVA sugli autoveicoli aziendali - che equivale ad un aggravio, sul 2006, commisurabile all'1,2 per cento del Pil - il disavanzo effettivo si sarebbe collocato, secondo la Nota di aggiornamento, al 4,8 per cento. Si

confermava, peraltro, che il miglioramento dei conti pubblici nel 2006 sarebbe stato per intero attribuibile al maggiore gettito fiscale, mentre la dinamica della spesa sarebbe risultata, come già rilevato dal DPEF, molto rapida (un aumento delle spese totali delle Amministrazioni pubbliche, al netto degli interessi, pressoché doppio rispetto alla variazione nominale del Pil: oltre il 7 per cento contro il 3,6 per cento). Nel complesso, rispetto alle stime della RTC di aprile 2006, le valutazioni di preconsuntivo della RPP di settembre per le entrate e per le spese delle Amministrazioni pubbliche risultavano più elevate, rispettivamente, di 18,5 e di 15 miliardi.

Il maggior gettito emerso - ritenuto dal governo in buona misura strutturale - si sarebbe tradotto, nelle previsioni aggiornate del governo, in un miglioramento anche del quadro tendenziale di finanza pubblica per il 2007.

Infine, in sede di aggiornamento del Programma di stabilità (dicembre 2006), il governo teneva conto della disposizione della Legge finanziaria per il 2007 diretta a definire, entro il 2006, l'accollo da parte dello Stato degli oneri per capitale e interessi dei debiti contratti da Infrastrutture SpA (ISPA). Ne conseguiva, per un importo di circa 13 miliardi di euro, la cancellazione dei crediti dello Stato stesso nei confronti della società TAV per il finanziamento dell'Alta Velocità: i riflessi sui conti pubblici del 2006 si sarebbero manifestati, contabilmente, con un aggravio di spesa in conto capitale (segnatamente dei trasferimenti in conto capitale) del 2006, di pari importo. In termini di Pil l'aggravio è commisurabile allo 0,9 per cento. Il Programma di stabilità, pertanto, aggiornava le stime di finanza pubblica per il 2006, portando il rapporto indebitamento/Pil dal 4,8 per cento della RPP al 5,7 per cento.

3. Il conto delle Amministrazioni pubbliche.

3.1. La Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica, resa nota nello scorso mese di aprile (e che sostanzialmente incorpora la Relazione trimestrale di cassa al 31 dicembre 2006) e, più di recente, la Relazione generale sulla situazione economica del paese offrono gli elementi di informazione fondamentali del consuntivo economico-finanziario relativo al 2006. In proposito, va preliminarmente osservato che il consuntivo si discosta in misura rilevante ed inattesa da tutte le stime elaborate in corso d'anno sia con riguardo alla crescita economica che all'evoluzione dei conti pubblici, superando largamente le ipotesi più favorevoli.

Quanto all'andamento dell'economia, la crescita del Pil in termini reali (1,9 per cento) è risultata la più rapida degli ultimi cinque anni e si confronta con l'incremento dello 0,1 per cento segnato nel 2005. Le previsioni ufficiali formulate a partire dal DPEF del luglio 2005 erano comprese tra l'1,3 e l'1,5 per cento.

La ripresa risulta essere stata sostenuta, principalmente, dalla forte accelerazione delle esportazioni, cresciute del 5,3 per cento, soprattutto in virtù della domanda proveniente dall'area dell'euro. E' rimasta, invece, poco dinamica la domanda per consumi, cresciuta dell'1 per cento, mentre gli investimenti fissi lordi hanno registrato segni di recupero (+2,3 per cento) dopo la flessione del 2005.

Tavola 1 - CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

(milioni di euro)

VOCI	valori assoluti			variazioni %		incidenza % su pil		
	2004	2005	2006	2005 su 2004	2006 su 2005	2004	2005	2006
Spesa per consumi finali	276.234	290.636	299.512	5,2	3,1	19,9	20,4	20,3
Redditi da lavoro dipendente	*149.861*	*156.608*	*162.999*	4,5	4,1	10,8	11,0	11,0
Consumi intermedi	*75.036*	*78.805*	*78.172*	5,0	-0,8	5,4	5,5	5,3
Prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato	*37.949*	*40.080*	*41.428*	5,6	3,4	2,7	2,8	2,8
Altre spese per consumi finali	*13.388*	*15.143*	*16.913*	13,1	11,7	1,0	1,1	1,1
Prestazioni sociali in denaro	234.701	242.444	252.993	3,3	4,4	16,9	17,0	17,1
Contributi alla produzione	14.328	12.963	13.539	-9,5	4,4	1,0	0,9	0,9
Altre uscite correnti	21.784	22.782	22.981	4,6	0,9	1,6	1,6	1,6
TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO DEGLI INTERESSI PASSIVI	**547.047**	**568.825**	**589.025**	**4,0**	**3,6**	**39,3**	**40,0**	**39,9**
Interessi passivi	65.694	64.213	67.552	-2,3	5,2	4,7	4,5	4,6
TOTALE USCITE CORRENTI	**612.741**	**633.038**	**656.577**	**3,3**	**3,7**	**44,1**	**44,5**	**44,5**
Investimenti fissi lordi	33.142	33.285	33.850	0,4	1,7	2,4	2,3	2,3
Altre uscite in conto capitale	21.307	24.744	55.131	16,1	122,8	1,5	1,7	3,7
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	**54.449**	**58.029**	**88.981**	**6,6**	**53,3**	**3,9**	**4,1**	**6,0**
TOTALE USCITE AL NETTO INTERESSI	**601.496**	**626.854**	**678.006**	**4,2**	**8,2**	**43,3**	**44,1**	**46,0**
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	**667.190**	**691.067**	**745.558**	**3,6**	**7,9**	**48,0**	**48,6**	**50,5**
Imposte dirette	185.331	190.132	213.664	2,6	12,4	13,3	13,4	14,5
Imposte indirette	195.401	202.471	218.250	3,6	7,8	14,1	14,2	14,8
Contributi sociali	175.965	183.434	192.038	4,2	4,7	12,7	12,9	13,0
Altre entrate correnti	50.247	49.658	51.630	-1,2	4,0	3,6	3,5	3,5
TOTALE ENTRATE CORRENTI	**606.944**	**625.695**	**675.582**	**3,1**	**8,0**	**43,6**	**44,0**	**45,8**
Imposte in conto capitale	8.374	1.864	222	-77,7	-88,1	0,6	0,1	0,0
Altre entrate in conto capitale	3.806	3.985	4.250	4,7	6,6	0,3	0,3	0,3
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	**12.180**	**5.849**	**4.472**	**-52,0**	**-23,5**	**0,9**	**0,4**	**0,3**
TOTALE ENTRATE	**619.124**	**631.544**	**680.054**	**2,0**	**7,7**	**44,5**	**44,4**	**46,1**
Saldo corrente al netto degli interessi	59.897	56.870	86.557	-5,1	52,2	4,3	4,0	5,9
Saldo generale al netto interessi	17.628	4.690	2.048	-73,4	-56,3	1,3	0,3	0,1
Indebitamento netto	-48.066	-59.523	-65.504	23,8	10,0	-3,5	-4,2	-4,4
Pressione fiscale				0,00	4,19	40,6	40,6	42,3
PIL	1.390.539	1.423.048	1.475.401	2,3	3,7			

Fonte: elaborazione su dati ISTAT.

Il quadro di finanza pubblica è di più complessa lettura per la necessità di depurare i risultati "lordi" dall'incidenza sui conti del 2006 di fattori straordinari di aggravio di

importo complessivo di poco inferiore a 30 miliardi di euro. Si tratta, in particolare, degli oneri, già ricordati, derivanti dalla sentenza della Corte di giustizia europea in materia di IVA (circa 16 miliardi) e di quelli connessi alla cancellazione dei crediti dello Stato verso la società TAV (circa 13 miliardi).

Senza lo scorporo di tali contabilizzazioni di natura straordinaria l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è risultato pari al 4,4 per cento del Pil, a fronte del 4,2 del 2005 (Tavola 1). Escludendo tali fattori, invece, il disavanzo è stato pari al 2,4 per cento del prodotto; un risultato nettamente più favorevole delle stime avanzate nei diversi documenti governativi presentati tra il luglio 2005 e il dicembre 2006. Se si effettua un confronto omogeneo, infatti, il disavanzo al netto dei due citati fattori straordinari era stato previsto in un intervallo compreso tra il 3,8 per cento e il 4 per cento del prodotto. Se si incorporano, invece, gli oneri di tali fattori, l'aggiornamento del Programma di stabilità dell'Italia, nel dicembre scorso, lo collocava al 5,7 per cento (contro il 4,4 registrato a consuntivo).

Al netto degli oneri straordinari, l'avanzo primario – che si era quasi azzerato nel 2005 – è tornato sui livelli di cinque anni fa, raggiungendo il 2,1 per cento del prodotto. Anche il saldo corrente, che aveva segnato valori negativi dal 2003, ha recuperato un significativo surplus (1,3 per cento del Pil).

Come nel 2005 è ancora aumentato, invece, il rapporto debito/Pil (dal 106,2 al 106,8 per cento), livello comunque inferiore a quello previsto sia nel DPEF 2007-2011 (107,7) sia nel Programma di stabilità (108 per cento). L'incremento rispetto al 2005 è, tuttavia, riconducibile quasi interamente ad un aumento delle attività liquide detenute dal Tesoro presso la Banca d'Italia (per un importo di circa 8 miliardi di euro), connesso all'esigenza di fronteggiare nel 2007 i rimborsi IVA dovuti per effetto della menzionata sentenza della Corte di giustizia europea.

La pressione fiscale complessiva – imposte dirette, indirette, in conto capitale e contributi sociali effettivi e figurativi – è cresciuta di 1,7 punti percentuali di Pil, raggiungendo il 42,3, il livello più elevato degli ultimi sette anni.

Il saldo strutturale – vale a dire il disavanzo depurato degli effetti ciclici, delle misure temporanee e dei ricordati fattori straordinari di aumento della spesa – ha segnato una forte contrazione, da oltre il 4 per cento del 2005 a poco più del 2,5 per cento. La prescrizione europea di un rientro strutturale di 1,6 punti nel biennio 2006-2007 risulterebbe – pertanto – soddisfatta quasi per intero già nel primo anno.

3.2. I positivi risultati conseguiti nel 2006 in termini di saldi di finanza pubblica costituiscono l'esito di andamenti non convergenti delle entrate e delle spese delle Amministrazioni pubbliche. A consuntivo, infatti, le spese totali (al netto dei fattori

straordinari) risultano essere aumentate quasi allo stesso ritmo del Pil nominale (3,6 per cento) e la spesa primaria corrente solo poco al di sotto (3,4 per cento). Le entrate, invece, hanno registrato aumenti del tutto imprevisti, nonostante le continue revisioni al rialzo operate in corso d'anno: le entrate totali sono cresciute del 7,7 per cento, più del doppio della variazione del Pil e quelle correnti ancora più rapidamente (8 per cento). Particolarmente sorprendente appare il risultato di gettito delle imposte dirette (+12,4 per cento) e dell'Iva (+9,4 per cento). Se si confrontano i dati di consuntivo con le stime esposte nella RTC dell'aprile 2006 (quando il disavanzo pubblico si collocava al 3,8 per cento) si osserva un maggior gettito di 28 miliardi di euro e maggiori spese per 6,2 miliardi. L'imponente crescita delle entrate – della quale più avanti si analizzano le cause determinanti – è, dunque, il fattore decisivo alla base del forte miglioramento dei saldi, nonostante il mantenimento dei livelli della spesa su una quota storicamente assai elevata in termini di prodotto. Per entrambe le componenti del bilancio – entrate e spese – si osserva un divario molto ampio rispetto al preconsuntivo predisposto in occasione della Relazione previsionale e programmatica (settembre 2006), che stimava un gettito inferiore di circa 10 miliardi e spese più elevate di circa 8 miliardi rispetto al consuntivo.

Tavola 2 - LA FINANZA PUBBLICA NEL 2006: OBIETTIVI E CONSUNTIVO

(variazioni percentuali sul 2005)

VOCI	Obiettivi RPP	Consuntivo
USCITE		
Redditi da lavoro dipendente	-2,4	4,1
Consumi intermedi (a)	-1,0	0,6
Prestazioni sociali in denaro	4,5	4,4
Altre spese correnti nette	0,2	5,0
TOTALE USCITE CORRENTI netto int.	1,1	3,6
Interessi passivi	-0,7	5,2
TOTALE USCITE CORRENTI	0,9	3,7
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE (b)	2,9	0,4
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	1,1	3,4
ENTRATE		
Imposte indirette	3,7	7,8
Imposte dirette	1,4	12,4
Contributi sociali	0,5	4,7
Altre entrate correnti non tributarie	3,6	4,0
TOTALE ENTRATE CORRENTI	2,0	8,0
Imposte in conto capitale	-89,4	-88,1
Entrate in conto capitale non tributarie	23,7	6,6
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	-9,0	-23,5
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	1,9	7,7
PIL per memoria	*3,7*	*3,7*
in percentuale del Pil		
Indebitamento	-3,8	-2,4
Saldo primario	0,9	2,1
Pressione fiscale	40,5	42,3

(a) Comprese Prestazioni sociali in natura.
(b) Al netto di fattori straordinari e dismissioni immobiliari.
Fonte: MEF e ISTAT.

Il giudizio sui risultati conseguiti meglio si delinea se il consuntivo viene posto a confronto con gli obiettivi originariamente fissati nei documenti governativi, dai quali si traggono le indicazioni essenziali sulle grandi scelte di politica di bilancio e, in particolare, sugli orientamenti in tema di controllo della spesa e di politica fiscale.

Sotto questo aspetto appare significativo affiancare il quadro programmatico di finanza pubblica predisposto nella fase di presentazione della Legge finanziaria per il 2006 (RPP per il 2006 – Sezione seconda) e i dati di consuntivo del 2006, espressi – per ragioni di omogeneità – al netto delle poste straordinarie di spesa in conto capitale (tavola 2).

E' da osservare, preliminarmente, che la variazione nominale del Pil – elemento importante di riferimento per le spese e, soprattutto, per le entrate – risulta identica nei due scenari a confronto (3,7 per cento).

E' agevole rilevare, come già ricordato, che l'approccio programmatico originariamente assunto con riguardo alla spesa delle Amministrazioni pubbliche era quello di rafforzare la linea di contenimento avviata nel 2005 con la "regola del 2 per cento". Infatti, nel quadro programmatico 2006 della RPP, per le spese complessive era previsto un aumento di solo l'1,1 per cento, ben al disotto della crescita del prodotto (3,7 per cento), rispetto al quale si sarebbe, dunque, determinata una forte riduzione della quota della spesa. Nel consuntivo, invece, si osserva la stabilizzazione di tale quota sugli elevatissimi livelli degli ultimi anni. Particolarmente ampio risulta il divario tra obiettivi e consuntivo per le spese correnti al netto degli interessi (cresciute del 3,6 per cento a fronte di una stima programmatica dell'1,1 per cento). Nel caso delle spese per interessi si è di fronte ad una inversione di segno: un aumento a consuntivo superiore al 5 per cento si confronta con una ipotesi programmatica di riduzione degli oneri. Al contrario, l'andamento delle spese in conto capitale, per le quali si proponeva una ripresa, segnala un risultato finale inferiore all'obiettivo (+0,4 contro 2,9 per cento).

Ma lo scarto più netto riguarda le entrate, pur in presenza di una variazione del prodotto lordo in termini nominali (da considerare, in prima approssimazione, l'aggregato rappresentativo della base imponibile) identica nei due scenari.

L'obiettivo dichiarato era di contenere l'aumento delle entrate al di sotto della crescita del prodotto, consentendo una riduzione della pressione fiscale: nel quadro della RPP le entrate totali delle Amministrazioni pubbliche crescevano, infatti, dell'1,9 per cento e quelle correnti del 2 per cento (il Pil, invece, del 3,7 per cento)

Il consuntivo espone, rispettivamente, aumenti del 7,7 e dell'8 per cento. Per le imposte dirette il divario è tra l'1,4 per cento "programmatico" e il 12,4 per cento del consuntivo. Per le imposte indirette l'aumento del 7,8 per cento si confronta con un obiettivo del 3,7 per cento.

Oltre a confermare la straordinaria espansione del gettito tributario - che ha rovesciato l'indirizzo programmatico di alleggerimento della pressione fiscale - il confronto aiuta a sottolineare, ancora una volta, l'inadeguatezza delle politiche di controllo della spesa, che appaiono meno efficaci nei confronti degli aggregati di parte corrente, così da indurre a dirottare sugli investimenti pubblici e sulle altre spese in conto capitale le concrete azioni di contenimento.

Il parziale insuccesso delle politiche di controllo della spesa primaria assume contorni più negativi in una fase nella quale – come del resto prevedibile – si delinea uno scenario di possibile aumento dei tassi di interesse.

In termini generali, si deve, dunque, osservare che l'anno è stato contrassegnato da una forte espansione del bilancio pubblico, nel senso che si è verificata sia una crescita considerevole delle spese, pur se spinta da fattori eccezionali, sia un aumento delle entrate, soprattutto di natura tributaria. La sommatoria delle entrate e delle uscite primarie della Pubblica amministrazione in rapporto al Pil – cioè quello che può essere considerato un approssimativo indicatore della presenza del settore pubblico nell'economia - ha raggiunto il 92 per cento, il livello più alto di sempre. La crescita di questo indice rispetto al 2005 è stata pari a 3,6 punti percentuali.

3.3. Con riguardo alle spese, si deve osservare in primo luogo che, a seguito dell'orientamento in senso restrittivo della politica monetaria della Banca centrale europea e del conseguente rialzo dei tassi di interesse – quest'ultimo peraltro assai più limitato di quello occorso negli Stati Uniti – si è invertito il trend discendente della spesa per interessi sia che questa venga considerata in valore assoluto – dai 64,5 miliardi nel 2005 ai 67,6 miliardi del 2006 - sia che venga valutata in rapporto al prodotto interno lordo (4,6 per cento contro il 4,5 nel 2005). Dopo quattro anni gli oneri per il servizio del debito sono, dunque, tornati a contribuire alla crescita delle spese complessive delle Amministrazioni pubbliche, aumentate del 7,9 per cento rispetto al 2005 (3,4 per cento ove non si considerino dismissioni immobiliari ed esborsi straordinari).

Con i pagamenti correnti diversi dagli interessi sostanzialmente stabili sul 40 per cento (39,9 per cento nel 2006 e 40 nel 2005), nel 2006 l'incidenza sul Pil della spesa primaria complessiva ha raggiunto il 46 per cento (1,9 punti più che nel 2005), un livello che non trova precedenti nelle serie storiche del dopoguerra. Un tale valore, crescente pur se tuttora non discosto da quello medio dell'area euro ed inferiore a quello medio dei due nostri principali *partners*, denuncia l'aggravamento di una situazione che negli anni scorsi è stato a più riprese rimarcato dalla Corte; esso, nel mentre testimonia l'insuccesso dei molti tentativi che sono stati proposti negli anni scorsi per mettere sotto controllo la

dinamica della spesa, richiama con forza i rischi a cui il Paese sarebbe sottoposto in termini di pressione fiscale (e conseguenti effetti economici distorsivi), laddove non si riuscisse a pervenire in tempi brevi ad un governo della spesa compatibile con una situazione connotata dalla presenza di un debito pubblico che supera – diversamente da Francia e Germania – il prodotto interno lordo.

Il complesso della spesa corrente al netto degli interessi ha registrato un incremento del 3,6 per cento che ha trovato impulso nei consueti settori critici. Le prestazioni sociali in denaro (che rappresentano circa il 43 per cento della spesa primaria corrente), costituite per circa il 90 per cento da pensioni e per il resto da spesa per ammortizzatori sociali, per prestazioni sanitarie e per impieghi sociali di tipo vario, sono aumentate del 4,4 per cento. In particolare, la spesa per pensioni e rendite è aumentata, rispetto al 2005, del 3,8 per cento (3,5 nel 2005), mantenendo sostanzialmente invariata l'incidenza sul Pil (14,2 per cento). L'aumento imputabile al meccanismo di adeguamento alla dinamica dei prezzi è stato pari all'1,9 per cento; il resto è riferibile agli effetti ritardati delle riforme che hanno disposto l'aumento dei requisiti al pensionamento di anzianità per i lavoratori dipendenti (leggi n. 335/1995 e n. 449/1997), entrato in vigore nel 2004. L'innalzamento dei requisiti - unitamente al meccanismo delle "finestre" per accedere al pensionamento anticipato - ha, infatti, determinato una contrazione dei nuovi pensionamenti nel 2005, seguito da un recupero nel 2006 in conseguenza della maturazione dei requisiti di accesso. Sulla lievitazione della spesa per prestazioni sociali in denaro hanno inoltre influito le misure di sostegno alle famiglie, di cui all'art. 1 commi 331-333 della Legge finanziaria per il 2006 (assegni per i figli), che hanno registrato nel 2006 un incremento del 6,8 per cento (del 27,3 per cento per la sola componente assistenziale).

La dinamica dei consumi finali – aggregato che include 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 – ha viceversa manifestato segni di rallentamento (+3,1 nel 2006 contro +5,2 per cento nel 2005), anche se molto diversi tra loro sono apparsi gli andamenti dei singoli comparti.

Elemento propulsivo della spesa è risultato, anche nel 2006, l'aggregato dei redditi da lavoro dipendente (cresciuto del 4,1 per cento contro il 4,5 per cento nel 2005). La spinta ad un aumento ancora una volta superiore a quello del prodotto interno lordo e pari all'1,9 per cento in termini reali è venuta anche da alcuni rinnovi contrattuali – tra cui quelli delle Regioni e degli Enti locali, della sanità, degli Enti di ricerca e dell'università – e da pagamenti di arretrati ad essi relativi. L'esperienza più recente non induce pertanto a modificare il giudizio più volte espresso dalla Corte sul fronte della spesa per pubblico impiego, un settore nel quale il sistematico scarto negativo tra gli obiettivi di

contenimento e i risultati conseguiti evidenzia la difficoltà di governare non tanto gli effetti diretti degli accordi nazionali di comparto, quanto le implicazioni di un insieme composito di fattori quali la contrattazione integrativa, ampie e generalizzate progressioni di carriera e il rispetto parziale dell'obiettivo – quasi sempre ribadito – di riduzione del numero di occupati delle Amministrazioni pubbliche.

Nel 2006 i consumi intermedi hanno registrato una caduta dello 0,8 per cento, andamento che si confronta con l'aumento del 5 per cento del 2005; la riduzione è concentrata per intero nel conto dello Stato (-9,7 per cento), mentre per le Amministrazioni territoriali si registra un incremento, comunque molto inferiore a quello del 2005 (2,1 contro 7,2 per cento).

Al contenimento hanno contribuito i provvedimenti correttivi adottati con la Finanziaria per il 2006 (tra cui la gestione di bilancio per dodicesimi introdotta con il comma 7 dell'art. 1), le misure varate con il decreto legge n. 223/2006 (cosiddetto decreto Bersani I) e la riduzione dei servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati (Sifim).

Per quanto riguarda, infine, le prestazioni sociali in natura – e cioè la terza componente dei consumi finali, prevalentemente costituita da spesa farmaceutica e per l'assistenza sanitaria in convenzione – esse sono risultate in aumento del 3,4 per cento rispetto al 2005, anno nel quale avevano registrato una lievitazione ben maggiore (+5,6 per cento), soprattutto a motivo di spese per il personale (è in questa categoria che sono classificati gli oneri per i rinnovi delle convenzioni relative alla medicina di base). Il risultato di consuntivo 2006 riflette, tra l'altro, interventi di riduzione dei prezzi dei medicinali.

Le informazioni sulla spesa per livelli di governo evidenziano come l'insieme dei consumi intermedi in senso stretto e delle prestazioni sociali in natura (cioè i consumi intermedi considerati in senso lato, che nel 2006 per l'intera Amministrazione pubblica sono cresciuti dello 0,6 per cento a fronte del 5,2 per cento nel 2005) abbia registrato un sensibile calo nel settore statale (-1,2 per cento contro il +10,5 nel 2005) e negli Enti locali (Comuni e Province, -1,6 per cento dopo il +2,3 nel 2005), un incremento contenuto a livello delle Regioni e Province autonome (+1,1 per cento contro +7,2 nel 2005) e una crescita piuttosto vivace nel comparto della sanità (+7,7 per cento contro +4,1 nel 2005).

3.4. Nel 2006, le spese in conto capitale sono state influenzate da fenomeni contabili molto vari di cui occorre tener conto per formulare un giudizio economicamente congruo con riguardo alla loro dinamica; oltre ai tradizionali proventi da dismissioni immobiliari, che nel conto delle Amministrazioni pubbliche sono contabilizzati a riduzione degli investimenti fissi lordi e che nel 2006 sono risultati pari ad 1,4 miliardi (4,4 miliardi nel 2004 e 3,2 miliardi nel 2005), sono stati infatti registrati, in particolare, nelle altre spese

in conto capitale gli esborsi connessi con la più volte citata sentenza europea in materia di IVA sulle automobili (circa 16 miliardi) e quelli (circa 13 miliardi) relativi all'accollo da parte del bilancio pubblico dei debiti del gruppo Ferrovie dello Stato.

Al netto delle poste straordinarie e depurate dagli effetti delle dismissioni immobiliari le spese in conto capitale sono risultate pari a circa 61 miliardi, il 4,2 per cento del Pil (4,3 nel 2005).

Nell'ambito delle spese in conto capitale, gli investimenti fissi lordi hanno quasi raggiunto i 34 miliardi di euro, registrando una crescita su base annua dell'1,7 per cento, inferiore a quella del prodotto, ma più significativa rispetto a quella denunciata nel 2005. Al netto dei proventi da dismissioni immobiliari, i dati del 2006 evidenziano una flessione di 3,4 punti percentuali che segue peraltro quella del 2,9 per cento registrata nel 2005 dopo un triennio di sostenuti incrementi (circa il 6 per cento medio all'anno); è opportuno segnalare che anche per questo aggregato la Legge finanziaria per il 2006 aveva previsto restrizioni e contenimenti di vario tipo.

La caduta degli investimenti appare essenzialmente guidata dalle Amministrazioni centrali; al netto delle dismissioni immobiliari gli investimenti diretti realizzati dallo Stato si sono contratti, nel 2006, di oltre il 26 per cento; mentre, rispetto al 2003, essi hanno segnato una contrazione superiore al 40 per cento. Sempre al netto delle dismissioni, nell'ultimo biennio si sono ridotti significativamente anche gli investimenti fissi lordi delle Amministrazioni locali (a cui fa capo il 70 per cento della spesa totale di investimento), con una flessione del 5 per cento nel 2005 e un aumento di solo lo 0,9 per cento nel 2006. Nei paragrafi seguenti, tale tendenza non positiva viene valutata anche con riferimento alle modalità di attuazione (e relative distorsioni), da parte degli Enti territoriali, del Patto di stabilità interno. Qui preme sottolineare come la progressiva erosione degli investimenti pubblici (pari al 2,4 per cento del Pil nel 2006, contro il 2,6 per cento nel 2005 e il 2,7 per cento nel 2004) richiama ancora una volta l'attenzione verso l'esigenza, inevasa, di una ricomposizione della spesa pubblica a favore dell'accumulazione di capitale, pur nel contesto di un necessario contenimento della spesa complessiva.

3.5. Di rilievo, e probabilmente non priva di implicazioni sull'impostazione che la politica di bilancio potrà assumere nei prossimi anni, è stata nel 2006 la dinamica delle entrate, in particolare di quelle di natura tributaria. Come si è ricordato, le entrate complessive delle Pubbliche amministrazioni sono cresciute del 7,7 per cento, con una elasticità

(cosiddetta "apparente") rispetto al Pil nominale pari a 2,1. La pressione fiscale è salita al 42,3 per cento del Pil, valore non discosto da quelli prevalenti alla fine degli anni novanta; la crescita rispetto al 2005 è stata pari a 1,7 punti. Un aumento così vigoroso delle entrate complessive non ha ricevuto praticamente alcun apporto da parte delle imposte in conto capitale, il cui valore si è sostanzialmente annullato a seguito del venir meno del gettito di condoni e sanatorie, il quale aveva registrato l'importo massimo di 17,9 miliardi nel 2003. La spinta alla crescita è venuta soprattutto dalle imposte indirette e dirette, aumentate rispettivamente del 7,8 per cento (3,6 per cento nel 2005) e del 12,4 per cento (2,6 per cento nel 2005). L'aumento della pressione fiscale complessiva ha avuto, dunque, un'origine prevalentemente tributaria: i contributi sociali, che rappresentano poco meno del 30 per cento delle entrate correnti totali, sono infatti aumentati del 4,7 per cento (4,4 per cento nel 2005) e dunque con una dinamica non troppo distante dalla crescita nominale del prodotto interno lordo.
Nell'ambito delle imposte dirette, di particolare rilievo è stata la dinamica dell'IRPEF (ora IRE) e dell'IRES, cresciute rispettivamente del 6,4 e del 16,3 per cento. Sul fronte delle imposte indirette un ruolo fortemente propulsivo è stato esercitato dall'IVA (quasi +9 per cento con una elasticità rispetto ai consumi nominali di 2,3).

3.6. Il fabbisogno complessivo delle Pubbliche amministrazioni è risultato pari a 54,5 miliardi (70,3 miliardi nel 2005); modeste sono risultate le regolazioni debitorie pregresse (243 milioni contro 1,9 miliardi nel 2005) e pari a solo 38 milioni i proventi da dismissioni mobiliari (4,6 miliardi nel 2005); il fabbisogno netto si è pertanto ragguagliato a 54,3 miliardi, il 3,7 per cento del Pil (73 miliardi nel 2005, il 5 per cento del prodotto); lo scarto tra fabbisogno netto e indebitamento netto (depurato dagli oneri straordinari) delle Amministrazioni pubbliche é cresciuto ad 1,3 punti di Pil (0,9 punti nel 2005).
Come si è già accennato, l'incidenza del debito sul prodotto ha continuato ad aumentare (dal 106,2 al 106,8 per cento) anche se la crescita è stata di 8 decimi di punto inferiore a quanto stimato in sede di Nota di aggiornamento del DPEF (di cui 4 ascrivibili tuttavia ad un puro effetto contabile connesso alla revisione verso l'alto delle serie storiche sul Pil). La variazione del rapporto debito/pil è la risultante della combinazione di più fattori alcuni dei quali hanno giocato in senso favorevole ed altri in senso contrario; da un punto di vista contabile l'incremento registrato nel 2006, pari a 0,6 punti percentuali di Pil, è stato

spinto sostanzialmente dal solo costo medio del debito, il quale ha contribuito alla variazione per 4,7 punti percentuali; hanno invece contrastato il rialzo: la crescita del pil reale (per 2 punti percentuali), l'inflazione (per 1,9 punti percentuali) e per minima parte (0,2 punti) il saldo primario (che, come si è sottolineato, si è ulteriormente ridotto ove lo si consideri al suo valore effettivo e cioè non depurato dagli oneri straordinari). I fattori residuali, vale a dire le operazioni che hanno contribuito ad aumentare lo stock di debito senza accrescere l'indebitamento netto (quali, per esempio, le partite finanziarie, la variazione delle attività detenute dal Tesoro presso la Banca d'Italia, gli scarti di emissione e gli effetti delle variazioni del cambio sul debito in valuta) hanno fornito un contributo netto nullo. Nel 2005 i 2,4 punti di incremento (dal 103,8 al 106,2 per cento) erano stati determinati per 4,6 punti dall'onere medio sul debito e per 0,6 punti dai fattori residuali, mentre il ruolo di contrasto era stato giocato per 2,3 punti dall'inflazione, per 0,4 punti dall'avanzo primario e solo per 0,1 punti dall'andamento dell'attività economica, sostanzialmente stagnante.

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

La manovra finanziaria per il 2006 e gli effetti attesi sugli Enti territoriali.

4.1. La manovra finanziaria per il 2006 ha rafforzato e qualificato significativamente le misure assunte negli ultimi anni per l'estensione agli Enti territoriali degli obiettivi posti con il Patto di stabilità e crescita.

Da un lato, l'obiettivo non è stato limitato al solo rallentamento della dinamica della spesa, ma ha puntato ad indurre una modifica nella sua stessa composizione con una riduzione di quella corrente a favore di quella in conto capitale. Dall'altro, i controlli non si sono limitati solo ad incidere sulla dimensione e sulla tempistica di fruizione delle risorse trasferite dallo Stato, ma hanno previsto meccanismi automatici di responsabilizzazione fiscale, rafforzando ad un tempo i controlli sulla qualità del servizio reso e sulla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni.

Al primo aspetto hanno mirato la revisione del Patto di stabilità interno e le misure relative alla spesa per il personale di Regioni, Province e Comuni. Per il Patto sono stati previsti tetti differenziati tra Enti e per tipologia di spesa. Per le Regioni, si è disposto per il 2006 un taglio della spesa corrente del 3,8 per cento rispetto al valore raggiunto nel 2004, consentendo negli anni successivi una crescita contenuta entro lo 0,4 per cento

nel 2007 e il 2,5 per cento nel 2008. La spesa in conto capitale è stata prevista crescere, invece, del 4,8 per cento, per variare entro il 4 per cento nel biennio successivo. Nel caso dei Comuni e delle Province, l'importo della spesa corrente doveva essere ridotto, nel 2006, del 6,5 per cento rispetto al livello del 2004 per gli Enti che, nel triennio 2002-2004, avevano registrato una spesa corrente media pro capite inferiore a quella della classe di appartenenza e dell'8 per cento per i restanti Enti (una riduzione di un ulteriore 0,3 per cento è stata prevista per il 2007 ed una crescita dell'1,9 per cento per il 2008). Per la spesa in conto capitale è stato disposto, invece, un aumento per tutti gli Enti entro l'8,1 per cento, sempre con riferimento al livello raggiunto nel 2004. I tetti di spesa sono stati calcolati escludendo dagli aggregati gli oneri per il personale, la spesa sanitaria (per le Regioni), la spesa sociale (per Province e Comuni), gli interessi, i trasferimenti ad altri Enti delle Amministrazioni pubbliche, le spese per calamità naturali e quelle per le funzioni trasferite.

Mirato ad un contenimento della spesa corrente anche il controllo delle spese di personale. Di rilievo finanziario significativo (oltre 1,7 miliardi il risparmio atteso per il 2006) la norma che ha disposto che le Regioni, gli Enti locali e gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale dovessero adottare le misure necessarie a garantire spese per il personale, per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008, non superiori al corrispondente ammontare dell'anno 2004, diminuito dell'1 per cento.

La revisione del Patto e la previsione di un obiettivo di contenimento delle spese di personale sono stati accompagnati da un rafforzamento dei controlli e da misure volte a incidere sui costi di gestione degli Enti territoriali.

Tra i primi è da ricomprendere la trasmissione alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti di relazioni sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo da parte degli organi degli Enti locali di revisione economico-finanziaria e da parte dei collegi sindacali degli Enti del sistema sanitario sulla base di criteri e linee guida adottate dalla stessa Corte. Ai secondi è da ricondurre la previsione normativa secondo cui le aggregazioni di Enti locali o di Enti decentrati di spesa possono svolgere, per gli acquisti, le funzioni centrali di committenza in favore delle Amministrazioni aventi sede nel medesimo ambito territoriale; ciò in alternativa all'aderire alle convenzioni Consip o a procedere ad acquisti in via autonoma nel rispetto dei parametri stabiliti dalla normativa vigente.

4.2. La Finanziaria per il 2006 ha, inoltre, rafforzato l'impostazione fino ad allora seguita per il miglioramento della gestione e il contenimento della spesa sanitaria.

E' stato aumentato il livello complessivo della spesa del Servizio Sanitario Nazionale al cui finanziamento concorre lo Stato e sono stati riconfermati i termini dell'accordo sottoscritto tra lo Stato e le Regioni il 23 marzo 2005, volto ad ottenere, attraverso misure di contenimento assunte a livello regionale, una riconduzione della spesa tendenziale entro i limiti del fabbisogno individuato.

L'intesa aveva previsto 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, l'obbligo di prevedere, in sede di programmazione regionale, l'equilibrio economico e finanziario delle aziende sanitarie, misure di correzione in caso di squilibrio ed ipotesi di decadenza dei direttori generali. Nel caso in cui il monitoraggio della spesa sanitaria regionale evidenziasse una situazione di squilibrio, l'accesso alle risorse aggiuntive, rispetto a quelle frutto di un semplice incremento del 2 per cento dei fondi riconosciuti per il 2004, è stato subordinato alla predisposizione e alla verifica della effettiva attuazione di un programma operativo di riorganizzazione, di riqualificazione o di potenziamento del servizio sanitario regionale. Programma oggetto di uno specifico accordo tra Regione (in squilibrio) e i Ministeri della salute e dell'economia.

Tale previsione è stata resa più stringente con l'introduzione di un meccanismo di copertura automatica di eventuali disavanzi. Si è disposto, infatti, che qualora non vengano adottate, entro il 31 maggio di ciascun anno, i provvedimenti necessari per il ripiano dei disavanzi della spesa sanitaria emersi dalla gestione dell'anno precedente, si applichino comunque nella regione interessata, con riferimento all'anno di imposta in corso, l'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e le maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive, nella misura massima prevista dalla normativa vigente.

In direzione di un rafforzamento del processo di razionalizzazione della spesa vanno poi le misure che hanno disposto:

- l'inserimento tra i provvedimenti per il contenimento della spesa farmaceutica adottabili dall'AIFA, della temporanea riduzione del prezzo dei farmaci comunque dispensati o impiegati dal SSN, nella misura del 60 per cento del superamento del tetto di spesa prefissato;
- l'istituzione della Commissione nazionale sull'appropriatezza delle prescrizioni, con compiti di promozione di iniziative formative e di informazione per il personale medico e per gli utenti del SSN, di monitoraggio, studio e predisposizione di linee guida, di forme di controllo dell'appropriatezza delle prescrizioni, nonché di promozione di analoghi organismi regionali e aziendali;

- l'obbligo per le Regioni di destinare le risorse ancora disponibili finalizzate all'edilizia ospedaliera ad interventi relativi a presidi comprensivi di degenze per acuti, con almeno 250 posti letto, ovvero a presidi per lungodegenza e riabilitazione, con almeno 120 posti letto, nonché la risoluzione degli Accordi di programma sottoscritti dalle Regioni e la revoca (e rifinalizzazione) dei relativi impegni di spesa per gli interventi per i quali la richiesta di finanziamento non risulti presentata al Ministero della salute entro 18 mesi dalla sottoscrizione.

4.3. Alla maggiore responsabilizzazione degli Enti territoriali dal lato della spesa, non ha corrisposto, tuttavia, un passo avanti significativo sulla via del federalismo fiscale. Fatta eccezione per la copertura dei disavanzi sanitari, sono rimasti sospesi, fino al 31 dicembre 2006, gli aumenti - rispetto alle aliquote vigenti per l'anno 2002 - delle addizionali IRPEF regionali e comunali e la maggiorazione IRAP eventualmente deliberati dagli Enti.
La manovra ha introdotto una modifica del d.lgs. n. 56/2000, prevedendo un più graduale passaggio al criterio delle capacità fiscali: è stato previsto che l'ammontare attribuito in base alla spesa storica sia ridotto del 5 per cento per l'esercizio 2002 e dell'1,5 per cento annuo nel triennio 2003-2005 e che vi sia un tetto massimo all' effetto redistributivo (la differenza rispetto alla distribuzione con trasferimenti non può essere superiore a quella relativa al 2002 - 23,4 milioni di euro - incrementata per ciascun anno di un pari importo).

I risultati del 2006: il conto consolidato delle Amministrazioni locali.

4.4. Rispetto al complesso delle Amministrazioni pubbliche, il conto delle Amministrazioni locali ha presentato nel 2006 un'accelerazione delle uscite complessive rispetto al 2005: l'incremento è stato del 4,2 per cento contro il 3,4 per cento dell'anno precedente. Le spese correnti sono cresciute del 4,9 per cento (contro il 3,7 per cento del complesso delle Amministrazioni pubbliche), mentre quelle in conto capitale hanno subito un aumento di solo l'1,2 per cento, flettendo per il secondo anno consecutivo in quota del Pil (tavola 3).

Tavola 3 - CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

(milioni di euro)

VOCI	valori assoluti			variazioni %	
	2004	2005	2006	2005 su 2004	2006 su 2005
Spese per consumi finali	154.286	163.280	171.317	5,8	4,9
Redditi da lavoro dipendente	*63.073*	*65.393*	*69.779*	3,7	6,7
Prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato	*37.204*	*39.320*	*40.645*	5,7	3,4
Consumi intermedi	*50.617*	*54.250*	*55.398*	7,2	2,1
Altre spese per consumi finali	*3.392*	*4.317*	*5.495*	27,3	27,3
Contributi alla produzione	8.212	7.871	8.660	-4,2	10,0
Prestazioni sociali in denaro	2.136	2.306	2.356	8,0	2,2
Trasferimenti ad Enti pubblici	734	675	550	-8,0	-18,5
Trasferimenti correnti	5.369	5.042	5.002	-6,1	-0,8
Altre uscite correnti	1.373	1.405	1.498	2,3	6,6
TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO DEGLI INTERESSI PASSIVI	**172.110**	**180.579**	**189.383**	**4,9**	**4,9**
Interessi passivi	3.323	3.101	3.252	-6,7	4,9
TOTALE USCITE CORRENTI	**175.433**	**183.680**	**192.635**	**4,7**	**4,9**
Investimenti fissi lordi	28.805	27.219	27.502	-5,5	1,0
Altre uscite in conto capitale	10.063	10.730	10.890	6,6	1,5
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	**38.868**	**37.949**	**38.392**	**-2,4**	**1,2**
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	**214.301**	**221.629**	**231.027**	**3,4**	**4,2**
Imposte indirette	63.407	66.918	70.596	5,5	5,5
Imposte dirette	24.558	23.912	24.085	-2,6	0,7
Contributi sociali	1.161	1.172	1.237	0,9	5,5
Trasferimenti da Enti pubblici	72.946	79.285	78.328	8,7	-1,2
Altre entrate correnti	24.899	25.028	25.790	0,5	3,0
TOTALE ENTRATE CORRENTI	**186.971**	**196.315**	**200.036**	**5,0**	**1,9**
Contributi agli investimenti	12.093	11.905	13.269	-1,6	11,5
Imposte in conto capitale	1.028	486	11	-52,7	-97,7
Altri trasferimenti in c/capitale	1.066	877	778	-17,7	-11,3
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	**14.187**	**13.268**	**14.058**	**-6,5**	**6,0**
TOTALE ENTRATE	**201.158**	**209.583**	**214.094**	**4,2**	**2,2**
Saldo corrente	11.538	12.635	7.401		
Indebitamento netto	-13.143	-12.046	-16.933		

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Nella spesa corrente, i consumi finali hanno segnato un incremento del 4,9 per cento contro il 5,8 per cento del 2005. Il risultato è stato frutto della dinamica dei redditi da lavoro dipendente, cresciuti dell'6,7 per cento (3,7 per cento nel 2005), per l'incidenza sull'esercizio di importanti rinnovi contrattuali. Sono, infatti, slittati al 2006 gli oneri connessi ai rinnovi contrattuali relativi al biennio economico 2004-2005 (oltre 3 miliardi di euro). In forte decelerazione le spese per consumi intermedi: +2,1 per cento l'incremento nell'anno, contro il 7,2 per cento del 2005 e l'8 per cento nel 2004. Significativa anche la riduzione nella dinamica (+3,4 per cento rispetto al 5,7 per cento dell'anno precedente) della spesa per acquisti di beni e servizi da produttori c.d. "*market*"

(in cui sono ricompresi essenzialmente i costi delle convenzioni sanitarie e, soprattutto, le spese per farmaci).

Pur registrando una modesta crescita (+1,2 per cento) anche nel 2006, l'andamento delle spese in conto capitale nelle Amministrazioni locali è rimasto ben lontano dai livelli registrati negli anni fino al 2004. Pari all'1 per cento l'aumento degli investimenti fissi lordi (-5 per cento nel 2005), è rallentata anche la dinamica dei contributi agli investimenti delle imprese (+2,5 per cento contro il +10,4 per cento del 2005).

Dal punto di vista delle entrate si sono accentuati nell'esercizio fenomeni, già rilevati negli ultimi anni, che rendono difficile il mantenimento degli equilibri gestionali di bilancio: limitata, anche nel 2006, la crescita delle entrate tributarie nonostante il forte aumento registrato a livello complessivo. Negli ultimi anni, la variazione delle entrate fiscali delle Amministrazioni locali si è mantenuta, infatti, su livelli molto inferiori a quelli dell'intero comparto della PA. Un risultato dovuto all'insieme dei tributi destinati al finanziamento territoriale (caratterizzati da basi imponibili a crescita limitata) e ai ritardi nell'avvio del federalismo fiscale (per alcuni tributi esiste una clausola di salvaguardia che, se da un lato ha garantito le entrate regionali, dall'altro ha impedito un aumento del gettito in caso di crescita maggiore del previsto). Le imposte indirette sono cresciute nell'anno del 5,5 per cento contro il 7,8 registrato a livello nazionale, le dirette dello 0,7 per cento rispetto all'incremento del 12,4 per cento per il totale della P.A.

I dati di contabilità nazionale hanno confermato quindi, anche per il 2006, il rallentamento nel processo di decentramento fiscale. E' diminuita di 1,2 punti la quota delle entrate fiscali delle Amministrazioni locali sul prelievo complessivo (21,9 per cento rispetto al 23,1 per cento nel 2005). Il lieve incremento del tasso di autofinanziamento, misurato dal rapporto tra entrate fiscali ed entrate complessive, è spiegato infatti dalle riduzione dei trasferimenti che hanno conosciuto nell'anno una flessione dell'1,2 per cento. Nel complesso, la dinamica delle spese e delle entrate ha fatto sì che il contributo delle Amministrazioni locali all'indebitamento complessivo sia continuato a rimanere elevato e in crescita: circa 17 miliardi nel 2006 contro i 12 dell'esercizio precedente.

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

4.5. L'esame dei conti economici, intestati, separatamente, alle Regioni, ai Comuni e alle Province, consente un riscontro degli andamenti finora descritti a livello consolidato.

Tavola 4 - CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI

(milioni di euro)

VOCI	valori assoluti			variazioni %	
	2004	2005	2006	2005 su 2004	2006 su 2005
Spese per consumi finali	12.323	12.973	13.757	5,3	6,0
Redditi da lavoro dipendente	*5.182*	*5.403*	*5.790*	4,3	7,2
Prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato	*601*	*544*	*627*	-9,5	15,3
Consumi intermedi	*4.111*	*4.451*	*4.596*	8,3	3,3
Altre spese per consumi finali	*2.429*	*2.575*	*2.744*	6,0	6,6
Contributi alla produzione	6.126	5.818	6.761	-5,0	16,2
Prestazioni sociali in denaro	883	1.059	1.103	19,9	4,2
Trasferimenti ad Enti pubblici	90.936	92.952	100.305	2,2	7,9
Trasferimenti correnti	2.320	2.081	2.131	-10,3	2,4
Altre spese correnti	79	75	75	-5,1	0,0
TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO DEGLI INTERESSI PASSIVI	**112.667**	**114.958**	**124.132**	**2,0**	**8,0**
Interessi passivi	943	818	785	-13,3	-4,0
TOTALE USCITE CORRENTI	**113.610**	**115.776**	**124.917**	**1,9**	**7,9**
Investimenti fissi lordi	4.851	4.793	4.734	-1,2	-1,2
Altre uscite in conto capitale	7.409	8.456	8.307	14,1	-1,8
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	**21.216**	**22.301**	**22.233**	**5,1**	**-0,3**
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	**134.826**	**138.077**	**147.150**	**2,4**	**6,6**
Imposte indirette	43.360	46.514	49.669	7,3	6,8
Imposte dirette	21.329	20.847	20.929	-2,3	0,4
Contributi sociali	578	596	640	3,1	7,4
Trasferimenti da Enti pubblici	51.135	57.339	55.436	12,1	-3,3
Altre entrate correnti	5.198	4.520	4.555	-13,0	0,8
TOTALE ENTRATE CORRENTI	**121.600**	**129.816**	**131.229**	**6,8**	**1,1**
Contributi agli investimenti	8.654	8.308	9.618	-4,0	15,8
Imposte in conto capitale	593	96	11	-83,8	-88,5
Altri trasferimenti in c/capitale	5	1	1	-80,0	0,0
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	**9.252**	**8.405**	**9.630**	**-9,2**	**14,6**
TOTALE ENTRATE	**130.852**	**138.221**	**140.859**	**5,6**	**1,9**
Saldo corrente	7.990	14.040	6.312		
Indebitamento netto	-3.974	144	-6.291		

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Il risultato complessivo delle Amministrazioni locali è stato frutto, infatti, di un andamento che, nel 2006, risulta particolarmente differenziato per i diversi comparti.

Nelle Regioni, le spese complessive sono cresciute nell'esercizio del 6,6 per cento (tavola 4) Una crescita da ricondurre alle sole spese correnti che sono aumentate nell'anno dell'8 per cento, mentre la spesa in conto capitale è rimasta, sostanzialmente, sui livelli del precedente esercizio (–0,3 per cento).

La spesa per consumi finali è cresciuta del 6 per cento. Forte è stato l'aumento della spesa per redditi da lavoro (+7,2 per cento), mentre si è ridotto in misura consistente il tasso di crescita della spesa per consumi intermedi (+3,3 per cento), ponendosi su livelli inferiori al tasso di variazione del Pil nominale.

Sul dato complessivo relativo alla spesa corrente ha inciso, poi, la crescita di oltre il 16 per cento dei contributi alla produzione e l'aumento dei trasferimenti ad altre Amministrazioni pubbliche (+7,9 per cento), su cui si è riflessa la forte accelerazione della spesa delle aziende sanitarie.

Al netto dei trasferimenti per la sanità la spesa corrente è cresciuta tuttavia del 5,9 per cento (la spesa complessiva al netto della sanità è aumentata del 3,2 per cento).

E' continuata poi a flettere, per il secondo anno, la spesa per investimenti fissi lordi (-1,2 per cento nel 2006, -2,7 per cento, escludendo le dismissioni immobiliari, nel 2005). Solo marginale la crescita rispetto al precedente anno dei contributi agli investimenti (+0,7 per cento), quale risultato di una flessione di quelli destinati alle imprese e di un aumento dell'1,6 per cento di quelli destinati ad Enti pubblici. Andamenti su cui ha inciso l'impossibilità per le Amministrazioni di finanziare interventi destinati a soggetti esterni alla P.A. ricorrendo a indebitamento.

Dal lato delle entrate, il conto ha presentato una crescita del 2 per cento delle entrate totali. L'aumento delle imposte indirette (+6,8 per cento) è stato in parte compensato da una minore crescita delle imposte dirette (+0,4 per cento) e da una flessione dei trasferimenti (-3,3 per cento). Sul rilievo e la tempestività dei pagamenti delle somme destinate al finanziamento delle Amministrazioni regionali hanno continuato a pesare, poi, diversi fenomeni: i tempi richiesti per l'esaurimento delle verifiche in materia sanitaria e la mancata intesa tra le Regioni sul riparto 2005 e 2006, in applicazione del decreto 56/2000.

Sono aumentati i contributi agli investimenti da parte di Amministrazioni pubbliche (+17,3 per cento) e quelli dal resto del mondo (+11,9 per cento) in relazione alla crescita dei contributi per i progetti cofinanziati con fondi comunitari.

Il contributo delle Amministrazioni regionali all'indebitamento complessivo è stato nell'anno particolarmente elevato, circa 6,3 miliardi, contro l'avanzo riscontrato nell'esercizio precedente.

4.6. Migliore il risultato ove si guardi alle Amministrazioni comunali (tavola 5). Nel 2006, infatti, la spesa per consumi finali è cresciuta del 3,4 per cento (+3,8 per cento l'anno precedente); un risultato, tuttavia, spiegato da un forte aumento delle retribuzioni (+7,1 per cento) legate ai rinnovi contrattuali e al pagamento degli arretrati, compensato da una riduzione

Tavola 5 - CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI

(milioni di euro)

VOCI	valori assoluti			variazioni %	
	2004	2005	2006	2005 su 2004	2006 su 2005
Spese per consumi finali	35.937	37.318	38.569	3,8	3,4
Redditi da lavoro dipendente	*15.919*	*15.898*	*17.024*	-0,1	7,1
Prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato	*1.612*	*1.639*	*1.596*	1,7	-2,6
Consumi intermedi	*19.862*	*20.747*	*20.283*	4,5	-2,2
Altre spese per consumi finali	*-1.456*	*-966*	*-334*	-33,7	-65,4
Contributi alla produzione	1.331	1.299	1.157	-2,4	-10,9
Prestazioni sociali in denaro	893	867	868	-2,9	0,1
Trasferimenti ad Enti pubblici	536	687	783	28,2	14,0
Trasferimenti correnti	1.779	1.820	1.756	2,3	-3,5
Altre spese correnti	458	406	484	-11,4	19,2
TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO DEGLI INTERESSI PASSIVI	**40.934**	**42.397**	**43.617**	**3,6**	**2,9**
Interessi passivi	1.895	1.708	1.788	-9,9	4,7
TOTALE USCITE CORRENTI	**42.829**	**44.105**	**45.405**	**3,0**	**2,9**
Investimenti fissi lordi	16.799	15.227	15.232	-9,4	0,0
Altre uscite in conto capitale	2.100	2.021	2.033	-3,8	0,6
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	**18.973**	**17.248**	**17.265**	**-9,1**	**0,1**
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	**61.802**	**61.353**	**62.670**	**-0,7**	**2,1**
Imposte indirette	14.847	15.104	15.525	1,7	2,8
Imposte dirette	3.229	3.065	3.156		
Contributi sociali	330	299	311	-9,4	4,0
Trasferimenti da Enti pubblici	17.293	17.374	18.256	0,5	5,1
Altre entrate correnti	13.721	14.312	14.864	4,3	3,9
TOTALE ENTRATE CORRENTI	**49.420**	**50.154**	**52.112**	**1,5**	**3,9**
Contributi agli investimenti	7.512	7.297	7.064	-2,9	-3,2
Imposte in conto capitale	435	390	0		
Altri trasferimenti in c/capitale	747	557	459	-25,4	-17,6
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	**8.694**	**8.244**	**7.523**	**-5,2**	**-8,7**
TOTALE ENTRATE	**58.114**	**58.398**	**59.635**	**0,5**	**2,1**
Saldo corrente	6.591	6.049	6.707		
Indebitamento netto	-3.688	-2.955	-3.035		

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

dei consumi intermedi (-2,2 per cento) e dalla spesa per acquisti di beni e servizi (-2,6 per cento). La spesa corrente complessiva si è mantenuta sui livelli di variazione del 2005 (+2,9 per cento). L'aumento dei trasferimenti ad Enti pubblici (+14 per cento) è stato più che compensato dalla riduzione dei contributi alla produzione (-10,9 per cento) e dei trasferimenti diversi di natura corrente (-3,5 per cento), specie nella componente imprese.

Tavola 6 - CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

(milioni di euro)

VOCI	valori assoluti			variazioni %	
	2004	2005	2006	2005 su 2004	2006 su 2005
Spese per consumi finali	6.460	6.917	7.282	7,1	5,3
Redditi da lavoro dipendente	*2.093*	*2.212*	*2.378*	5,7	7,5
Prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato	*0*	*0*	*0*		
Consumi intermedi	*3.328*	*3.573*	*3.701*	7,4	3,6
Altre spese per consumi finali	*1.039*	*1.132*	*1.203*	9,0	6,3
Contributi alla produzione	541	534	516	-1,3	-3,4
Prestazioni sociali in denaro	126	121	121	-4,0	0,0
Trasferimenti ad Enti pubblici	390	486	610	24,6	25,5
Trasferimenti correnti	590	496	447	-15,9	-9,9
Altre spese correnti	61	62	67	1,6	8,1
TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO DEGLI INTERESSI PASSIVI	**8.168**	**8.616**	**9.043**	**5,5**	**5,0**
Interessi passivi	278	287	304	3,2	5,9
TOTALE USCITE CORRENTI	**8.446**	**8.903**	**9.347**	**5,4**	**5,0**
Investimenti fissi lordi	2.887	2.698	2.931	-6,5	8,6
Altre uscite in conto capitale	447	297	449	-33,6	51,2
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	**3.540**	**3.246**	**3.672**	**-8,3**	**13,1**
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	**11.986**	**12.149**	**13.019**	**1,4**	**7,2**
Imposte indirette	4.143	4.194	4.269	1,2	1,8
Imposte dirette	0	0	0		
Contributi sociali	65	68	73	4,6	7,4
Trasferimenti da Enti pubblici	3.192	3.372	3.372	5,6	0,0
Altre entrate correnti	1.399	1.496	1.531	6,9	2,3
TOTALE ENTRATE CORRENTI	**8.799**	**9.130**	**9.245**	**3,8**	**1,3**
Contributi agli investimenti	1.143	1.425	1.717	24,7	20,5
Imposte in conto capitale	0	0	0		
Altri trasferimenti in c/capitale	76	70	87	-7,9	24,3
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	**1.219**	**1.495**	**1.804**	**22,6**	**20,7**
TOTALE ENTRATE	**10.018**	**10.625**	**11.049**	**6,1**	**4,0**
Saldo corrente	353	227	-102		
Indebitamento netto	-1.968	-1.524	-1.970		

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

La spesa in conto capitale è rimasta sostanzialmente invariata sui livelli del 2005. Solo marginali le variazioni al suo interno: l'invarianza degli investimenti fissi lordi è stata accompagnata dalla crescita, inferiore all'1 per cento, dei contributi agli investimenti. Va, tuttavia, considerato che, per quanto di limitato importo, i contributi ad imprese sono cresciuti del 12,8 per cento a scapito di quelli alle famiglie, contrattisi dell'8 per cento.
La spesa corrente complessiva delle Province si è mantenuta su valori elevati: in crescita del 5 per cento contro il 5,4 per cento dell'esercizio 2005. Sono i consumi finali che hanno presentato tassi di variazione ancora sostenuti (+5,3 per cento), anche se minori rispetto al 2005 (+7,1 per cento). Non si è trattato solo della spesa per il personale (+7,5 per cento), ma anche di quella per consumi intermedi che, con una crescita del 3,6 per cento, ha conservato di fatto, in termini reali, i livelli elevati del 2005 (anno in cui la crescita - +7,4 per cento – era stata particolarmente pronunciata). In aumento la spesa per interessi (+5,9 per cento), sono stati soprattutto i trasferimenti ad Enti pubblici a presentare la variazione più significativa (+25,5 per cento), solo in parte compensata dalla flessione dei trasferimenti diversi (-10 per cento), che ha interessato sia le istituzioni private che le famiglie.
Il 2006 ha segnato una ripresa della spesa in conto capitale dopo la flessione del 2005 (-8,3 per cento) con un "rimbalzo" del 13,1 per cento. Un risultato da ricondurre non tanto alla spesa per investimenti fissi (+8,6 per cento), che si è riportata sui valori assoluti del 2004, quanto ai contributi agli investimenti alle imprese (+65 per cento) e ad Enti pubblici (+16,3 per cento).

4.7. Nel 2006 il debito degli Enti territoriali ha subito una ulteriore forte crescita: a fine 2006 lo *stock* ha superato i 108 miliardi di euro (90,1 nel 2005), con un aumento del 20,1 per cento (tavola 7). La quota delle Amministrazioni locali sul totale del debito delle Amministrazioni pubbliche è così passata dal 5,1 per cento del 2003 al 6,9 per cento nel 2006; il peso del debito sul prodotto interno lordo è cresciuto di un punto nell'esercizio, superando il 7,3 per cento del Pil.
Nel 2006 si sono delineate alcune tendenze di rilievo:

- è risultata in forte accelerazione la crescita del debito delle Regioni, +32,5 per cento contro il 12,7 per cento del 2005; rallenta pur mantenendosi su livelli consistenti quello dei Comuni (+11 per cento) e delle Province (+19,2 per cento);
- si interrompe nell'anno la crescita delle emissioni di titoli rilevata nel 2005 come principale fonte di aumento del debito delle Amministrazioni comunali e provinciali. Sono le Regioni nel 2006 ha ricorrere a tale forma che conosce nel solo anno un

Tavola 7 - Il debito delle Amministrazioni locali

(milioni di euro)

	Regioni			Comuni		
	totale	di cui Titoli	di cui Prestiti	totale	di cui Titoli	di cui Prestiti
2003	27.628	11.770	13.314	33.325	3.851	28.864
2004	30.431	13.590	13.878	35.295	5.880	28.857
2005	34.107	13.968	15.278	40.842	10.259	29.954
2006	45.186	18.768	18.956	45.266	11.225	33.514
var 04/03	10,1	15,5	4,2	5,9	52,7	0,0
var 05/'04	12,1	2,8	10,1	15,7	74,5	3,8
var 06/'05	32,5	34,4	24,1	10,8	9,4	11,9
comp.2003	100,0	42,6	48,2	100,0	11,6	86,6
comp.2004	100,0	44,7	45,6	100,0	16,7	81,8
comp.2005	100,0	41,0	44,8	100,0	25,1	73,3
comp.2006	100,0	41,5	42,0	100,0	24,8	74,0

(milioni di euro)

	Province			Altri enti	Totale	peso sul PIL
	totale	di cui Titoli	di cui Prestiti			
2003	4.790	1.132	3.578	5.669	71.412	5,3
2004	5.685	2.027	3.582	5.629	77.040	5,5
2005	7.286	3.262	3.954	7.835	90.070	6,3
2006	8.686	3.684	4.944	9.036	108.173	7,3
var 04/03	18,7	79,0	0,1	-0,7	7,9	
var 05/'04	28,2	60,9	10,4	39,2	16,9	
var 06/'05	19,2	12,9	25,0	15,3	20,1	
comp.2003	100,0	23,6	74,7			
comp.2004	100,0	35,7	63,0			
comp.2005	100,0	44,8	54,3			
comp.2006	100,0	42,4	56,9			

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia

Tavola 8 - Il debito delle Amministrazioni locali

	Nord ovest	Nord est	Centro	Sud	Totale
2003	17.438	11.791	23.328	18.855	71.412
2004	18.668	12.655	25.046	20.671	77.040
2005	22.434	14.513	28.064	25.059	90.070
2006	28.228	16.612	33.647	29.687	108.173
var 04/03	7,1	7,3	7,4	9,6	7,9
var 05/'04	20,2	14,7	12,0	21,2	16,9
var 06/'05	25,8	14,5	19,9	18,5	20,1
comp.2003	24,4	16,5	32,7	26,4	100,0
comp.2004	24,2	16,4	32,5	26,8	100,0
comp.2005	24,9	16,1	31,2	27,8	100,0
comp 2006	26,1	15,4	31,1	27,4	100,0
procapite2003	1.160	1.097	2.124	917	1.246
procapite2004	1.227	1.163	2.252	1.000	1.331
procapite2005	1.453	1.316	2.495	1.208	1.541
procapite2006	1.815	1.494	2.972	1.430	1.841

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia

incremento di oltre il 34 per cento. Negli ultimi due anni il debito in titoli degli Enti territoriali è passato dal 27,8 per cento al 31,2 per cento del totale;

- in termini di distribuzione del debito per aree territoriali, la quota assorbita dalle Amministrazioni delle Regioni centrali continua ad essere la più consistente (31,1 per cento) in crescita nell'anno del 19,9 per cento (tavola 8). In aumento del 26 per cento il debito delle Amministrazioni locali del Nord ovest.

Il Patto di stabilità interno: i risultati del 2006.

4.8. Anche nel 2006 le Regioni a statuto ordinario hanno conseguito gli obiettivi posti con

Tavola 9 - IL PATTO DI STABILITA' INTERNO 2006 - LE REGIONI A STATUTO ORDINARIO
I risultati complessivi e per macro area

(milioni di euro)

Pagamenti	Totale Regioni a statuto ordinario			Regioni nord			Regioni centro			Regioni sud		
	2004	2006	06/ 04	2004	2006	06/ 04	2004	2006	06/ 04	2004	2006	06/ 04
TITOLO I - SPESE CORRENTI	**85.528**	**93.792**	**9,7**	**42.775**	**46.609**	**9,0**	**19.965**	**22.318**	**11,8**	**22.788**	**24.865**	**9,1**
a detrarre:												
Spese per il personale	2.171	2.307	6,3	726	762	5,1	503	562	11,7	942	983	4,4
Spese per la sanità	69.260	77.943	12,5	35.188	39.373	11,9	16.215	18.611	14,8	17.856	19.959	11,8
Spese per trasferimenti correnti ad Amm.zioni pubbliche	4.305	5.419	25,9	1.814	2.348	29,5	1.389	1.574	13,3	1.102	1.496	35,7
Spese per interessi passivi	1.015	1.033	1,8	366	414	13,1	346	310	-10,5	303	310	2,4
Spese per calamità naturali	46	57	22,0	38	45	17,6	6	8	31,2	2	3	78,9
Spese per funzioni trasferite o delegate dal 01/01/05	238	0		118	0		56	0		64	0	
SPESE CORRENTI NETTE	**8.494**	**7.034**	**-17,2**	**4.526**	**3.667**	**-19,0**	**1.449**	**1.253**	**-13,5**	**2.519**	**2.114**	**-16,1**
OBIETTIVO ANNUALE SPESE CORRENTI	0	8.171		0	4.354		0	1.394		0	2.423	
DIFFERENZA TRA OBIETTIVO E RISULTATO ANNUALE SP.CORRENTI	0	1.138		0	688		0	141		0	309	
TITOLO II - SPESE IN C/CAPITALE	**13.248**	**13.238**	**-0,1**	**5.570**	**5.225**	**-6,2**	**2.478**	**2.706**	**9,2**	**5.201**	**5.307**	**2,0**
a detrarre:												
Spese per la sanità	973	674	-30,7	334	375	12,5	239	176	-26,5	400	123	-69,2
Spese per trasferimenti in c/cap. ad Amm.zioni pubbliche	4.896	5.596	14,3	1.859	1.841	-0,9	857	1.244	45,1	2.179	2.510	15,2
Spese per concessione di crediti	73	133	82,7	56	112	99,1	14	20	41,9	2	1	-76,1
Spese per calamità naturali	493	392	-20,4	341	240	-29,7	13	20	52,2	139	133	-4,5
Spese in c/cap. cofinanziate dalla UE comprese le quote nazionali - solo per il 2006	2.242	2.505	11,7	631	422	-33,0	557	517	-7,1	1.055	1.565	48,4
Spese per funzioni trasferite o delegate dal 01/01/05	3	0		0	0		0	0		3	0	
SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE	**4.569**	**3.938**	**-13,8**	**2.349**	**2.234**	**-4,9**	**797**	**728**	**-8,6**	**1.422**	**976**	**-31,4**
Spese in c/cap. pagate nel 2006 con proventi 2006 da erogazioni gratuite e liberalità	0	0		0	0		0	0		0	0	
Spese in c/cap. finanziate da riduzioni di spesa corrente rispetto all'obiettivo programmatico	0	219		0	219		0	0		0	0	
RISULTATO SPESE IN CONTO CAPITALE	**4.569**	**3.718**	**-18,6**	**2.349**	**2.014**	**-14,3**	**797**	**728**	**-8,6**	**1.422**	**976**	**-31,4**
OBIETTIVO ANNUALE SPESE IN CONTO CAPITALE	0	4.788		0	2.462			836			1.490	
DIFFERENZA TRA OBIETTIVO E RISULTATO ANNUALE SP.C/CAP	0	1.070		0	448			107			515	

Fonte: elaborazione su dati MEF - monitoraggio Patto di stabilità 2006.

il nuovo schema normativo: le spese correnti soggette a vincolo si sono ridotte in termini di pagamenti del 17,2 per cento e in termini di impegni del 13 per cento; le spese in conto capitale nette, per le quali era consentito un aumento fino al 4,8 per cento, hanno registrato una flessione di poco meno del 19 per cento in termini di pagamento e del 27,5 per cento in impegni (tavole 9 e 10).

Tavola 10 - IL PATTO DI STABILITA' INTERNO 2006 - LE REGIONI A STATUTO ORDINARIO
I risultati complessivi e per macro area

(milioni di euro)

Impegni	Totale Regioni a statuto ordinario			Regioni nord			Regioni centro			Regioni sud		
	2004	2006	06/ 04	2004	2006	06/ 04	2004	2006	06/ 04	2004	2006	06/ 04
TITOLO I - SPESE CORRENTI	**87.407**	**95.176**	**8,9**	**43.082**	**46.777**	**8,6**	**21.366**	**22.826**	**6,8**	**22.960**	**25.573**	**11,4**
a detrarre:												
Spese per il personale	2.192	2.390	9,0	764	816	6,8	496	574	15,7	932	1.000	7,3
Spese per la sanità	69.319	77.383	11,6	34.644	39.012	12,6	16.833	18.385	9,2	17.842	19.987	12,0
Spese per trasferimenti correnti ad Amm.zioni pubbliche	5.517	6.400	16,0	2.244	2.544	13,4	1.927	1.978	2,6	1.345	1.878	39,6
Spese per interessi passivi	1.016	1.049	3,2	366	421	15,0	353	319	-9,7	297	310	4,3
Spese per calamità naturali	52	59	13,6	44	48	9,4	6	7	17,0	2	4	111,5
Spese per funzioni trasferite o delegate dal 01/01/05	246	0		118	0		64	0		64	0	
SPESE CORRENTI NETTE	**9.066**	**7.895**	**-12,9**	**4.903**	**3.937**	**-19,7**	**1.686**	**1.563**	**-7,3**	**2.477**	**2.395**	**-3,3**
OBIETTIVO ANNUALE SPESE CORRENTI	0	8.722		0	4.717		0	1.622		0	2.383	
DIFFERENZA TRA OBIETTIVO E RISULTATO ANNUALE SP.CORRENTI	0	827		0	780		0	59		0	-13	
TITOLO II - SPESE IN C/CAPITALE	**20.856**	**19.029**	**-8,8**	**7.884**	**5.554**	**-29,6**	**4.896**	**3.672**	**-25,0**	**8.076**	**9.803**	**21,4**
a detrarre:		0										
Spese per la sanità	1.957	979	-49,9	472	428	-9,5	1.054	169	-83,9	430	383	-11,1
Spese per trasferimenti in c/cap. ad Amm.zioni pubbliche	8.587	8.048	-6,3	2.750	2.158	-21,5	1.589	1.543	-2,9	4.248	4.346	2,3
Spese per concessione di crediti	252	343	36,1	103	114	10,1	8	13	56,5	140	216	54,1
Spese per calamità naturali	546	344	-37,0	394	210	-46,8	15	18	21,2	136	116	-14,9
Spese in c/cap. cofinanziate dalla UE comprese le quote nazionali - solo per il 2006	3.053	4.636	51,8	709	510	-28,0	945	1.027	8,7	1.400	3.099	121,4
Spese per funzioni trasferite o delegate dal 01/01/05	3	0		0	0		0	0		3	0	
SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE	**6.458**	**4.679**	**-27,5**	**3.455**	**2.134**	**-38,2**	**1.286**	**903**	**-29,8**	**1.718**	**1.642**	**-4,4**
Spese in c/cap. pagate nel 2006 con proventi 2006 da erogazioni gratuite e liberalità	0	0		0	0		0	0		0	0	
Spese in c/cap. finanziate da riduzioni di spesa corrente rispetto all'obiettivo programmatico	0	148		0	148		0	0		0	0	
RISULTATO SPESE IN CONTO CAPITALE	**6.458**	**4.531**	**-29,8**	**3.455**	**1.986**	**-42,5**	**1.286**	**903**	**-29,8**	**1.718**	**1.642**	**-4,4**
OBIETTIVO ANNUALE SPESE IN CONTO CAPITALE	0	6.768		0	3.620			1.347			1.800	
DIFFERENZA TRA OBIETTIVO E RISULTATO ANNUALE SP.C/CAP	0	2.233		0	1.634			441			158	

Fonte: elaborazione su dati MEF - monitoraggio Patto di stabilità 2006

Il Patto ha continuato a riguardare, tuttavia, una quota marginale della spesa: l'11 e il 10,3 per cento della spesa regionale in termini di impegni e di pagamenti (rispettivamente il 14 e il 12,6 per cento nel 2005). Si è trattato dell'8,3 per cento della spesa corrente e del 24,6 per cento di quella in conto capitale in termini di impegni (rispettivamente il 7,5 e il 29,7 per cento in termini di pagamenti).

Guardando, invece, al complesso della gestione, la spesa corrente è cresciuta tra il 2004 e il 2006 di circa il 10 per cento in pagamenti e l'8,9 per cento in impegni. Un risultato dovuto soprattutto alla spesa sanitaria, aumentata del 11,6 per cento. Anche la spesa non sanitaria non ricompresa nel Patto ha presentato tassi di variazioni di rilievo (+13,4 per cento in termini di pagamenti). Quella in conto capitale si è, invece, ridotta del 8,8 per cento in termini di impegni, rimanendo costante come pagamenti.

Il risultato non cambia nelle diverse aree territoriali, ma mutano l'intensità e le caratteristiche della correzione: le Regioni del Nord hanno registrato la flessione maggiore della spesa in conto capitale sia in termini di pagamenti (-6,2 per cento) che di impegni (-29,6 per cento); quelle del Centro hanno presentato l'aumento più sostenuto dei pagamenti correnti (+11,8 per cento) e il più limitato calo degli impegni per spesa corrente netta; quelle del Sud, da un lato, hanno ridotto la spesa corrente netta di un importo inferiore al dato obiettivo (il 3,3 per cento mentre l'obiettivo era del 3,8 per cento) a causa del risultato di una sola regione che è risultata inadempiente in termini di impegni, dall'altro, hanno aumentato la spesa in conto capitale, sia in termini di impegni (+21,4 per cento) che di pagamenti (+2,0), come conseguenza dell'aumento degli interventi cofinanziati con fondi UE.

L'osservazione della variazione intervenuta tra il 2004 e il 2006 nelle spese regionali, se consente di verificare la corrispondenza delle stesse ai contenuti del Patto, non permette di valutare l'operare della norma in base alla capacità di contenere l'andamento della spesa complessiva entro un tasso di crescita del 2 per cento, governandone la graduale riduzione in rapporto al prodotto interno lordo. Per far questo, è necessario guardare ai dati relativi agli ultimi tre esercizi (tavole 11 e 12).

La spesa complessiva in termini di impegni ha conosciuto un netto rallentamento tra il 2004 e il 2005 (+1,3 per cento), per ritornare a crescere di poco più del 4 per cento nell'ultimo anno. A tale risultato ha contribuito un aumento del 4,7 per cento della spesa corrente e un più modesto incremento di quella capitale (aumentata del 1,1 per cento dopo il calo di quasi il 10 per cento del 2005).

La spesa complessiva al netto della sola spesa per sanità si è, invece, ridotta di oltre il 4 per cento tra il 2004 e il 2005 e dell'1,3 per cento nel 2006. Il contenimento della spesa al di sotto della soglia obiettivo (+2 per cento), ottenuto nel 2005 grazie ad una riduzione di circa il 10 per cento degli impegni in conto capitale, è stato raggiunto nel

Tavola 11 - IL PATTO DI STABILITA' INTERNO 2006 - LE REGIONI A STATUTO ORDINARIO
Spese correnti e in conto capitale per macro area territoriale nel 2003-2006

Impegni	Totale Regioni a statuto ordinario							
	2003	2004	2005	2006	05/03	06/04	05/04	06/05
Spesa corrente	**84.973**	**87.407**	**90.897**	**95.176**	**7,0**	**8,9**	**4,0**	**4,7**
Spese per la sanità	66.615	69.319	72.405	77.383	8,7	11,6	4,5	6,9
Spesa in c/capitale	**17.179**	**20.856**	**18.813**	**19.029**	**9,5**	**-8,8**	**-9,8**	**1,1**
Spesa complessiva	**102.152**	**108.263**	**109.710**	**114.205**	**7,4**	**5,5**	**1,3**	**4,1**
Spesa corrente al netto sanità	18.358	18.088	18.492	17.792	0,7	-1,6	2,2	-3,8
Spesa in c/capitale	17.179	20.856	18.813	19.029	9,5	-8,8	-9,8	1,1
Spesa complessiva al netto sanità	35.537	38.944	37.305	36.821	5,0	-5,5	-4,2	-1,3

	Regioni nord							
	2003	2004	2005	2006	05/03	06/04	05/04	06/05
Spesa corrente	**41.037**	**43.082**	**44.676**	**46.777**	**8,9**	**8,6**	**3,7**	**4,7**
Spese per la sanità	32.877	34.644	36.269	39.012	10,3	12,6	4,7	7,6
Spesa in c/capitale	**6.383**	**7.884**	**6.191**	**5.554**	**-3,0**	**-29,6**	**-21,5**	**-10,3**
Spesa complessiva	**47.420**	**50.966**	**50.867**	**52.330**	**7,3**	**2,7**	**-0,2**	**2,9**
Spesa corrente al netto sanità	8.160	8.438	8.407	7.765	3,0	-8,0	-0,4	-7,6
Spesa in c/capitale	6.383	7.884	6.191	5.554	-3,0	-29,6	-21,5	-10,3
Spesa complessiva al netto sanità	14.543	16.322	14.598	13.319	0,4	-18,4	-10,6	-8,8

	Regioni centro							
	2003	2004	2005	2006	05/03	06/04	05/04	06/05
Spesa corrente	**20.666**	**21.366**	**22.002**	**22.826**	**6,5**	**6,8**	**3,0**	**3,7**
Spese per la sanità	15.575	16.833	17.249	18.385	10,7	9,2	2,5	6,6
Spesa in c/capitale	**3.809**	**4.896**	**5.505**	**3.672**	**44,5**	**-25,0**	**12,4**	**-33,3**
Spesa complessiva	**24.475**	**26.262**	**27.507**	**26.498**	**12,4**	**0,9**	**4,7**	**-3,7**
Spesa corrente al netto sanità	5.091	4.533	4.753	4.441	-6,6	-2,0	4,9	-6,6
Spesa in c/capitale	3.809	4.896	5.505	3.672	44,5	-25,0	12,4	-33,3
Spesa complessiva al netto sanità	8.900	9.429	10.259	8.113	15,3	-14,0	8,8	-20,9

	Regioni sud							
	2003	2004	2005	2006	05/03	06/04	05/04	06/05
Spesa corrente	**23.270**	**22.960**	**24.219**	**25.573**	**4,1**	**11,4**	**5,5**	**5,6**
Spese per la sanità	18.163	17.842	18.887	19.987	4,0	12,0	5,9	5,8
Spesa in c/capitale	**6.987**	**8.076**	**7.117**	**9.803**	**1,9**	**21,4**	**-11,9**	**37,7**
Spesa complessiva	**30.257**	**31.035**	**31.336**	**35.376**	**3,6**	**14,0**	**1,0**	**12,9**
Spesa corrente al netto sanità	5.107	5.117	5.332	5.587	4,4	9,2	4,2	4,8
Spesa in c/capitale	6.987	8.076	7.117	9.803	1,9	21,4	-11,9	37,7
Spesa complessiva al netto sanità	12.094	13.193	12.449	15.390	2,9	16,6	-5,6	23,6

Fonte: elaborazione su dati MEF - monitoraggi Patto di stabilità 2005 e 2006

2006 attraverso il rallentamento della spesa corrente al netto della sanità (-3,8 per cento); ciò ha consentito un lieve recupero della spesa in conto capitale.

Tavola 12 - IL PATTO DI STABILITA' INTERNO 2006 - LE REGIONI A STATUTO ORDINARIO
Spese correnti e in conto capitale per macro area territoriale nel 2003-2006

Pagamenti	Totale Regioni a statuto ordinario							
	2003	2004	2005	2006	05/03	06/04	05/04	06/05
Spesa corrente	**82.760**	**85.528**	**88.335**	**93.792**	**6,7**	**9,7**	**3,3**	**6,2**
di cui Spese per la sanità	65.353	69.260	71.816	77.943	9,9	12,5	3,7	8,5
Spesa in c/capitale	**12.412**	**13.248**	**12.729**	**13.238**	**2,6**	**-0,1**	**-3,9**	**4,0**
Spesa complessiva	**95.171**	**98.777**	**101.065**	**107.030**	**6,2**	**8,4**	**2,3**	**5,9**
Spesa corrente al netto sanità	17.406	16.269	16.520	15.849	-5,1	-2,6	1,5	-4,1
Spesa in c/capitale	12.412	13.248	12.729	13.238	2,6	-0,1	-3,9	4,0
Spesa complessiva al netto sanità	29.818	29.517	29.249	29.087	-1,9	-1,5	-0,9	-0,6
	Regioni nord							
	2003	2004	2005	2006	05/03	06/04	05/04	06/05
Spesa corrente	**40.876**	**42.775**	**43.696**	**46.609**	**6,9**	**9,0**	**2,2**	**6,7**
di cui Spese per la sanità	32.762	35.188	35.723	39.373	9,0	11,9	1,5	10,2
Spesa in c/capitale	**4.887**	**5.570**	**5.682**	**5.225**	**16,3**	**-6,2**	**2,0**	**-8,0**
Spesa complessiva	**45.763**	**48.345**	**49.378**	**51.834**	**7,9**	**7,2**	**2,1**	**5,0**
Spesa corrente al netto sanità	8.114	7.587	7.973	7.236	-1,7	-4,6	5,1	-9,2
Spesa in c/capitale	4.887	5.570	5.682	5.225	16,3	-6,2	2,0	-8,0
Spesa complessiva al netto sanità	13.002	13.157	13.655	12.461	5,0	-5,3	3,8	-8,7
	Regioni centro							
	2003	2004	2005	2006	05/03	06/04	05/04	06/05
Spesa corrente	**19.559**	**19.965**	**20.824**	**22.318**	**6,5**	**11,8**	**4,3**	**7,2**
di cui Spese per la sanità	15.103	16.215	17.145	18.611	13,5	14,8	5,7	8,6
Spesa in c/capitale	**2.290**	**2.478**	**2.576**	**2.706**	**12,5**	**9,2**	**4,0**	**5,0**
Spesa complessiva	**21.849**	**22.443**	**23.401**	**25.024**	**7,1**	**11,5**	**4,3**	**6,9**
Spesa corrente al netto sanità	4.455	3.749	3.680	3.707	-17,4	-1,1	-1,9	0,7
Spesa in c/capitale	2.290	2.478	2.576	2.706	12,5	9,2	4,0	5,0
Spesa complessiva al netto sanità	6.745	6.227	6.256	6.413	-7,3	3,0	0,5	2,5
	Regioni sud							
	2003	2004	2005	2006	05/03	06/04	05/04	06/05
Spesa corrente	**22.325**	**22.788**	**23.815**	**24.865**	**6,7**	**9,1**	**4,5**	**4,4**
di cui Spese per la sanità	17.488	17.856	18.949	19.959	8,3	11,8	6,1	5,3
Spesa in c/capitale	**5.235**	**5.201**	**4.471**	**5.307**	**-14,6**	**2,0**	**-14,0**	**18,7**
Spesa complessiva	**27.560**	**27.989**	**28.286**	**30.172**	**2,6**	**7,8**	**1,1**	**6,7**
Spesa corrente al netto sanità	4.837	4.932	4.866	4.906	0,6	-0,5	-1,3	0,8
Spesa in c/capitale	5.235	5.201	4.471	5.307	-14,6	2,0	-14,0	18,7
Spesa complessiva al netto sanità	10.071	10.133	9.338	10.214	-7,3	0,8	-7,8	9,4

Fonte: elaborazione su dati MEF - monitoraggi Patto di stabilità 2005 e 2006

In termini di pagamenti, nel 2005 la crescita della spesa corrente non sanitaria (1,5 per cento) è stata compensata dal calo di quella in conto capitale (-4 per cento); nel 2006 è

stata la spesa corrente a ridursi del 4,1 per cento, mentre ha recuperato quella in conto capitale (4 per cento).

Si è trattato, naturalmente, di un risultato medio complessivo che ha presentato differenze, anche significative, ove si guardi ai risultati delle Regioni nelle diverse aree territoriali.

Nelle Regioni del Nord la spesa impegnata al netto di quella sanitaria conosce una riduzione in entrambi gli anni (nel 2005 e nel 2006 la spesa decresce, rispettivamente del 10,6 e del 8,8 per cento). Nell'ultimo anno, alla riduzione delle spese in conto capitale si è aggiunto il calo di quella corrente del 7,6 per cento; i pagamenti netti si sono ridotti in misura consistente (-9,2 per cento i correnti, -8 per cento quelli in conto capitale).

Nelle Regioni del Centro, sempre al netto della spesa sanitaria, la spesa complessiva in termini di impegni, dopo un incremento del 8,8 per cento nel 2005, si sono ridotti del 21 per cento nel 2006. Nell'ultimo esercizio la riduzione è stata, soprattutto, legata ad una importante contrazione degli impegni per spesa in conto capitale, cui si è aggiunta una flessione del 6,6 per cento della spesa corrente (al netto delle spese destinate alla sanità). I pagamenti netti sono cresciuti nel 2006 del 2,5 per cento come risultato di una variazione in leggera crescita (+0,7 per cento) della spesa corrente, mentre quella in conto capitale ha continuato a muoversi su livelli di incremento pari al 4-5 per cento.

Nelle Regioni del Sud, la spesa corrente non sanitaria impegnata è cresciuta negli ultimi due anni del 4,2 e del 4,8 per cento; dopo la forte contrazione del 2005, –11,9 per cento, la spesa in conto capitale è cresciuta nel 2006 del 37,7 per cento. I pagamenti in conto capitale (+18,7 per cento) hanno riportato la spesa complessiva (al netto della sanità) su livelli elevati (+9,4 per cento) dopo il calo del 2005; i pagamenti per spesa corrente sono aumentati, invece, di un punto percentuale.

4.9. La rappresentazione dei risultati delle Amministrazioni regionali che emerge dall'esame degli esiti del Patto di stabilità interno sembra discostarsi, in misura significativa, dagli andamenti riscontrati in termini di contabilità nazionale, anche al di là di quelle che possono essere le differenze metodologiche nel trattamento dei dati. Come si è visto, anche nel 2006, la crescita della spesa complessiva in termini di contabilità nazionale (cfr. paragrafo 4.5) è stata pari al 6,6 per cento. Anche la spesa non sanitaria nell'ultimo anno ha scontato una nuova crescita della componente corrente (+5,9 per cento).

Differenze che trovano una spiegazione nell'esame del complesso dei conti finanziari delle Regioni a statuto ordinario e speciale.

Tavola 13 - IL PATTO DI STABILITA' INTERNO 2006
I risultati 2004 e 2006 delle Regioni a statuto ordinario e speciale

PAGAMENTI	*Totale Reg. stat. ord.* 2004	2006	06/04	*Totale Reg. stat. spec.* 2004	2006	06/04	*Totale Regioni* 2004	2006	06/04
Totale spesa corrente	85.528	93.792	9,7	25.142	28.792	14,5	110.670	122.584	10,8
di cui spese per la sanità	*69.260*	*77.943*	*12,5*	*11.579*	*13.113*	*13,2*	*80.839*	*91.055*	*12,6*
Totale spesa in conto capitale	13.248	13.238	-0,1	8.500	9.188	8,1	21.749	22.426	3,1
Totale spesa	**98.777**	**107.030**	**8,4**	**33.642**	**37.980**	**12,9**	**132.419**	**145.010**	**9,5**
Spesa corrente al netto sanità	**16.269**	**15.849**	**-2,6**	**13.563**	**15.679**	**15,6**	**29.832**	**31.529**	**5,7**
Spesa in conto capitale	**13.248**	**13.238**	**-0,1**	**8.500**	**9.188**	**8,1**	**21.749**	**22.426**	**3,1**
Totale spesa al netto sanità	**29.517**	**29.087**	**-1,5**	**22.063**	**24.867**	**12,7**	**51.580**	**53.954**	**4,6**

IMPEGNI	*Totale Reg. stat. ord.* 2004	2006	06/04	*Totale Reg. stat. spec.* 2004	2006	06/04	*Totale Regioni* 2004	2006	06/04
Totale spesa corrente	87.407	95.176	8,9	26.374	28.771	9,1	113.781	123.947	8,9
di cui spese per la sanità	*69.319*	*77.383*	*11,6*	*12.256*	*12.703*	*3,6*	*81.575*	*90.086*	*10,4*
Totale spesa in conto capitale	20.856	19.029	-8,8	10.764	11.097	3,1	31.620	30.126	-4,7
Totale spesa	**108.263**	**114.205**	**5,5**	**37.138**	**39.868**	**7,4**	**145.401**	**154.073**	**6**
Spesa corrente al netto sanità	**18.088**	**17.792**	**-1,6**	**14.117**	**16.069**	**13,8**	**32.206**	**33.861**	**5,1**
Spesa in conto capitale	**20.856**	**19.029**	**-8,8**	**10.764**	**11.097**	**3,1**	**31.620**	**30.126**	**-4,7**
Totale spesa al netto sanità	**38.944**	**36.822**	**-5,5**	**24.882**	**27.166**	**9,2**	**63.826**	**63.987**	**0,3**

Fonte: elaborazione su dati MEF - monitoraggio Patto di stabilità 2006

Tra il 2004 e il 2006 la crescita della spesa in termini di pagamenti, in totale pari al 9,5 per cento, è stata nel complesso di poco inferiore al 13 per cento nelle Regioni a statuto speciale mentre è stata pari all'8,4 per cento in quelle ordinarie (tavola 13). Nelle spese correnti e in quelle complessive al netto della spesa sanitaria (sia per i pagamenti che per gli impegni) la differenza tra i gruppi di Regioni è stata netta e in grado di spiegare gli esiti differenti rilevati in precedenza tra l'andamento di contabilità nazionale e quello di natura finanziaria delle Regioni ordinarie. Mentre le Regioni a statuto speciale hanno visto crescere la spesa complessiva al netto della sanità del 12,7 per cento, quelle ordinarie hanno conosciuto una flessione dell'1,5 per cento tra il 2004 e il 2006. Particolarmente rilevante la crescita nella spesa corrente dalle Regioni speciali, che hanno riportato un aumento medio, in termini di impegni, del 13,8 per cento contro una contrazione dell'1,6 per cento delle Regioni ordinarie.

In sintesi, le Regioni a statuto ordinario hanno anche nel 2006 rispettato il Patto di stabilità interno. A tale risultato formale ha corrisposto, però, un esito più sostanziale: esse hanno ottenuto un significativo contenimento della spesa complessiva al netto di

quella sanitaria. Un risultato conseguito, nell'ultimo esercizio, con un rallentamento proprio della componente corrente della spesa.

Diverso è, invece, il risultato guardando ad un secondo obiettivo che si intendeva perseguire con il Patto: la ricomposizione della spesa e il recupero di un più elevato livello di quella in conto capitale. L'introduzione di obiettivi differenziati per spesa corrente e conto capitale non è sembrata sufficiente a stimolare nel breve una ricomposizione interna. Oltre ai vincoli del Patto, hanno pesato sulle Amministrazioni la forte pressione della spesa sanitaria e dei vincoli posti per la sua copertura, ma anche una ormai cronica lentezza nella dinamica delle entrate.

L'esame dei dati per area territoriale ha consentito, poi, di rilevare andamenti diversi nelle modalità di gestione del Patto. Dai risultati ottenuti è emersa la conferma di tensioni dal lato della spesa corrente, anche non sanitaria, che hanno trovato una temporanea compatibilizzazione con i vincoli del Patto, ma che sono destinate a trovare un limite ulteriore nella dinamica delle entrate e nell'esaurimento degli spazi di ricorso ad indebitamento.

4.10. Con riguardo all'attuazione del Patto di stabilità agli altri Enti locali, l'esame che la Corte svolge nel referto annuale al Parlamento, di cui qui si anticipano alcuni risultati, ha per oggetto quest'anno le Province e i Comuni sopra i 5.000 abitanti. Gli Enti esaminati sono suddivisi in due gruppi: quelli maggiori e minori di 20.000 abitanti. Si tratta, nel complesso, di 1.755 Comuni e di 92 Province (sono esclusi Comuni e Province delle Regioni a statuto speciale con propria disciplina specifica).

Diversamente che nel passato, i risultati del 2006 delle Province e dei Comuni devono essere letti sotto due profili distinti.

Dal punto di vista complessivo, come negli esercizi precedenti, i limiti del Patto sono stati rispettati. Sia per le Province che per i Comuni, i livelli della spesa soggetta al Patto sono risultati entro i limiti previsti. Per le Province, i livelli di spesa registrati sia in termini di cassa che di competenza si sono mantenuti al di sotto dell'obiettivo programmatico; in misura molto ampia se si guarda alla spesa in conto capitale (che si è mantenuta molto al di sotto dell'obiettivo soprattutto in termini di impegni). In termini di spesa corrente, invece, i margini sono stati più ristretti, sia che si guardi agli impegni che (e soprattutto) ai pagamenti (tavola 14).

Tavola 14 - IL PATTO DI STABILITA' INTERNO 2006 - LE Pprovince

(milioni di euro)

SPESA CORRENTE		Pagamenti (RS+CP)			Impegni		
		2004	2006	var%	2004	2006	var%
TOTALE TITOLO 1°		7.049	7.506	6,5	7.352	7.540	2,6
A detrarre	Spese per il personale	2.157	2.348	8,8	2.145	2.295	7,0
	Spese per trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	629	829	31,9	633	778	23,1
	Spese di carattere sociale	147	166	12,5	154	197	28,1
	Spese per interessi passivi	343	422	23,0	354	409	15,7
	Spese per calamità naturali	12	27	117,4	9	28	197,4
	Spese per oneri da sentenze che originino debiti fuori bilancio	15	19	28,7	18	43	138,4
	Spese per funzioni trasferite o delegate dal 1° gennaio 2005	0	282		0	295	
SPESE CORRENTI NETTE		3.746	3.414	-8,9	4.039	3.495	-13,5
	Detrazioni di quote di spese correnti pagate/impegnate dall'ente "capofila" e di competenza di altri Enti	40	141	253,6	41	149	259,3
	Incremento convenziale della quota di spese correntI pagate/impegnate dall'ente "capofila" e di propria competenza	0	0		0	0	
	Eventuali ulteriori rettifiche	7	5	-27,4	8	6	-18,0
RISULTATO ANNUALE SPESE CORRENTI RILEVANTI PER IL PATTO		3.700	3.269	-11,7	3.990	3.340	-16,3
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SPESE CORRENTI		-	3.433	-	-	3.703	-
DIFFERENZA TRA OBIETTIVO E RISULTATO		-	**165**	-	-	**363**	-
SPESA IN CONTO CAPITALE		**Pagamenti (RS+CP)**			**Impegni**		
TOTALE TITOLO II		4.131	4.043	-2,1	5.971	4.456	-25,4
A detrarre	Spese per trasferimenti in conto capitale ad Amministrazioni pubbliche	195	315	61,9	285	329	15,5
	Spese per concessione di crediti	835	660	-21,0	764	679	-11,1
	Spese per calamità naturali	96	99	3,4	90	140	56,0
	Spese per oneri da sentenze che originino debiti fuori bilancio	6	11	78,7	62	16	-74,9
	Spese in conto capitale derivanti da interventi cofinanziati dalla U.E., ivi comprese le corrispondenti quote di parte nazionale - solo per il 2006	122	226	84,8	144	363	151,5
	Spese per funzioni trasferite o delegate dal 1° gennaio 2005	0	24		0	125	
SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE		2.877	2.708	-5,9	4.627	2.804	-39,4
	Altre detrazioni nette	5	119		22	39	
RISULTATO ANNUALE SPESE CONTO CAPITALE		2.872	2.589	-9,9	4.605	2.765	-40,0
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SPESE IN CONTO CAPITALE		-	3.105	-	-	4.978	-
DIFFERENZA TRA OBIETTIVO E RISULTATO		-	**516**	-	-	**2.213**	-

Fonte: elaborazione su dati Corte dei conti – monitoraggio Patto di stabilità 2006.

Anche i Comuni maggiori hanno presentato una spesa netta soggetta al Patto nei limiti degli importi obiettivo (tavola 15). La spesa corrente complessiva tra il 2004 e il 2006 ha

segnato una seppur lieve flessione sia in termini di pagamenti (-0,5 per cento) sia in termini di impegni (-0,8 per cento); la spesa in conto capitale è invece cresciuta dell'8,1 per cento in pagamenti mentre ha marcato una flessione di circa il 10 per cento in termini di impegni. Al netto delle voci che il Patto esclude la spesa corrente si è contratta del 12,8 per cento in termini di pagamenti e dell'11,9 per cento in termini di impegni.

Tavola 15 - IL PATTO DI STABILITA' INTERNO 2006 - I COMUNI CON PIU' DI 20.000 ABITANTI

(milioni di euro)

SPESA CORRENTE		Pagamenti (RS+CP)			Impegni		
		2004	2006	var%	2004	2006	var%
TOTALE TITOLO 1°		22.393	22.278	-0,5	23.051	22.877	-0,8
A detrarre	Spese per il personale	8.374	8.890	6,2	8.265	8.707	5,4
	Spese per trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	346	478	38,0	363	497	36,9
	Spese di carattere sociale	2.175	2.506	15,2	2.353	2.713	15,3
	Spese per interessi passivi	1.294	1.388	7,3	1.300	1.403	7,9
	Spese per calamità naturali	12	17	41,4	13	24	92,0
	Spese per oneri da sentenze che originino debiti fuori bilancio	42	109	161,9	91	97	6,3
	Spese per funzioni trasferite o delegate dal 1° gennaio 2005	0	43		0	51	
SPESE CORRENTI NETTE		10.150	8.846	-12,8	10.667	9.386	-12,0
	Detrazioni di quote di spese correnti pagate/impegnate dall'ente "capofila" e di competenza di altri Enti	3	8	206,2	3	11	213,5
	Incremento convenziale della quota di spese correntI pagate/impegnate dall'ente "capofila" e di propria competenza	0	15		0	18	
	Eventuali ulteriori rettifiche	18	16	-10,9	24	15	-36,7
RISULTATO ANNUALE SPESE CORRENTI RILEVANTI PER IL PATTO		10.130	8.838	-12,8	10.640	9.378	-11,9
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SPESE CORRENTI		-	9.381	-	-	9.854	-
DIFFERENZA TRA OBIETTIVO E RISULTATO		-	**543**	-	-	**477**	-
SPESA IN CONTO CAPITALE		**Pagamenti (RS+CP)**			**Impegni**		
TOTALE TITOLO II		14.217	15.374	8,1	18.389	16.627	-9,6
A detrarre	Spese per trasferimenti in conto capitale ad Amministrazioni pubbliche	71	154	116,1	104	94	-8,9
	Spese per concessione di crediti	6.460	8.291	28,3	6.660	9.132	37,1
	Spese per calamità naturali	315	279	-11,5	816	305	-62,7
	Spese per oneri da sentenze che originino debiti fuori bilancio	61	88	45,5	72	52	-27,2
	Spese in conto capitale derivanti da interventi cofinanziati dalla U.E., ivi comprese le corrispondenti quote di parte nazionale - solo per il 2006	136	264	93,4	498	476	-4,4
	Spese per funzioni trasferite o delegate dal 1° gennaio 2005	0	49		0	26	
SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE		7.173	6.249	-12,9	10.239	6.541	-36,1
	Altre detrazioni nette	135	374		697	540	
RISULTATO ANNUALE SPESE CONTO CAPITALE		7.038	5.875	-16,5	9.542	6.001	-37,1
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SPESE IN CONTO CAPITALE		-	7.609	-	-	10.315	-
DIFFERENZA TRA OBIETTIVO E RISULTATO		-	**1.733**	-	-	**4.314**	-

Fonte: elaborazione su dati Corte dei conti – monitoraggio Patto di stabilità 2006.

Ancora più forte è stata la flessione della spesa in conto capitale, che in termini di impegni, si è ridotta di oltre il 37 per cento.

Meno netto il risultato se si guarda ai Comuni con meno di 20.000 abitanti (tavola 16)

Tavola 16 - IL PATTO DI STABILITA' INTERNO 2006 - I COMUNI TRA 5.000 E 20.000 ABITANTI

(milioni di euro)

SPESA CORRENTE		Pagamenti (RS+CP)			Impegni		
		2004	2006	var%	2004	2006	var%
TOTALE TITOLO 1°		**8.307**	**8.386**	**1,0**	**8.421**	**8.581**	**1,9**
A detrarre	Spese per il personale	2.959	3.053	3,2	2.882	2.992	3,8
	Spese per trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	157	274	74,6	189	298	58,2
	Spese di carattere sociale	785	933	18,8	821	987	20,1
	Spese per interessi passivi	441	453	2,7	442	451	2,0
	Spese per calamità naturali	26	31	21,8	27	38	38,2
	Spese per oneri da sentenze che originino debiti fuori bilancio	21	38	76,2	26	42	65,6
	Spese per funzioni trasferite o delegate dal 1° gennaio 2005	0	11		0	12	
SPESE CORRENTI NETTE		**3.918**	**3.595**	**-8,3**	**4.035**	**3.762**	**-6,8**
	Detrazioni di quote di spese correnti pagate/impegnate dall'ente "capofila" e di competenza di altri Enti	5	8	60,0	11	8	-19,3
	Incremento convenziale della quota di spese correntI pagate/impegnate dall'ente "capofila" e di propria competenza	2	19		2	5	154,7
	Eventuali ulteriori rettifiche	11	9	-15,3	12	10	-12,3
RISULTATO ANNUALE SPESE CORRENTI RILEVANTI PER IL PATTO		**3.903**	**3.596**	**-7,9**	**4.014**	**3.748**	**-6,6**
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SPESE CORRENTI		-	**3.620**	-	-	**3.724**	-
DIFFERENZA TRA OBIETTIVO E RISULTATO		-	**24**	-	-	**-24**	-
SPESA IN CONTO CAPITALE		**Pagamenti (RS+CP)**			**Impegni**		
TOTALE TITOLO II		**3.904**	**3.681**	**-5,7**	**4.983**	**4.043**	**-18,9**
A detrarre	Spese per trasferimenti in conto capitale ad Amministrazioni pubbliche	24	58	141,0	43	69	61,8
	Spese per concessione di crediti	108	200	86,0	116	229	96,7
	Spese per calamità naturali	196	174	-11,2	214	143	-33,1
	Spese per oneri da sentenze che originino debiti fuori bilancio	14	41	181,6	24	35	48,5
	Spese in conto capitale derivanti da interventi cofinanziati dalla U.E., ivi comprese le corrispondenti quote di parte nazionale - solo per il 2006	130	222	70,0	242	375	55,4
	Spese per funzioni trasferite o delegate dal 1° gennaio 2005	0	9		0	24	
SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE		**3.432**	**2.978**	**-13,2**	**4.344**	**3.167**	**-27,1**
Altre detrazioni nette		38	95		95	108	
RISULTATO ANNUALE SPESE CONTO CAPITALE		**3.393**	**2.883**	**-15,0**	**4.249**	**3.059**	**-28,0**
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SPESE IN CONTO CAPITALE		-	**3.668**	-	-	**4.599**	-
DIFFERENZA TRA OBIETTIVO E RISULTATO		-	**785**	-	-	**1.540**	-

Fonte: elaborazione su dati Corte dei conti – monitoraggio Patto di stabilità 2006.

che, pur esponendo una crescita dell'1 e dell'1,9 per cento della spesa corrente, rispettivamente in pagamenti e impegni, hanno conosciuto nel complesso un calo della voce netta (quella obiettivo) del 7,9 per cento in termini di pagamenti e del 6,6 per cento in termini di impegni. Anche in questi Enti la spesa in conto capitale complessiva si è ridotta ancora sia guardando ai pagamenti (-5,7 per cento) che agli impegni (-18,9 per cento).

Al netto delle voci escluse la caduta si è dimostrata ancora più forte (rispettivamente del 15 e del 28 per cento).

I risultati complessivi, almeno per quanto riguarda i Comuni, hanno nascosto quest'anno un elevato numero di Enti inadempienti. Si è trattato di oltre il 19 per cento degli Enti con più di 20.000 abitanti e del 28,3 per cento di quelli della classe inferiore. Un fenomeno di dimensioni nettamente superiori a quelle degli anni passati e con l'area meridionale ben al di sopra della media: dei Comuni controllati sono risultati inadempienti più del 40 per cento degli Enti dell'Abruzzo, del Molise, della Puglia, della Calabria e della Sardegna. Il 21,4 per cento degli Enti non ha rispettato il limite posto alla spesa corrente di cassa, il 20,8 per cento quello previsto per quella di competenza. Solo il 13 invece non ha rispettato i limiti posti alla spesa in conto capitale (in termini di pagamenti).

L'elevato numero di Enti, che per il mancato rispetto anche di uno degli obiettivi del Patto, è risultato inadempiente non ha compromesso, tuttavia, il risultato complessivo (tavola 17). Il confronto tra i risultati degli ultimi anni (reso possibile solo per un insieme più ridotto degli stessi Enti, 1.571 su 1.755) consente di rilevare come la spesa corrente abbia segnato nel 2006 una crescita di solo lo 0,4 per cento in termini di pagamenti mentre si è ridotta del 2,8 per cento in termini di impegni. Non è risultata invece soddisfatta la variazione attesa in crescita della spesa in conto capitale: come lo scorso anno si è contratta la spesa in termini di competenza (-10 per cento). In termini di pagamenti la crescita è stata del 2,1 per cento.

Per le Province, invece, al rispetto del Patto non ha corrisposto una effettiva minore dinamica della spesa. Nel complesso esse hanno scontato una forte crescita dei pagamenti correnti, +5,2 per cento rispetto al 2005, con una netta accelerazione rispetto all'anno precedente;egualmente forte la ripresa dei pagamenti per la spesa in conto capitale (+6,6 per cento). In termini di impegni si è realizzata invece una flessione: in calo la spesa corrente del 4 per cento e quella in conto capitale di circa il 10 per cento.

4.11. L'osservazione dei risultati relativi al 2006 non può che rafforzare l'attenzione della Corte su aspetti particolari incidenti sulla funzionalità degli Enti territoriali, sulle modalità di funzionamento del Patto e, in generale, su quelle che saranno le norme di

coordinamento tra finanza statale e finanza di Regioni ed Enti locali in attuazione del nuovo testo costituzionale.

Tavola 17 - I RISULTATI DEI COMUNI NELL'ULTIMO TRIENNIO

(milioni di euro)

Impegni	numero Enti	Spesa corrente 2004	Spesa corrente 2005	Spesa corrente 2006	Spesa in conto capitale 2004	Spesa in conto capitale 2005	Spesa in conto capitale 2006
Comuni maggiori di 20000 abitanti	**345**	**22.614**	**23.094**	**22.424**	**12.478**	**10.234**	**8.941**
variazione			2,12	-2,90		-17,98	-12,64
Comuni tra 8000 e 20000 abitanti	680	5.449	5.647	5.477	3.106	2.566	2.520
variazione			3,63	-3,01		-17,39	-1,80
Comuni tra 5000 e 8000 abitanti	546	2.206	2.290	2.278	1.404	1.161	1.103
variazione			3,80	-0,56		-17,30	-5,01
Comuni tra 20000 e 5000 abitanti	**1226**	**7.656**	**7.937**	**7.755**	**4.510**	**3.727**	**3.623**
variazione			3,68	-2,30		-17,36	-2,80
Totale dei Comuni	**1571**	**30.270**	**31.031**	**30.179**	**16.988**	**13.961**	**12.564**
variazione			2,51	-2,75		-17,82	-10,01
Pagamenti	numero Enti	Spesa corrente 2004	Spesa corrente 2005	Spesa corrente 2006	Spesa in conto capitale 2004	Spesa in conto capitale 2005	Spesa in conto capitale 2006
Comuni maggiori di 20000 abitanti	**345**	**21.977**	**21.787**	**21.839**	**8.488**	**8.300**	**8.416**
variazione			-0,87	0,24		-2,22	1,40
Comuni tra 8000 e 20000 abitanti	680	5.371	5.377	5.417	2.393	2.222	2.291
variazione			0,12	0,74		-7,14	3,11
Comuni tra 5000 e 8000 abitanti	546	2.195	2.192	2.211	1.161	1.012	1.065
variazione			-0,13	0,83		-12,88	5,27
Comuni tra 20000 e 5000 abitanti	**1226**	**7.566**	**7.569**	**7.628**	**3.554**	**3.234**	**3.356**
variazione			0,05	0,77		-9,02	3,79
Totale dei Comuni	**1571**	**29.543**	**29.356**	**29.467**	**12.043**	**11.534**	**11.772**
variazione			-0,63	0,38		-4,22	2,07

I RISULTATI DELLE PROVINCE NELL'ULTIMO TRIENNIO

	Spesa corrente 2004	Spesa corrente 2005	Spesa corrente 2006	Spesa in conto capitale 2004	Spesa in conto capitale 2005	Spesa in conto capitale 2006
Impegni	**7.352**	**7.857**	**7.540**	**5.971**	**4.947**	**4.456**
variazione		6,87	-4,03		-17,15	-9,93
Pagamenti	**7.049**	**7.138**	**7.506**	**4.131**	**3.791**	**4.043**
variazione		1,25	5,16		-8,23	6,64

Fonte: elaborazione su dati Corte dei conti - monitoraggi Patto di stabilità 2005 e 2006.

I risultati delle Amministrazioni territoriali segnalano, per il secondo anno consecutivo, un sensibile calo degli impegni di spesa in conto capitale.

E' difficile, al momento, valutare quanto, su questo andamento, pesino le difficoltà di garantire adeguate forme di finanziamento, quanto scelte obbligate di rinvio di spesa sotto la pressione degli obblighi del Patto, quanto, infine, la sintesi di processi di mutazione nell'organizzazione delle Amministrazioni con una forte accentuazione del ruolo giocato in questo campo dalle società di servizi delle Amministrazioni locali maggiori. Sotto questo profilo, la crescita degli investimenti di tali soggetti rilevata in questi anni merita di essere meglio compresa anche per le implicazioni in termini di politiche tariffarie e concorrenziali.

L'abbassamento del profilo degli investimenti delle Amministrazioni territoriali, che hanno fino ad ora rappresentato oltre l'81 per cento del totale nazionale, rappresenta , tuttavia, un elemento di preoccupazione sulle capacità del sistema nazionale di adeguare il proprio patrimonio infrastrutturale alle crescenti esigenze dei cittadini e delle imprese.

Anche da questo punto di vista, è urgente che si proceda ad una piena attuazione del processo di adeguamento del sistema di finanziamento degli Enti territoriali al nuovo contesto costituzionale. Le incertezze sulle fonti di finanziamento e su una chiara distribuzione delle competenze incidono inevitabilmente sulla programmazione degli investimenti. E' importante, poi, che, nel ridefinire le norme che governano il contributo di queste Amministrazioni al rispetto degli obblighi derivanti dal Patto di stabilità e crescita, si proceda prevedendo sistemi che, pur garantendo il rispetto degli obiettivi, non ostacolino le scelte di investimento degli Enti. Da questo punto di vista, l'abbandono dei "tetti di spesa" e il passaggio ad obiettivi espressi in termini di "saldi finanziari" rappresenta un passo avanti importante, ma non sufficiente.

Il meccanismo di calcolo delle grandezze obiettivo in termini di miglioramento del saldo con il riferimento ad un triennio riduce, ma non elimina, le distorsioni che possono essere introdotte nella gestione delle scelte di investimento degli Enti. Oltre a rendere gravosa la gestione dei pagamenti a fronte di impegni già assunti, impedisce, ad esempio, l'avvio di nuovi progetti di investimento finanziati con il ricorso a indebitamento anche a quei soggetti che nel triennio erano in avanzo di cassa

Va recuperata e sviluppata, nel ridisegno complessivo del Patto, la previsione normativa, già tratteggiata in un primo testo della Finanziaria per il 2007, di un meccanismo di compensazione dell'indebitamento tra Enti. Esso potrebbe rappresentare una soluzione per rendere il ricorso all'indebitamento per esigenze di investimento degli Enti compatibile con il rispetto del Patto di stabilità.

4.12. Una preoccupazione, da tempo espressa dalla Corte, riguarda l'eccessiva dilatazione della gestione extra bilancio degli Enti decentrati. A tale fenomeno non è stato estraneo anche il ricorso a tetti di spesa riferiti di volta in volta ad aggregati differenti. Come già rilevato lo scorso anno, ciò ha finito per spingere gli Enti ad adottare politiche dirette ad ottimizzare la propria capacità di spesa ricorrendo a modifiche nelle modalità di effettuazione della spesa. L'esclusione dal Patto delle spese per 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. Nel 2006 i trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche, specie nelle realtà maggiori, sono cresciuti di oltre il 90 per cento.

A tale andamento si sono accompagnati poi processi di esternalizzazione nella gestione di servizi. L'affidamento diretto ad un soggetto esterno 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, con vantaggi non solo per il rispetto del Patto, ma anche per il vincolo di riduzione del costo del personale. La costituzione di società alle quali conferire *in-house* attività un tempo gestite dall'ente ha rappresentato poi una possibilità in più di ricorso a risorse esterne di indebitamento con evidenti problemi di valutazione della posizione debitoria complessiva delle Amministrazioni, quando non anche di comportamenti che rischiano di nuocere alla stabilità della finanza locale. Le esternalizzazioni di servizi ma, più in generale, le scelte di *governance* degli Enti sono alla base di una solo apparente riduzione della spesa di competenza comunale. Anche oggi con il nuovo Patto e domani con quello che sarà lo schema di coordinamento della finanza pubblica tra livelli di governo, la necessità di un attento monitoraggio del comportamento finanziario di ciascun ente dovrebbe consigliare di prevedere almeno per quelli di maggiori dimensioni, la predisposizione di bilanci consolidati.

4.13. Parte integrante di un meccanismo che si proponga di garantire il coordinamento delle attività di diversi livelli di governo, soprattutto con l'obiettivo di contenere la dinamica della spesa, è un sistema definito di premialità e sanzioni. La Legge finanziaria per il 2007 e, in un secondo momento, il DL 330/2006 hanno invece eliminato le sanzioni, previste dal comma 33 della legge 311 del 2004, a carico degli Enti risultati inadempienti. La Finanziaria ha inizialmente eliminato il divieto d'indebitamento e il taglio del 10 per cento della spesa corrente. La legge di conversione del DL 300/2006 ha poi rimosso l'ultima sanzione rimasta, cioè il divieto di assunzione di personale. Per gli

inadempienti è prevista dopo tali modifiche la sola esclusione nel 2008 dal riparto del gettito aggiuntivo dell'incremento dell'addizionale IRPEF rispetto a quello base. Una penalizzazione di là da venire e soggetta alle modifiche che riguarderanno l'intero quadro della finanza decentrata.

Il quadro di riferimento per l'applicazione del Patto è stato poi ulteriormente modificato con una logica adattiva, prevedendo l'esclusione dalle spese rilevanti per il Patto di stabilità dei trasferimenti alle istituzioni. Una norma che, riferita all'applicazione del Patto nel corso del 2006, contrasta con quanto deliberato dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ed elimina un argine che con tali valutazioni la Corte aveva posto alla attuazione di pratiche elusive.

Si presta a possibili aggiramenti del Patto anche la norma introdotta dalla Legge finanziaria per il 2007 (comma 689) che ha previsto l'esclusione dall'applicazione del Patto per gli anni 2006 e 2007 degli Enti per i quali nel corso del 2004 e 2005 anche solo per una frazione di anno l'organo consiliare sia stato commissariato. Anche in questo caso viene fornita una interpretazione che incide sulle regole da applicare per il 2006 e che pone nel nulla l'opera ermeneutica delle Sezioni regionali di controllo.

Poco rileva che con la Finanziaria per il 2007 si sia sostanzialmente modificato il meccanismo di funzionamento del Patto. Eliminare le sanzioni a fine esercizio finisce da un lato per indebolire il processo di contenimento della spesa, dall'altro per porre sullo stesso piano coloro che hanno assunto le misure richieste e coloro che invece non ne hanno rispettato gli obiettivi.

La spesa sanitaria.

4.14. La spesa per prestazioni sanitarie nel 2006 ha conosciuto un tasso di crescita ben superiore all'obiettivo programmatico. Il conto consolidato della sanità a consuntivo ha registrato uscite correnti per 101,4 miliardi di euro (tavola 18). Con la manovra per il 2006 si era previsto di correggere la spesa tendenziale, stimata in 96,1 miliardi di euro, attraverso misure di contenimento dei costi per 1 miliardo e maggiori entrate per circa 1,5 miliardi, che si andavano ad aggiungere a maggiori entrate considerate strutturali per 2,6 miliardi. L'obiettivo per la spesa corrente sanitaria era posto quindi pari a 95,1 miliardi. Già in occasione della predisposizione dell'Aggiornamento del Patto di stabilità (gennaio 2006), la previsione era stata rivista al rialzo per tener conto di maggiori oneri contrattuali (relativi al biennio 2004-2005 e slittati sull'esercizio 2006 per il ritardo nella stipula dell'accordo), di maggiori spese farmaceutiche e maggiori oneri relativi a due Regioni per un totale di 3,6 miliardi. Un ulteriore aggiustamento in aumento era stato previsto con la Relazione trimestrale di cassa del marzo 2006 (+1,1 miliardi) e con la

revisione dei conti condotta dalla *due diligence* (+2,1 milioni). Tali correttivi avevano portato la stima a circa 102 miliardi già in sede di preconsuntivo nel DPEF 2007-2011, valutazione confermata a consuntivo.

Con la crescita del 5,8 per cento registrata nell'anno, la spesa per prestazioni sanitarie ha raggiunto il 6,9 per cento del Pil; al settore è riconducibile oltre il 14 per cento della spesa complessiva delle Amministrazioni pubbliche.

Tavola 18 - CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO DELLA SANITA'

(milioni di euro)

VOCI	valori assoluti			variazioni %	
	2004	2005	2006	2005 su 2004	2006 su 2005
Contribuzioni diverse	**84.416**	**83.313**	**86.756**	**-1,3**	**4,1**
Amministrazione centrale	52.479	49.205	50.318	-6,2	2,3
Amministrazione locale	29.791	32.092	34.478	7,7	7,4
Enti di previdenza	0	0	0		
Imprese	1.925	1.817	1.763	-5,6	-3,0
Famiglie	221	199	197	-10,0	-1,0
Redditi da capitale	**13**	**17**	**11**	**30,8**	**-35,3**
Altre entrate	**2.098**	**2.170**	**2.239**	**3,4**	**3,2**
TOTALE ENTRATE CORRENTI	**86.527**	**85.500**	**89.006**	**-1,2**	**4,1**
Prestazioni sociali in natura	**84.181**	**89.591**	94.727	**6,4**	**5,7**
- corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market	35.290	37.427	38.757	6,1	3,6
Farmaci	*11.988*	*11.849*	*12.333*	-1,2	4,1
Assistenza medico-generica	*5.020*	*6.358*	*6.066*	26,7	-4,6
Assistenza medico-specialistica	*2.900*	*3.169*	*3.468*	9,3	9,4
Assistenza osped. in case di cura private	*8.261*	*8.442*	*8.679*	2,2	2,8
Assistenza protesica e balneotermale	*3.913*	*4.054*	*4.211*	3,6	3,9
Altra assistenza	*3.208*	*3.555*	*4.000*	10,8	12,5
- corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market	48.891	52.164	55.970	6,7	7,3
Redditi da lavoro dipendente	*30.114*	*31.345*	*33.741*	*4,1*	*7,6*
Consumi intermedi	*16.979*	*18.780*	*19.979*	*10,6*	*6,4*
Altre spese	*1.798*	*2.039*	*2.250*	*13,4*	*10,3*
Contribuzioni diverse	**594**	**738**	**834**	**24,2**	**13,0**
Servizi amministrativi	**4.283**	**4.520**	**4.792**	**5,5**	**6,0**
Redditi da lavoro dipendente	2.394	2.458	2.544	2,7	3,5
Consumi intermedi	1.743	1.909	2.080	9,5	9,0
Altre spese	146	153	168	4,8	9,8
Altre uscite	**830**	**978**	**1.074**	**17,8**	**9,8**
di cui: interessi passivi	*173*	*249*	*338*	43,9	35,7
TOTALE USCITE CORRENTI	**89.888**	**95.827**	**101.427**	**6,6**	**5,8**
Saldo	-3.361	-10.327	-12.421		

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Sono le prestazioni sociali di produttori non market che hanno presentato la variazione maggiore (+7,3 per cento), a conferma delle difficoltà di controllo dell'andamento dei fattori "interni" al sistema sanitario. Sul risultato ha inciso la crescita del 7,6 per cento dei redditi da lavoro dipendente legata ai rinnovi contrattuali, nonché la spesa per

consumi intermedi la cui dinamica rimane elevata anche se in rallentamento (+6,4 per cento contro il +10,6 del 2005).

Più contenuta la dinamica delle prestazioni da produttori *market* (+3,6 per cento): l'assistenza ospedaliera convenzionata ha continuato a mantenersi su tassi di crescita contenuti (+2,8 per cento nel 2006, +2,2 per cento nel 2005), mentre quella medico-specialistica ha mantenuto tassi di crescita di rilievo (+9,4 per cento nel 2006, +9,3 per cento nel 2005). Invertendo la tendenza manifestata nel primo semestre del 2006 (in cui era cresciuta a tassi del 10 per cento), la spesa per farmaci è aumentata del 4,1 per cento. Un risultato che sconta, da un lato, gli interventi di riduzione dei prezzi dei farmaci introdotte dall'AIFA e, dall'altro, una riduzione dell'incidenza dei *tickets* conseguente alla decisione di varie Regioni di abolirne o ridurne l'incidenza ampliando le esenzioni. Secondo i dati Federfarma, il miglioramento nell'andamento della spesa farmaceutica sembra trovare conferma anche nel 2007. Nel primo trimestre la spesa netta a carico del SSN si è contratta di oltre l'8 per cento. Diminuzioni superiori alla media (rispetto al primo trimestre del 2006) si sono determinate nei primi mesi del 2007 per 4 delle Regioni che hanno sottoscritto piani di rientro.

I risultati di esercizio delle aziende sanitarie (al lordo dei mezzi di copertura attivati dalle Regioni attraverso maggiori entrate proprie o con la destinazione a copertura dei disavanzi di somme tratte dal bilancio non sanitario) hanno evidenziato una riduzione delle perdite rispetto al 2005: esse sono state pari a 4,2 miliardi contro i 5,8 miliardi dell'esercizio precedente. Sono state le Regioni che hanno sottoscritto i piani di rientro a ridurre le perdite in misura significativa, da 4,1 a 2,6 miliardi; una flessione di circa il 38 per cento. Un risultato positivo comune a tutte le realtà territoriali ad eccezione del Lazio che nell'anno conosce un miglioramento limitato.

Le perdite riconducibili alle altre realtà risultano sostanzialmente stabili. Va, tuttavia, considerato che la Sicilia vede raddoppiare nel 2006 il disavanzo. Esso passa dai 573 milioni del 2005 a oltre 900 del 2006.

Il monitoraggio dei risultati del 2006 con il calcolo dell'extradeficit (l'importo eccedente le maggiori risorse mobilitate dalle Regioni a copertura) si è concluso a fine maggio 2007 con l'avvio della procedura prevista per i disavanzi eccessivi per due Regioni: la Puglia e la Sicilia. L'esito ultimo della procedura è atteso per fine giugno. Dal monitoraggio erano escluse, quest'anno, le Regioni che ad inizio 2007 hanno sottoscritto con i Ministeri dell'Economia e della Salute piani di rientro dei disavanzi verificati nel 2005. Si tratta delle Regioni Liguria, Lazio, Abruzzo, Molise e Campania. Per esse è prevista una verifica dello stato di attuazione del piano.

4.15. Il controllo della spesa sanitaria rimane lo snodo fondamentale per il governo della finanza decentrata. La spesa sanitaria è cresciuta in Italia negli ultimi anni più del Pil. Un risultato comune agli altri grandi paesi europei, rispetto ai quali la quota assorbita sul prodotto è rimasta al di sotto della media. Ciò nonostante, le condizioni della finanza pubblica del nostro paese rendono necessaria una sua stabilizzazione, e quindi una intensificazione delle misure di razionalizzazione e di eliminazione delle inefficienze, per poter rispondere ai nuovi bisogni di salute.

L'adeguamento delle risorse e la piena responsabilità regionale nella copertura di eccessi di spesa rispetto al profilo concordato e, per le Amministrazioni in disavanzo strutturale, l'onere di gestire politiche di rientro su basi pluriennali costituiscono una scelta coerente con l'urgenza di garantire l'avvio di un effettivo processo di risanamento. Con il Patto per la salute e la manovra finanziaria per il 2007, il governo ha dimostrato di voler seguire, potenziandola, l'impostazione frutto degli accordi 2005 e della manovra 2006. 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, incidendo sulle aree di inappropriatezza e di spreco. Per rafforzare le Amministrazioni nel compito di ottenere i risparmi attesi ed evitare l'accumularsi di disavanzi sommersi è indispensabile il potenziamento dei controlli e dei monitoraggi dei processi in corso di realizzazione. La recente mobilitazione di ulteriori risorse destinate a alleggerire la chiusura di gestioni finanziarie del passato richiede ancor più oggi un attenta valutazione degli esiti dei piani di rientro su cui la Corte, come anche previsto di recente dal DL n. 23/2007 convertito con la legge n. 64/2007 è chiamata a contribuire nell'ambito delle attività di controllo sue proprie.

Sia per l'eliminazione di aree di inappropriatezza delle prestazioni, che per governare processi di estensione dell'intervento pubblico alle aree più critiche dell'assistenza è necessario poter contare su misure di compartecipazione alla spesa, sulla attivazione di strumenti di controllo della domanda e su una attenta analisi delle prestazioni da ricomprendere nei livelli essenziali di assistenza. Solo in questo modo sarà possibile gestire l'evoluzione di un settore caratterizzato da costi crescenti per l'innovazione e in aumento per l'invecchiamento della popolazione.

La recente eliminazione di meccanismi che si erano introdotti con la Finanziaria 2007 depotenzia gli strumenti a disposizione delle Amministrazioni per il contenimento della spesa. I *ticket* a cifra fissa, d'altra parte, potevano avere un effetto tendenzialmente iniquo specie sulle fasce povere. Prioritario è quindi procedere ad una rivisitazione

complessiva delle esenzioni e prevedere meccanismi di accesso, ad alcune prestazioni, differenziato in base anche a indicatori di reddito.

Il percorso di attuazione del nuovo assetto Costituzionale.

4.16. E' ripreso, sul finire dell'esercizio 2006 e i primi mesi del 2007, il percorso di attuazione del nuovo testo Costituzionale.

Il Governo ha presentato lo scorso gennaio un disegno di legge delega per l'attuazione degli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione. Il provvedimento prevede l'adozione di uno o più decreti legislativi diretti a individuare e allocare le funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. La proposta distingue chiaramente tre diverse tipologie di funzioni: quelle fondamentali, quelle proprie e quelle conferite. Per quanto riguarda le prime, le Regioni dovranno adeguare la legislazione regionale alla disciplina statale di individuazione delle funzioni fondamentali, regolandone le modalità di esercizio e allocando le funzioni amministrative e le relative risorse a Comuni Province e Città metropolitane. Le Regioni, sempre sulle materie di propria competenza legislativa, dovranno inoltre conferire agli Enti locali sia le funzioni che lo Stato ha a sua volta trasferito, sia le funzioni amministrative esercitate direttamente che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale.

Sempre a inizio anno, è stato presentato un secondo disegno di legge, che prevede l'istituzione della Conferenza Stato – Istituzioni territoriali. Con tale organismo (al posto degli attuali tre), che si articolerebbe in una sede plenaria e in due sezioni semplici per le questioni di esclusivo interesse regionale o degli Enti locali , si mira a superare le difficoltà di funzionamento e i ritardi nella assunzione di decisioni per la mancanza del concorso unanime dei membri che hanno finora incontrato le Conferenze. Si prevede, quindi, il ricorso a voti a maggioranza e il mantenimento dell'unanimità o della maggioranza qualificata in alcuni casi ben determinati. Con la delega il Governo dovrà individuare le funzioni e i compiti spettanti alla Conferenza, semplificando e razionalizzando le tipologie di intese di accordi di designazioni e di atti che è attualmente chiamata a dare.

E' ancora in corso di definizione, con il concorso delle Regioni e delle autonomie locali, il disegno di legge per la definizione del nuovo sistema di finanziamento delle Amministrazioni territoriali.

Il ridisegno su cui si stanno confrontando le Amministrazioni sembra prevedere alcune modifiche rispetto al sistema introdotto nel 2000. Tra le innovazioni l'inclusione dell'assistenza sociale (oltre che dell'assistenza sanitaria) tra le attività per le quali sono

garantiti finanziamenti coerenti con livelli delle prestazioni uniformi sul territorio nazionale. Per esse, il finanziamento è integrale e valutato in base ai costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale. Per le somme destinate ad alcuni settori che forniscono fabbisogni primari (ad esempio i trasporti pubblici locali), il finanziamento dovrà tener conto di indicatori di fabbisogno. Per tutte le restanti attività è previsto, invece, possano esserci caratteristiche differenziate volte a rispondere ad esigenze locali. Verrebbe confermato per il loro finanziamento il riferimento alla capacità, fiscale, temperato da una solidarietà garantita attraverso il fondo perequativo. Viene, poi, introdotta una semplificazione del meccanismo perequativo, ipotizzato come somma di risultati parziali e non più frutto di un unico meccanismo.

Per le funzioni esercitate dagli Enti locali , data la complessità di pervenire a valutazioni di spesa standard, il riferimento è a una quota uniforme per abitante, corretta per tenere conto della diversità della spesa in relazione alla popolazione residente, delle caratteristiche territoriali, demografiche, sociali e produttive dei diversi Enti, mentre per le spese d'investimento è previsto il riferimento a indicatori di fabbisogno per infrastrutture nei principali settori di intervento (ad esempio, viabilità, acquedotti, scuole, fognature, ecc.)

Determinante appare il riferimento ai costi standard su cui parametrare la copertura dei fabbisogni: una previsione non priva di aspetti problematici, come dimostra la difficoltà, da sempre incontrata, nell'individuazione di soluzioni condivise anche in un settore come quello sanitario in cui l'informazione è molto ampia. Resta, inoltre, ancora aperto il confronto sul ruolo che nel processo redistributivo sarà dato ai diversi livelli di governo.

Nell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione assumerà, poi, un ruolo fondamentale la definizione di un meccanismo di coordinamento tra finanza statale e finanza di Regioni ed Enti locali.

L'esperienza maturata dall'approvazione del decreto legislativo n. 76/2000 e le difficoltà finora incontrate tanto nell'assicurare certezza alla programmazione degli Enti territoriali che nel garantire un contributo di tali Enti al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica complessivi, portano a ritenere necessario che le Regioni e gli Enti locali adottino regole per la propria politica di bilancio, modalità di elaborazione e criteri contabili coerenti con quelli derivanti dalla applicazione del Patto di stabilità e crescita. Il coordinamento tra livelli di governo dovrà consentire di verificare l'adeguatezza delle fonti di copertura nel finanziamento delle funzioni attribuite, di stabilire modalità di concorso agli obiettivi posti dal Patto di stabilità e crescita e di monitorare la dinamica dei costi standard delle funzioni ricomprese tra quelle tutelate secondo i livelli essenziali delle prestazioni. Come si diceva in precedenza, poi, vanno previsti meccanismi che, pur consentendo di raggiungere gli obiettivi in termini di saldi finanza pubblica, garantiscano

la necessaria flessibilità nella gestione della spesa per investimenti delle Amministrazioni territoriali.

5. La manovra di bilancio per il 2007.

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 2007 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 particolare, la manovra per il 2007 si articola in tre distinti provvedimenti: la legge n. 296/2006 (Legge finanziaria), la legge n. 286/2006 di conversione del DL 262/2006, recante norme di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale e il disegno di legge delega per il riordino della tassazione delle rendite finanziarie. Effetti quantitativi non trascurabili sono infine riferibili alla legge di bilancio per il 2007 (legge n. 298/2006) e al dPCM in materia di regolarizzazione dei flussi immigratori.

Il quadro programmatico di finanza pubblica per il 2007 integrato con la manovra finanziaria, nella sua versione iniziale, è stato reso noto con la pubblicazione (nel novembre scorso) della Relazione previsionale e programmatica, Sezione seconda.

Esso prevedeva :

- un indebitamento netto pari a 42,1 miliardi di euro, il 2,8 per cento del Pil, in linea con quanto previsto dagli accordi UE;
- un saldo corrente al di sopra dei 20 miliardi di euro, in netto miglioramento rispetto al risultato atteso per il 2006 (anche al netto degli eventi straordinari);
- un avanzo primario superiore al 2 per cento, in aumento rispetto al risultato atteso per il 2006 (30,7 miliardi contro i 12,1 previsti per il 2006);
- la pressione fiscale complessiva in forte crescita: al 42,9 per cento rispetto al 41,6 per cento ascritto a quel momento all'esercizio in chiusura;
- la spesa primaria sostanzialmente stabile (in flessione di solo un decimo di punto), confermandosi al di sopra del 40 per cento in termini di prodotto. La flessione di 3 decimi di punto nella spesa per redditi da lavoro dipendente era compensata da una crescita di pari importo delle prestazioni sociali in denaro;
- una spesa per interessi che, confermando l'inversione di tendenza prevista per il 2006, segnava un ulteriore incremento di due decimi di punto in termini di Pil.

Il pieno dispiegarsi degli effetti della manovra avrebbe, dunque, consentito di ottenere i risultati attesi e concordati in ambito comunitario.

Nella versione iniziale, la manovra lorda per il 2007 risultava pari a 35,6 miliardi, dei quali 15,2 miliardi destinati al contenimento del disavanzo mentre i restanti 20,4 miliardi erano utilizzati per interventi sullo sviluppo. Confermati gli obiettivi programmatici di finanza pubblica per il 2007 fissati con il DPEF, le informazioni rese successivamente disponibili avevano portato, infatti, a ridurre la dimensione della correzione del disavanzo tendenziale dai 20 miliardi previsti inizialmente nel DPEF, per effetto sia di una crescita economica rivelatasi più sostenuta, che per un esito delle entrate tributarie ancora più positivo del pur inatteso dato di preconsuntivo accolto nel DPEF.

L'impianto definitivo della manovra come emerge dai testi licenziati dal Parlamento (Legge finanziaria, legge di bilancio e legge di conversione del DL 262/2006) non risulta significativamente variato sia nella dimensione complessiva che nella sua composizione.

Nella versione definitiva, la manovra di finanza pubblica si segnala per l'elevata dimensione dell'impatto lordo della correzione (oltre 39 miliardi di euro nel 2007) e per il peso nettamente prevalente delle maggiori entrate sulla copertura complessiva (circa il 67 per cento sul totale). L'incremento netto delle entrate è da solo più che sufficiente per la correzione del disavanzo operata con la manovra (15,1 miliardi).

Gli interventi di riduzione della spesa pubblica sono prevalentemente a carico della parte corrente attraverso le misure di contenimento delle spese delle Amministrazioni centrali (2,8 miliardi nel 2007), il Patto di stabilità interno (3,3 miliardi) e le misure di controllo della spesa sanitaria (3 miliardi).

Rispetto all'impianto originario, la manovra definitiva si caratterizza, inoltre, per un utilizzo delle risorse lorde che – mentre conferma la dimensione della correzione del disavanzo tendenziale (circa 15 miliardi) – accentua, invece, l'importo dei mezzi finanziari destinati agli interventi "per l'equità e lo sviluppo" (da circa 20 a oltre 24 miliardi).

5.2. Con la Relazione unificata, diffusa lo scorso 16 marzo, il Governo ha esposto i risultati di una ricognizione dei principali fattori di modifica del quadro di riferimento per la finanza pubblica per il 2007, che consistono, essenzialmente, nell'adozione di una più favorevole ipotesi di crescita economica (+2,0 per cento) rispetto alle stime incorporate nell'aggiornamento del Programma di stabilità del dicembre scorso (+1,3 per cento) e nelle implicazioni della maggiore crescita e degli ulteriori progressi in termini di entrate riscontrati a consuntivo nel 2006. Ad essi vanno ad aggiungersi alcune prime correzioni agli effetti attesi dalla manovra finanziaria per il 2007.

Nell'aggiornamento del quadro programmatico si evidenzia che:

- l'indebitamento netto migliora di oltre 7,6 miliardi. Si tratta dell'effetto combinato di una maggiore crescita e del miglioramento del saldo primario che porta il rapporto al 2,3 per cento, con una flessione di circa mezzo punto percentuale rispetto al precedente quadro programmatico;
- l'avanzo primario migliora di 8,7 miliardi, portando la sua incidenza sul Pil dal 2 per cento al 2,6 per cento;
- il saldo corrente cresce, ma di soli 2 decimi di punto passando dai 20,5 miliardi (del precedente quadro programmatico) ai 25,2 miliardi.

Il miglioramento ottenuto è senza dubbio rilevante. L'indebitamento netto depurato dagli effetti del ciclo e al netto delle misure una tantum si riduce, in rapporto al Pil, nel biennio 2006-2007 di circa mezzo punto in più di quanto negoziato con la Commissione europea nel 2005. Significativo è il recupero ottenuto nell'avanzo primario, la cui crescita rappresenta la condizione principale per riprendere il percorso di riduzione del debito abbandonato nell'ultimo biennio.

Nella valutazione delle opzioni che si pongono in termini di politica economica non possono tuttavia essere trascurati elementi di incertezza che riguardano, almeno al momento, il risultato delle entrate. Ad essi devono aggiungersi quelli relativi alle spese di cui sono mancate finora evidenze concrete di un effettivo contenimento.

Nel nuovo quadro 2007 le entrate crescono di oltre 9,3 miliardi come risultato di maggiori entrate correnti di 10,4 miliardi (al netto del gettito atteso dalla delega sulla tassazione sulle rendite da capitale) e minori entrate in conto capitale per 1,1 milioni. Solo parziale (8-10 miliardi) è la trasposizione dello scarto positivo tra stime e risultati del 2006. Una scelta che appare dettata da ragioni di prudenza, ma di cui manca una valutazione analitica. Non è chiarito nella revisione compiuta quanto sul risultato abbiano inciso l'aumento riconducibile ad un variazione strutturale delle entrate verificatosi nel 2006; quanto di esso sia connesso ad una più forte dinamica della crescita; quanto rappresenti un'anticipazione dei risultati già al 2006 delle entrate attese dalla manovra, in connessione con misure di contrasto dell'evasione o elusione fiscale. I non pochi elementi di incertezza che ancora permangono espongono al rischio di interpretazioni fuorvianti sulle condizioni effettive dei conti pubblici e sul piano delle decisioni di politica di bilancio.

Dal lato delle spese, il quadro programmatico sconta revisioni in aumento delle uscite correnti (+4,5 miliardi) di cui 2,9 miliardi per redditi da lavoro dipendente ed 1,6 miliardi per consumi intermedi. Se per quanto riguarda la spesa per consumi intermedi l'indicazione contenuta nella Relazione attribuisce la variazione principalmente alla riclassificazione delle spese per forniture militari, per i redditi da lavoro manca una indicazione precisa. Andrà chiarito se la revisione sia connessa a maggiori oneri derivanti dai rinnovi contrattuali o da altri fattori.

Sostanzialmente costante la stima relativa alle prestazioni sociali in denaro che denotano una seppur lieve riduzione dell'incidenza di tale voce sul Pil (dal 17,5 per cento del novembre scorso a 17,2 per cento). Un andamento che sconta, tuttavia, la piena applicazione delle disposizioni vigenti in tema di accesso al pensionamento di anzianità nonché la revisione dei coefficienti di trasformazione prevista dalla legge 335/1995. Temi, entrambi, su cui permangono incertezze e che scontano ritardi di attuazione.

In crescita gli oneri per interessi, dai 72,8 a 73,9 miliardi: una variazione di 1,1 miliardi che non muta il peso della spesa in termini di Pil (4,8 per cento). Si tratta di un incremento di cui non vengono precisate le motivazioni. Guardando alla analisi di sensibilità ai tassi di interesse contenuta nell'aggiornamento del Programma di stabilità, in cui si stima che un aumento di un punto delle curve dei rendimenti produrrebbe una aumento della spesa in termini di Pil di 0,19 punti percentuali nel 2007 (trasferendosi completamente solo in un arco di 5,5 anni), la variazione imputata sembra coerente con una variazione dei rendimenti di 4 decimi di punto.

In riduzione, infine, la previsione per il 2007 per la spesa in conto capitale. Si riflette anche sul 2007 la flessione già registrata nel 2006. Si ridimensiona in questo modo il recupero previsto a novembre del peso della spesa in conto capitale (al netto delle dismissioni) sul Pil.

5.3. Con riguardo ai principali interventi che compongono la manovra, dal lato sia delle entrate che della spesa, le analisi condotte dalla Corte conducono alle seguenti principali considerazioni.

Dal lato delle entrate la manovra – complessa e frammentata – prevede una incidenza molto elevata degli interventi di prelievo (circa i 2/3 della manovra lorda) e un insieme di misure di sgravio e di sostegno dello sviluppo per circa 10 miliardi di euro.

Più della metà delle maggiori entrate lorde previste è riconducibile ai risultati attesi dagli interventi di riduzioni della erosione, dell'evasione e dell'elusione fiscale e dalle misure in materia di riscossione. In proposito il giudizio della Corte è che i progressi certamente compiuti dall'Amministrazione nelle azioni di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale e nelle attività di accertamento e controllo consentono di valutare più realistici che in passato i gettiti previsti dalla Finanziaria.

Tuttavia non sempre il giudizio sulla fattibilità trova sostegno in compiute argomentazioni delle relazioni tecniche.

Più in generale i maggiori proventi della lotta all'evasione e dell'elusione sembrano ancora affidati prevalentemente a singole misure legislative di contrasto (la cui attuazione richiede l'adozione di numerosi provvedimenti amministrativi) e non - come sarebbe urgente ed auspicabile - all'adozione da parte dell'Amministrazione tributaria di

una complessiva strategia basata sulla pianificazione degli obiettivi, delle azioni e delle risorse e sul controllo di gestione dei risultati. L'inevitabile aleatorietà dei risultati connessi agli interventi programmati condiziona anche la prospettiva di utilizzare parte del maggior gettito per la copertura di futuri sgravi fiscali, anche in relazione alle rigide condizioni poste dal comma 4 della stessa Legge finanziaria per il 2007.

Si osserva inoltre che l'aumento delle aliquote e l'ampliamento delle basi imponibili determinato dalla trasformazione delle deduzioni dal reddito in detrazioni dall'imposta, peraltro disposti in concomitanza con un'inaspettata forte crescita del gettito tributario nel 2006 che è continuata anche nei primi mesi del 2007, potrebbero produrre effetti di minore *compliance* proprio in presenza di una strategia non sistematica di contrasto dell'evasione.

In materia di previdenza circa un terzo delle maggiori entrate è costituita dal trasferimento su un fondo gestito dall'INPS del TFR inoptato dei lavoratori privati Ancorché conforme a criteri contabili già applicati in casi analoghi da EUROSTAT, tale trasferimento non può in alcun modo essere considerato come un'entrata effettiva e permanente, posto che dovrà essere comunque restituito ai lavoratori. In realtà, si tratta di una posta di entrata (prestito forzoso) impropria e con effetti solo temporanei di alleggerimento del disavanzo ma non del debito. La destinazione vincolata alla copertura di spese di investimento non elimina le perplessità sull'inclusione di tale posta di entrata nell'annuale manovra di bilancio.

Per quanto attiene alle minori entrate, l'importo maggiore (5,3 miliardi) è riferibile al minor gettito IVA a seguito della sentenza della Corte di giustizia europea sulla detraibilità delle imposta sulle autovetture. Quasi 4 miliardi sono riconducibili alle c.d. "misure per lo sviluppo", in prevalenza costituite dalla riduzione del cuneo fiscale delle imprese (2,5 miliardi).

La manovra si caratterizza anche per la spinta all'attuazione del federalismo fiscale impressa con la previsione delle imposte di scopo – legate al principio del beneficio più che a quello della capacità contributiva – che hanno, tuttavia, trovato fin ora solo qualche sporadica applicazione.

5.4. Dal lato delle spese con le norme della Finanziaria 2007 si sono messe in cantiere una serie di iniziative che sembrano maggiormente idonee a dare sostanza ad una loro riduzione. Si abbandona, infatti, il ricorso a tagli indiscriminati a favore di una revisione dei programmi che consenta di individuarne le criticità, le opzioni di riallocazione delle risorse, le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziate, sul piano della qualità e dell'economicità.

Per il 2007 la manovra dispone l'accantonamento e la indisponibilità di una quota delle dotazioni delle unità previsionali di base iscritte nel bilancio dello Stato relative ai consumi intermedi, ai trasferimenti correnti, alle altre uscite correnti e alle spese in conto capitale (con l'esclusione di talune tipologie di spesa, dei trasferimenti agli Enti territoriali e previdenziali, delle pensioni di guerra, delle rate di ammortamento, dei limiti di impegno già attivati), avendo a riferimento non solo le somme disponibili, ma anche quelle predeterminate legislativamente Limitata è, tuttavia, l'area su cui può essere esercitata, almeno nel breve periodo, l'attività di razionalizzazione. Gli importi ritenuti soggetti a revisione e potenziale riduzione sono, pur nella accezione più ampia assunta con la Finanziaria 2007, pari a meno dell'8 per cento del totale; oltre il 25 per cento è rappresentata poi da consumi intermedi (di cui si considerano utilizzabili per il taglio oltre il 99 per cento degli stanziamenti), il 20 per cento è riferibile a trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (della categoria è considerato tagliabile il 38 per cento degli stanziamenti) e un ulteriore 13 per cento ad investimenti (anche in questo caso considerando come possibile oggetto di riduzioni oltre il 70 per cento delle somme complessivamente stanziate). Si tratta di elementi che testimoniano della difficoltà di ottenere significative riduzioni di spesa nel breve periodo senza compromettere la qualità dell'intervento pubblico e la funzionalità dell'amministrazione.

Rappresenta, pertanto, una scelta non rinviabile e cruciale nel controllo della spesa, insieme con una attenta e severa rivisitazione delle esenzioni e delle agevolazioni fiscali, l'adozione di interventi correttivi in materia di pensioni e pubblico impiego (che, insieme, rappresentano oltre il 55 per cento della spesa pubblica al netto degli interessi). Il rinvio di correzioni efficaci in tali materie, oltre alle implicazioni dirette sullo scostamento del disavanzo dal parametro europeo e alla conseguente necessità di ricorrere ad aumenti di entrate, crea gravi distorsioni nell'allocazione del bilancio pubblico e sta già da anni determinando una concentrazione di tagli su categorie di spese (come i consumi intermedi) che, superata una certa "soglia critica", divengono difficilmente realizzabili o, come già detto, finiscono per incidere negativamente sull'efficienza dei servizi resi dalle Amministrazioni pubbliche.

In tema di pensioni, in una fase segnata dall'esigenza di uno strutturale contenimento della spesa pubblica, al di là del già previsto adeguamento dei coefficienti di trasformazione, si pone la questione di un accorciamento del percorso di stabilizzazione da conseguire con una attenta valutazione dei possibili interventi correttivi. E, tra questi, la Corte ha, da tempo, rilevato l'attenzione crescente che, anche in altri paesi, va assumendo l'innalzamento dell'età pensionistica. Un tale obiettivo resta cruciale. Va rimarcato come su questo fronte sarebbe preoccupante se norme volte a superare le rigidità poste dal cosiddetto scalone comportassero un arretramento in termini di

risparmi di spesa rispetto agli stessi risultati prefigurati dalla legislazione vigente (legge Tremonti-Maroni) e non puntassero comunque, in aggregato, ad un innalzamento dell'età effettiva di uscita dal lavoro.

In tema di pubblico impiego, le valutazioni della Corte sono orientate a rilevare l'insufficiente attenzione finora riservata alle correzioni da apportare ai procedimenti in materia di politiche retributive, anche in relazione alla progressiva perdita di importanza della contrattazione nazionale (l'unica soggetta a controllo esterno) rispetto alla contrattazione integrativa. Primi correttivi - la cui efficacia dovrà essere valutata in sede di applicazione - sono contenuti sia nell'enunciazione delle linee di riforma in tema di pubblico impiego, concentrate su indirizzi condivisibili di gestione più efficace dell'allocazione del personale e del rapporto di lavoro, sia più di recente, nell'accordo del 6 aprile 2007 in tema di politiche retributive a livello centrale e periferico.

5.5. Elementi di incertezza derivano anche dall'applicazione delle nuove norme che regolano il Patto di stabilità interno. Il riferimento al saldo di bilancio, l'ampliamento della capacità fiscale delle Amministrazioni territoriali (con la previsione di tasse di scopo e l'estensione dei margini di flessibilità sui tributi propri e addizionali) e l'introduzione, anche nel caso di tali Enti, di meccanismi di correzione automatica degli squilibri rappresentano progressi significativi verso una responsabilizzazione finanziaria degli Enti territoriali.

Tuttavia il meccanismo adottato per il miglioramento dei saldi finanziari delle Amministrazioni locali introduce, in mancanza di adeguati meccanismi compensativi, elementi distorsivi non marginali (il blocco dell'accesso all'indebitamento per gli Enti in avanzo finanziario nel triennio 2003-2005), che rendono le soluzioni introdotte ancora provvisorie e soggette a modifiche. Ha infatti indebolito il disegno complessivo la abolizione della previsione normativa della possibilità di compensare l'indebitamento; un meccanismo che, superata l'urgenza posta dal raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, poteva rendere il Patto gestibile e compatibile con le esigenze di investimento degli Enti.

La rilevanza della correzione richiesta rende non marginali i timori di un inasprimento della pressione fiscale o parafiscale a livello decentrato. Certamente ne deriverà un ridimensionamento o un rinvio dei progetti di investimento già deliberati, che prevedevano un ricorso a debito; effetto non limitato agli Enti che tra il 2003 e il 2005 presentavano disavanzi.

Mal si concilia, infine, con la rigidità e il rigore delle norme e la stessa credibilità del percorso di aggiustamento, la eliminazione delle misure di penalizzazione previste per gli Enti che non hanno rispettato il Patto nel 2006.

5.6. Le misure previste in campo sanitario si muovono nel più ampio quadro del Patto per la salute sottoscritto nel settembre scorso. L'obiettivo principale è ottenere una stabilizzazione della spesa, gestendo un complesso processo di rientro dei disavanzi nelle Regioni in squilibrio strutturale ed incentivando un recupero di appropriatezza delle prestazioni.

Funzionali a tali obiettivi sono le misure di contenimento dei costi e i meccanismi di compartecipazione alla spesa introdotti con la Finanziaria che rafforzano ed integrano, nel caso delle Regioni in disavanzo, la predisposizione di piani di rientro.

Il rafforzamento delle misure introdotte con la Finanziaria 2006 a presidio del rispetto dei vincoli di copertura delle gestioni in disavanzo (con il mantenimento del meccanismo di adeguamento automatico delle aliquote), la previsione di un arco triennale per l'attuazione dei piani di rientro e di un fondo, limitato e decrescente, destinato a sostenere le misure di riorganizzazione regionale (che accompagna, e non sostituisce, lo sforzo fiscale regionale) sembrano rendere l'obiettivo conseguibile. Nei primi mesi del 2007 sono stati definiti i piani di rientro per 5 Regioni in disavanzo (Lazio, Campania, Abruzzo, Liguria e Molise). L'adozione di un monitoraggio infra-annuale mira ad evitare, che, come nel recente passato, i risultati a consuntivo rivelino tardivamente l'inefficacia delle azioni disposte a livello regionale.

Le misure assunte per il contenimento della spesa farmaceutica hanno dimostrato di produrre risultati di rilievo già a partire dal 2006. A consuntivo, la spesa farmaceutica, che nel primo semestre aveva mostrato tassi di crescita particolarmente rilevanti (+10 per cento), ha registrato una crescita del 4 per cento. Un risultato, tuttavia, che presenta caratteristiche regionali ancora differenziate. Si conferma, infatti, che tali misure possono consentire di ottenere nel breve periodo un sollievo per la spesa regionale, ma che non possono sostituire una più attenta valutazione dell'attività prescrittiva, ancora caratterizzata da rilevanti differenze a livello territoriale.

Più incerto il risultato che si potrà avere dalla introduzione di sistemi di compartecipazione alla spesa nei casi di maggiore rischio di inappropriatezza. Sugli esiti finanziari di tali forme di *copayment* pesano, infatti, situazioni specifiche regionali nei livelli di esenzione.

Il rilievo del processo avviato e la necessità di garantire livelli essenziali di assistenza possono richiedere aggiustamenti ulteriori nel percorso finanziario individuato.

5.7. Se dunque sul fronte delle entrate sono necessarie ulteriori e definitive conferme circa la maggiore "sensitività" del gettito alla crescita dell'economia e delle basi imponibili, su quello delle spese l'annunciato processo di complessiva *review* e le positive

misure adottate anche con la Finanziaria per l'anno in corso con riguardo ad alcuni degli importanti comparti sopra menzionati non possono mettere in secondo piano il fatto che, senza interventi decisi e tempestivi sui segmenti quantitativamente più rilevanti della spesa primaria (pensioni e pubblico impiego), difficilmente questa potrà essere ricondotta su un sentiero di apprezzabile riduzione in termini di prodotto interno lordo.

PAGINA BIANCA

Capitolo II

L'ordinamento contabile

1. Premessa.
2. Contenuti e tempistica del documento di programmazione economica e finanziaria.
3. Conformazione della Legge finanziaria.
4. Rafforzamento del ruolo del bilancio dello Stato.

1. Premessa.

1.1. Durante la sessione di bilancio relativa all'esercizio 2007 si sono reiterate in modo ancora più accentuato che in passato quelle incongruenze che la Corte aveva segnalato da ultimo nella relazione per l'anno 2005; e tali incongruenze hanno riguardato sia il metodo che il merito.

1.2. Sotto quest'ultimo profilo la manovra, limitandosi a rispettare gli obiettivi di saldo fissati dal documento di programmazione economica e finanziaria, contraddice però in modo sostanziale le indicazioni del documento stesso, che era prevalentemente nella direzione di un contenimento della spesa e non di un aumento della pressione fiscale.

1.3. Per quanto riguarda il metodo, la Legge finanziaria, oltre ad accentuare la divaricazione dai canoni che dovrebbero caratterizzarla per quanto attiene sia ai contenuti che all'iter formativo, ha assommato in un unico articolo un numero di disposizioni mai raggiunto in passato, varate per di più con procedura anomala.

La Legge finanziaria è risultata così più che mai ipertrofica ed ha accolto anche disposizioni che si prestano ad incidere sulla suddivisione di poteri fra Governo e Parlamento.

1.4. Si è riproposto inoltre il problema costituito dal ridimensionamento del ruolo del bilancio, legato all'introduzione della Legge finanziaria e al nuovo assetto costituzionale che si va delineando con il potenziamento del sistema delle autonomie. Per altro verso continuano ad essere solo parzialmente recepiti i principi insiti nella cosiddetta legge Ciampi. La classificazione accolta, che intendeva valorizzare le unità previsionali di base a livello politico ed i capitoli a livello amministrativo, ha dato luogo ad aggregazioni per lo più di tipo formale di limitata significatività che non hanno certo esaltato la valenza funzionale del documento contabile, rimasto di difficile leggibilità, sì da far emergere l'esigenza di una più razionale riclassificazione basata su missioni e programmi.

Ed è per questo che è sembrato ormai indifferibile l'avvio di quella fase di studio e di riflessione, auspicata dalla Corte dei conti e da realizzare preferibilmente in due fasi: la prima attraverso una più puntuale e rigorosa applicazione della legislazione vigente in tema di contabilità pubblica e la seconda con una rimodulazione della legislazione stessa che tenga conto delle esigenze via via manifestatesi e fin qui disattese, da perseguire anche nel rispetto dei ruoli degli organi costituzionali che concorrono alla formazione ed al varo della manovra di bilancio.

2. Contenuti e tempistica del documento di programmazione economico finanziaria.

2.1. E' noto che, per l'articolo 3 della legge 5 agosto 1978 n. 468, come successivamente modificato ed integrato, il documento di programmazione economica e finanziaria è chiamato a definire la manovra di finanza pubblica di cui illustra indirizzi ed obiettivi per il periodo compreso nel bilancio pluriennale; esso indica inoltre i criteri ed i parametri per la formazione del bilancio annuale e pluriennale e della Legge finanziaria nonché i disegni di legge collegati, ciascuno dei quali deve recare disposizioni omogenee per materia.
Di detto documento e della sua utilità si è molto discusso, con opinioni divergenti, in passato ed anche di recente, nel corso dell'indagine conoscitiva dinanzi alle Commissioni riunite bilancio della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica sulle linee di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio.
In disparte ogni considerazione sulla valenza giuridica del DPEF, che è mero atto di indirizzo del Governo destinato a sfociare in risoluzioni parlamentari, si è osservato che il

detto documento, previsto per la fine di giugno, spesso è superato da eventi intervenuti fino alla presentazione, nel finire del mese di settembre, del disegno di Legge finanziaria. Ciò rende necessario far luogo, il più delle volte, ad un atto di aggiornamento, che è il solo che può aver un significato, ma relativo, in quanto adottato nell'imminenza del menzionato disegno di legge che potrebbe assorbirne le funzioni. Si è anche affermato che il DPEF, che ha per fine primario la definizione dei saldi di bilancio, non è sempre corredato da una esaustiva esposizione degli strumenti attraverso i quali i detti saldi si vogliono assicurare; da ciò conseguirebbe che, una volta stabiliti i saldi, resta in facoltà del Governo attuarli operando, in sede di Legge finanziaria, sulla diminuzione delle spese o sull'aumento delle entrate, con mancata indicazione – in sede di DPEF, che è atto di programmazione – dei limiti che si intendono porre alla pressione fiscale.
Si è inoltre rilevato che, anche quando nel DPEF vengono indicate le manovre di finanza che si vogliono sviluppare o gli obiettivi che si intendono perseguire, spesso sia le une che gli altri sono modificati – per scelte politiche o per variabili finanziarie "medio tempore" intervenute – in sede di stesura del disegno di Legge finanziaria od anche durante la discussione e l'approvazione della legge stessa.

2.2. Per contro si è invece sostenuto che il DPEF può avere tuttora una sua validità, specie se presentato in apertura della sessione di bilancio, in presenza di dati e stime più aggiornate di quelle disponibili nel mese di giugno, e se finalizzato a dettare linee guida di un unitario programma di iniziative destinate ad essere realizzate in corso d'anno dal Governo, in attuazione della propria strategia di politica economica.
In tale prospettiva il DPEF potrebbe contenere, oltre a saldi di bilancio vincolanti, anche tetti di entrate e di spese previamente determinati, da impiegare per il conseguimento degli obiettivi inclusi nel programma di Governo, da attuare – secondo le rispettive finalizzazioni – dalla Legge finanziaria e dalla legge di bilancio, riportate alla loro originaria funzione, e dai "collegati fuori sessione", principalmente ma non solo per il rilancio ed il sostegno dell'economia, da approvare entro termini congruamente predefiniti, all'inutile maturazione dei quali verrebbe meno la prevista destinazione di risorse.

2.3. A conclusione dell'indagine conoscitiva sulle linee di riforma di cui si è detto è prevalso l'orientamento di valorizzare il ruolo del DPEF quale strumento di una più ordinata e razionale organizzazione della sessione di bilancio e della connessa attività legislativa. Ciò sia puntualizzando – anche attraverso la nota di aggiornamento – gli interventi che si intendono realizzare con il disegno di Legge finanziaria, sia individuando uno o più provvedimenti collegati da definire nei contenuti, funzionali alla manovra nei

principali settori di intervento ed incentrati soprattutto sul sostegno allo sviluppo. Tali provvedimenti dovrebbero poi essere articolati secondo un coerente programma di lavoro legislativo, differenziato su interventi di rapida approvazione ed interventi da distribuire in un arco di tempo più lungo, in modo tale che la risoluzione parlamentare possa porre le basi per una corrispondente organizzazione dei lavori parlamentari.
Più in particolare il DPEF dovrebbe contenere analisi disaggregate, sia in termini di andamenti tendenziali che di obiettivi programmatici che tengano conto del criterio funzionale ed economico, nonché per settori istituzionali (Stato, Autonomie territoriali, Previdenza).

2.4. La Corte, che è chiamata dal proprio testo unico, in sede di referto al Parlamento, a "esporre le variazioni o le riforme che crede opportune per il perfezionamento delle leggi e dei regolamenti sull'amministrazione e sui conti del pubblico denaro", ritiene necessario che, nei contenuti, sia garantita una più stretta corrispondenza fra DPEF, nel quale sono fissati – con significativo anticipo rispetto all'inizio della sessione di bilancio – i saldi di finanza pubblica, e Legge finanziaria, cui è affidato il governo della finanza pubblica stessa attraverso l'esplicitazione degli obiettivi di politica economica.
Sarebbe quindi auspicabile attribuire maggiori spazi ai contenuti del DPEF, da avvicinare temporalmente alla manovra di bilancio, con indicazioni vincolanti sulle più importanti funzioni-obiettivo che si intendono perseguire e sui grandi comparti delle entrate e delle spese.
Potrebbe essere così predeterminato il livello massimo di pressione fiscale reso necessario per il finanziamento delle funzioni-obiettivo intestate ai vari ministeri e per il conferimento di risorse alle autonomie territoriali e alle strutture previdenziali.
La Corte condivide infine l'indicazione per il potenziamento del contenuto informativo del DPEF, specie con riguardo alle proiezioni tendenziali per settori e centri di spesa.
In tale linea può essere utile il mantenimento del DPEF, supportato dalle pertinenti risoluzioni, al fine di assicurare l'unitarietà della strategia di politica economica da perseguire nel corso dell'anno, che garantisca un momento di sintesi delle decisioni che si vogliano assumere e realizzare attraverso separate iniziative legislative.

3. Conformazione della Legge finanziaria.

3.1. Si è già detto che anche nel 2006 è rimasto insoluto il problema dell'adeguamento della Legge finanziaria – sulla quale si è molto discusso in passato – ai principi dell'ordinamento positivo che ne disciplinano le finalità e il procedimento, così come è mancata la rivisitazione dei regolamenti parlamentari che avrebbero potuto attenuare, se

non eliminare, le incongruenze e le distorsioni che negli ultimi anni hanno caratterizzato tale legge.

3.2. E' noto che l'art. 11 della legge 5 agosto 1978 n. 468, come successivamente modificato ed integrato, demanda alla Legge finanziaria la definizione annuale del quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale e le assegna altresì il compito di provvedere, per il medesimo periodo, alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente, al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi. Detto articolo pone peraltro vari limiti alla Legge finanziaria, stabilendo fra l'altro che essa non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, ma deve circoscrivere il proprio raggio di azione esclusivamente a norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale. In realtà la Legge finanziaria, che è destinata oggi anche ad attuare la manovra necessaria per rispettare i vincoli europei di finanza pubblica, dovrebbe limitare il suo ambito alle misure di interesse generale, ai saldi ed agli interventi di rilancio dell'economia.

Specie negli ultimi anni si è invece persa traccia degli indicati limiti e le "finanziarie" sono divenute sempre più grovigli inestricabili di disposizioni che disattendono i criteri ispiratori testè ricordati, connotandosi per un numero elevatissimo di norme, anche ordinamentali, organizzative e di contenuto microsettoriale, destinate a soddisfare esigenze spesso localistiche ed a consentire interventi finanziari a pioggia, patrocinati spesso dallo stesso Governo.

Il quadro che ne risulta è non solo di "sviamento" di tale strumento normativo – che, nonostante le critiche che gli sono state mosse, può risultare ancora utile – dalle finalità che gli sono proprie, ma anche di difficile comprensione e leggibilità del testo da parte dei cittadini, che sono spesso i diretti destinatari delle disposizioni adottate alla cui osservanza sono tenuti, e perfino di coloro che alle dette disposizioni debbono dare attuazione.

3.3. Le cause dell'evidenziato fenomeno sono di varia natura, ma soprattutto da rapportare alle difficoltà del processo decisionale del Parlamento. In tale stato di cose ricorrente è il tentativo, da più parti attivato, di utilizzare l'iter preferenziale della manovra di bilancio, che deve concludersi entro fine anno se si vuole evitare l'esercizio provvisorio, per conseguire risultati che spesso hanno poco a che fare con la manovra stessa ma che sarebbe difficile ottenere attivando gli ordinari procedimenti legislativi, aggravati da un bicameralismo perfetto. La Legge finanziaria sta assumendo così sempre più un ruolo che può essere definito di supplenza dell'attività legislativa ordinaria.

La situazione si è poi ulteriormente deteriorata con il recente abbandono dei c.d. "collegati di sessione", sostituiti dai "collegati fuori sessione", di fatto mai attivati, determinando l'inclusione o almeno il tentativo di inclusione delle iniziative legislative patrocinate nel testo della Legge finanziaria, che ha raggiunto così dimensioni abnormi.
L'inserimento nella finanziaria di norme di cui è vietata l'inclusione, quali quelle di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio od anche localistico e microsettoriale, è stato da taluni giustificato con la considerazione che la legge n. 468 del 1968, come successivamente modificata ed integrata, è legge non avente valenza costituzionale e quindi modificabile da successive leggi ordinarie. Tale spiegazione non appare condivisibile. Il rimedio a difficoltà procedimentali od a conflittualità esasperate va ricercato in altri mezzi e strumenti, anche di natura regolamentare.

3.4. L'anomalo proliferare dei contenuti della Legge finanziaria, dovuto al moltiplicarsi di emendamenti di provenienza non solo parlamentare ma anche governativa, ha inciso sul processo formativo di tale legge, alterato nel suo naturale svolgimento. L'esigenza di giungere a conclusione nei tempi prefissati ha infatti comportato, negli ultimi anni, la trasfusione del disegno legislativo, discusso e non definito, in maxiemendamenti, su cui il Governo ha chiesto il voto di fiducia troncando la discussione in sede parlamentare e precludendo così possibili apporti migliorativi anche dell'opposizione. E poiché l'articolo 72 della Costituzione stabilisce al primo comma che i disegni di legge debbono essere approvati articolo per articolo e quindi con votazione finale, si è fatto ricorso negli ultimi anni all' "escamotage" di concentrare in un solo articolo, per il 2007 composto da 1364 commi, l'intera Legge finanziaria su cui è stata chiesta dal Governo la fiducia, determinando in tal modo non solo il venir meno di ogni confronto, ma provocando altresì mancanza di organicità e scarsa leggibilità dei testi. La situazione nello scorso anno si è ulteriormente aggravata per essere mancato perfino un esame esaustivo del testo inizialmente proposto dal Governo da parte delle competenti Commissioni bilancio del Parlamento.

3.5. La Corte non ha mancato di segnalare, nelle sue ultime relazioni, insieme all'anomalia del sistema seguito, la necessità dell'osservanza delle regole, anche procedurali, che – una volta poste – vanno poi rispettate se si vuole assicurare un ordinato svolgimento del processo di bilancio al quale Governo e Parlamento sono chiamati dalla Costituzione a partecipare con ruoli diversi, aggiungendo che – in mancanza – rischia di essere messa in forse la stessa democrazia del bilancio.

Nella situazione come sopra determinatasi risulta infatti notevolmente potenziato il ruolo del Governo, mentre viene vanificata la funzione di controllo puntuale del Parlamento sulle singole disposizioni.

Anche il ricorso al voto di fiducia non su singoli oggetti o misure, ma su maxiemendamenti eterogenei e onnicomprensivi, trasfusi in un solo articolo, non appare in linea con il dettato costituzionale. Se – come è stato autorevolmente affermato – il voto sui singoli articoli è finalizzato ad acquisire il consenso del Parlamento su ciascuno dei rispettivi contenuti e il voto finale è volto ad ottenere l'assenso del Parlamento stesso sull'intera legge, quale risulta dal voto espresso su ognuno degli articoli previamente votati, è evidente che si disattende il disegno costituzionale ogniqualvolta si fanno confluire in un solo articolo, sottoposto ad un unico voto, disposizioni eterogenee, unificate unicamente dall'intento politico del Governo.

3.6. La Corte ha anche evidenziato l'utilità di un raccordo fra i regolamenti dei due rami del Parlamento i cui Presidenti, nell'ammettere o nell'escludere gli emendamenti presentati, hanno seguito metodologie diverse, con la conseguenza che in alcuni casi sono stati ritenuti ammissibili da una Camera emendamenti poi esclusi dall'altra e viceversa; tale raccordo consentirebbe di realizzare una maggior assonanza nella delicata materia, nella quale i poteri dei Presidenti delle due Camere sono ampi ma disciplinati ed esercitati in modo diversificato.

3.7. Per vero iniziative intese a riconsiderare la materia del bilancio, anche al fine di meglio adeguarla ai principi posti in sede europea dal Patto di stabilità e crescita e di dettare una disciplina più organica del Patto di stabilità interno, non erano mancate nel corso della passata legislatura.

Disegni di legge erano stati presentati dai Senatori Azzollini e Morando e un dibattito era stato avviato in sede parlamentare per la conformazione della Legge finanziaria come legge di stabilità.

Purtroppo nessuna di tali iniziative è giunta a buon fine, così come non ha avuto alcun seguito l'ordine del giorno, adottato in occasione dell'approvazione della Legge finanziaria per il 2005, con il quale la Camera dei deputati impegnava il Governo a collaborare con il Parlamento per riprendere al più presto il lavoro già avviato per l'adeguamento della disciplina relativa alla Legge finanziaria: ordine del giorno che, oltre a porsi in posizione critica rispetto alla metodologia seguita per l'approvazione della "finanziaria 2005", rappresentava l'esigenza, da un lato, di una diversa articolazione della Legge finanziaria che privilegiasse gli aspetti regolativi riconducibili alle tabelle ed ai dati numerici riducendo il peso della parte normativa e, dall'altro, della individuazione, nell'ambito dei

procedimenti parlamentari, di soluzioni alternative all'uso del voto di fiducia su maxiemendamenti, che assicurassero le decisioni entro i termini e la semplificazione della votazione in Assemblea.

3.8. Si è già ricordato che le recenti vicende riguardanti le modalità di svolgimento e l'esito dell'ultima sessione di bilancio hanno reso ancor più stringente la necessità di una rimeditazione complessiva della vigente normativa contabile, peraltro già avviata in sede sia governativa che parlamentare.

Per quanto più in particolare riguarda la Legge finanziaria, durante l'indagine conoscitiva sulle linee di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio dinanzi alle Commissioni bilancio riunite di cui agli inizi si diceva, sono state proposte – in attesa di una riforma organica della normativa sulla contabilità pubblica, che comporterà tempi necessariamente lunghi – due soluzioni alternative.

La prima è nel senso di ricondurre la Legge finanziaria ad un ruolo limitato e funzionale alla correzione dei saldi tendenziali in relazione agli obiettivi fissati dal documento di programmazione economica e finanziaria e concordati in sede europea, affidando invece a disegni di legge, indicati anch'essi nel DPEF, la strategia di politica economica ed eventuali norme di carattere ordinamentale di natura complementare. Tali disegni di legge, con la natura di "collegati fuori sessione", andrebbero vagliati contemporaneamente al disegno di Legge finanziaria dal Parlamento, che potrebbe dividersi i compiti, nel senso che mentre una Camera valuterebbe i primi l'altra esaminerebbe la seconda, e deliberati definitivamente entro la fine di febbraio, anche attraverso l'adozione di modifiche regolamentari atte a determinare un preciso vincolo in tal senso.

La seconda soluzione è quella di mantenere le caratteristiche attuali della Legge finanziaria, migliorando peraltro la selezione delle norme e dei relativi emendamenti. Questi ultimi, in particolare, andrebbero fortemente circoscritti nel numero e nel contenuto per tutti ma in special modo per il Governo che, essendo l'autore del disegno di Legge finanziaria, non potrebbe introdurre tramite emendamenti nuove materie, specie se non espressamente indicate nel DPEF e nella relativa risoluzione, e dovrebbe comunque far precedere la presentazione degli emendamenti ammissibili, sempre supportati da adeguata relazione tecnica, dalla previa approvazione da parte del Consiglio dei Ministri. Gli emendamenti, da chiunque presentati, andrebbero di norma decisi in Commissione, con forte limitazione di quelli presentabili in Assemblea.

Andrebbero poi in ogni caso rafforzati, attraverso l'adeguamento e il coordinamento dei regolamenti delle due Camere, i poteri di cernita dei Presidenti delle Camere stesse e delle Commissioni bilancio.

Ciò contribuirebbe a limitare di molto la possibilità di ricorso ai maxiemendamenti, che andrebbero ammessi solo al verificarsi di determinate condizioni – quale l'impossibilità di rispettare i tempi inderogabili per l'approvazione – certificate dai Presidenti delle Camere di loro iniziativa o su richiesta del Governo.

3.9. In linea con la posizione assunta per il DPEF, le Commissioni bilancio, a conclusione del loro lavoro, hanno ritenuto, con la maggioranza dei presenti, che – in attesa e nella prospettiva di un processo riformatore di più ampia portata, che dia vita ad una legge quadro interamente nuova per la finanza pubblica e che tenga conto anche degli ormai indifferibili aspetti attuativi del nuovo Titolo V della parte II della Costituzione in tema di coordinamento della finanza pubblica, federalismo fiscale e patto di stabilità interno, da concertare con le autonomie territoriali – il disegno di Legge finanziaria debba accorpare, in pochi articoli di contenuto omogeneo e strutturati in coerenza con la legge di contabilità, i diversi interventi nei principali comparti della finanza pubblica. Inoltre, al fine di rendere più razionali ed ordinati i lavori parlamentari, l'esame dovrà essere svolto in sede consultiva presso le Commissioni di settore, ma essere concentrato soprattutto nelle Commissioni bilancio, i cui tempi di lavoro dovranno essere programmati o, in subordine, contingentati. Ciò consentirà alle Assemblee di dedicare la discussione alle opzioni e alle scelte di più ampia portata e quindi di ridurre il numero degli emendamenti ammissibili in aula, che comunque, se del Governo nella sua collegialità e del relatore, dovranno essere presentati in tempi utili ad assicurare un'approfondita valutazione dei relativi contenuti e corredati sempre da relazione tecnica.

L'eventuale presentazione del maxiemendamento, con apposizione della questione di fiducia da parte del Governo, dovrà essere in ogni caso soggetta al vaglio dei Presidenti delle Assemblee, perché sia verificata, fra l'altro, l'osservanza dell'obbligo della avvenuta valutazione dei testi da parte delle Commissioni bilancio.

Al fine dell'alleggerimento del disegno di Legge finanziaria andranno poi valorizzati i disegni di legge collegati - destinati anche alle misure di sviluppo, specie ove non risulti possibile ridimensionare in modo significativo i contenuti della Legge finanziaria, e dotati delle necessarie risorse con il ricorso ai fondi speciali - da approvare entro termini certi a richiesta del Governo.

Tutto ciò attraverso la revisione e l'adeguamento dei regolamenti parlamentari, da raccordare nei contenuti fra loro.

3.10. E' opinione della Corte che, con urgenza, si proceda ad una revisione organica della legge n. 468 del 1978, volta a riqualificare il processo decisionale in materia di bilancio e di manovra finanziaria. Una revisione che deve scontare un adeguamento al

sistema dei conti pubblici europei e guardare alla riforma in senso federale della Repubblica italiana, che comporterà prevedibili modifiche degli assetti costituzionali con l'abbandono del bicameralismo perfetto e l'introduzione della Camera delle Regioni. Sotto questo profilo va rimarcata l'esigenza di un maggior coinvolgimento delle Regioni nella fase di formazione della Legge finanziaria, anche al fine di dare stabilità alle norme contenute nella manovra annuale, oggi esposte ad un massiccio contenzioso presso la Corte costituzionale.

E' auspicabile tuttavia che qualche utile risultato possa essere raggiunto a legislazione vigente già prima della prossima sessione di bilancio. La Corte ritiene infatti che una puntuale applicazione della vigente normativa, finora ampiamente disattesa, potrebbe contribuire a migliorare la qualità del processo decisionale in tema di finanza pubblica[1].

4. Rafforzamento del ruolo del bilancio dello Stato.

4.1. La Corte ha ripetutamente sottolineato, negli anni passati, che il processo di attuazione della legge 94 del 1997, completata dal decreto legislativo 279 dello stesso anno, è largamente insoddisfacente.

L'inutile passare del tempo rischia di rendere inoperanti le più significative innovazioni recate dalla citata legge 94 che, in correlazione con la riforma amministrativa, miravano – da un lato – a potenziare gli strumenti di governo della finanza pubblica e – dall'altro – alla misurazione dei risultati ottenuti nell'attuazione delle politiche pubbliche.

Negli orientamenti del Ministero dell'economia e delle finanze – esaminati dal Consiglio dei Ministri il 25 gennaio 2007 – non a caso uno dei temi centrali è costituito dalla revisione della classificazione del bilancio.

D'altra parte, nel quadro dell'indagine conoscitiva sulle linee di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio, è stata prospettata con grande rilievo l'esigenza di un recupero della funzione del bilancio nella riallocazione delle risorse disponibili a legislazione vigente. Si è peraltro constatato che la crescente ipertrofia della Legge finanziaria ha finito per togliere ulteriore spazio al ruolo del bilancio. Ciò implica un'attenta verifica sul grado di effettiva insuperabilità dei vincoli riconducibili al cosiddetto fattore legislativo e, sotto altro ma correlato profilo, una chiara rappresentazione delle reali esigenze finanziarie per il perseguimento delle politiche relative ai diversi comparti a legislazione invariata.

---

[1] Andrebbe, allo stesso scopo, maggiormente valorizzato il contributo offerto dai soggetti istituzionali nell'ambito delle specifiche audizioni tenute presso le Commissioni bilancio riunite di Camera e Senato nella fase di avvio del dibattito sulla Legge Finanziaria.

L'attuale "*impasse*" potrebbe essere in parte superata attraverso la riclassificazione della struttura del bilancio, operazione questa da effettuare in via sperimentale senza interventi normativi primari.

4.2. Nei richiamati orientamenti del Ministro dell'economia e delle finanze vengono sviluppate riflessioni sull'adeguatezza delle attuali procedure di formazione del bilancio dello Stato e della Legge finanziaria, alla luce delle concitate vicende delle ultime sessioni di bilancio.

Il documento in parola traccia, per un verso, le linee di intervento per l'attuazione di specifiche disposizioni della Legge finanziaria per il 2007 e, per altro verso, offre un contributo all'autonomo processo parlamentare di revisione delle procedure per la discussione e l'approvazione della manovra annuale di bilancio.

Nella passata legislatura si sono arenate iniziative parlamentari volte a ridefinire l'impianto strutturale dei principali documenti di finanza pubblica e l'equilibrio istituzionale fra Governo e Parlamento in questa fondamentale materia.

Di grande rilievo risultano le linee guida per l'analisi e valutazione della spesa delle Amministrazioni centrali ("*spending review*"). Partendo dall'applicazione del comma 507 s'intende – con il concorso attivo delle singole Amministrazioni – procedere all'individuazione per ogni dicastero di risparmi di efficienza quantificati, alla definizione delle modalità per raggiungerli, nonché all'esame dell'efficacia dei programmi di spesa gestiti dalle Amministrazione stesse.

Sulla base del comma 480 è previsto, inoltre, un impegnativo piano di valutazione della spesa delle Amministrazioni centrali, di cui la Legge finanziaria ha scandito una concatenata tempistica, che in buona misura si incrocia con la riorganizzazione dei Ministeri.

Una cruciale importanza assume l'analisi dei principali programmi di spesa delle Amministrazioni centrali, sotto il coordinamento della Commissione tecnica per la finanza pubblica (che sostanzialmente dovrebbe muoversi nel solco della già soppressa Commissione tecnica per la spesa pubblica).

L'attuale struttura del bilancio ha rivelato nella sua attuazione elementi di problematicità in ordine alla leggibilità e significatività dei dati, nonché una non chiara connessione con le principali funzioni svolte dallo Stato.

Il documento in esame fornisce contributi per la "sperimentale" riclassificazione del bilancio da sottoporre alla discussione del Governo e del Parlamento. Elemento qualificante dovrebbe essere la costruzione di un legame fra le assegnazioni di risorse attraverso la legge di bilancio e le modifiche apportate con la Legge finanziaria, allo scopo di evidenziare le risorse complessivamente destinate alle diverse funzioni. Tale

profilo si lega alla procedura di esame parlamentare dei disegni di legge di bilancio e finanziaria, organizzato per risorse di settore sulla base della classificazione funzionale del bilancio.

4.3. I temi accennati nella nota del Ministero dell'economia e delle finanze riassumono un dibattito ripetitivo svoltosi nelle sedi istituzionali e politiche. Questa volta l'approccio sembra più realistico ed ancorato ad un calendario operativo – peraltro già di fatto disatteso – per quanto attiene alla programmazione, gestione e monitoraggio della spesa pubblica.

In tale quadro è da apprezzare che si punti – in una prima fase - ad una riclassificazione della struttura del bilancio ad assetto legislativo vigente. Ciò sconta, evidentemente, la presa d'atto della negativa esperienza del passato, costituita da un continuo rilancio degli interventi normativi.

La Corte ritiene che tale approccio pragmatico sia sostanzialmente da condividere. La riforma introdotta con la legge 94 non è da abbandonare. La via da seguire nell'immediato su questo fronte è quella di un processo affidato ad aggiustamenti metodologici ed operativi più che quella di un ulteriore "stress normativo"[2]; interventi legislativi potranno, sulla base di tale concreta esperienza, essere meditatamente messi a punto in un orizzonte di più lungo periodo.

Si tratta, in altri termini, di ripercorrere il cammino intrapreso agli inizi degli anni novanta con la predisposizione del c.d. "bilancio sperimentale" – poi sfociato nella riforma del 1997 – ma di non ripeterne gli errori.

Ciò che occorre è una vera sperimentazione sul campo – con la partecipazione attiva e convinta di tutte le Amministrazioni – e non l'ennesima riclassificazione a "freddo" di una gestione svolta a schemi operativi immutati.

Ne verrebbe inficiata l'utilità dell'esercizio, che deve consistere nel miglioramento dell'efficienza della spesa. La nuova struttura del bilancio e del rendiconto, in altre parole, non va intesa come mero esercizio di riclassificazione contabile ma come momento di avvio di una strategia di razionalizzazione finanziaria ed amministrativa, da assecondare con opportuni interventi organizzativi.

In tale quadro c'è spazio per tentare, da un lato, un più idoneo dimensionamento delle unità previsionali di base, tale da conciliare le esigenze di flessibilità gestionale con quelle di deliberazione e controllo da parte del Parlamento e, dall'altro, una classificazione per funzioni obiettivo maggiormente significativa ed in grado di evidenziare il costo delle

---

[2] In tale direzione si muove la recente circolare del Ministro dell'economia e delle finanze (n. 21 del 5 giugno 2007) riguardante l'impostazione del bilancio di previsione 2008. Al riguardo la Corte non può non manifestare, peraltro, qualche perplessità circa la congruenza del modello delineato con l'assetto legislativo vigente.

missioni e dei programmi dei Ministeri. Va, in ogni caso, salvaguardato il nesso fra nuova classificazione e responsabilità della gestione.

Resta, comunque, l'interrogativo di fondo, e cioè se sia possibile e in quale misura per la legge di bilancio superare i vincoli del vigente assetto normativo.

La rimodulazione degli stanziamenti stabiliti dalle leggi di spesa sembra comportare problemi di compatibilità – data l'attuale tecnica legislativa – con l'esigenza di garantire diritti soggettivi contemplati dalla legislazione in essere.

Il superamento di tale situazione è legato ad un diverso modo di legiferare, con cui possa stabilirsi una graduazione delle posizioni soggettive in relazione alle risorse disponibili.

4.4. Preme sul bilancio dello Stato una sedimentata massa di leggi di spesa, che andrebbero rivisitate e, se del caso, abrogate.

E' questo l'elemento condizionante del programma di analisi e valutazione della spesa pubblica, che si intreccia al riesame delle priorità e dell'efficacia dei principali programmi di spesa. Inoltre, le leggi di spesa mancano nella generalità dei casi della connessione fra spesa prevista e risultati attesi, che consentirebbe di procedere alla valutazione delle sottese politiche di spesa.

Va rivisitato, peraltro, l'intero impianto del bilancio a legislazione vigente, in gran parte sorretto da meccanismi inerziali e scarsamente manovrabile. L'attuale stato di cose implica poi la difficoltà di stabilire precisi obiettivi per selezionati programmi di spesa, in carenza di prefissati indicatori di prestazione, da misurare e verificare "*ex post*".

Sulla necessità di un sistema di misurazione delle prestazioni della P.A. si è a lungo discettato negli incontri culturali, ma si è finora realizzato ben poco. In realtà la distinzione dei prodotti (in "*output*" ed "*outcome*") e la complessità dei fattori ("*input*") nelle prestazioni della P.A. rendono molto difficile l'identificazione di appropriati misuratori o indicatori di prestazione.

Occorre una forte azione formativa per superare la recalcitranza dei dirigenti e funzionari della P.A. ad intraprendere la strada innovativa dell'introduzione di sistemi di misurazione dell'attività.

D'altra parte, la cultura del risultato e della valutazione della spesa collide con la persistente vigenza della legge e del regolamento di contabilità di Stato, sostanzialmente risalente agli anni venti dello scorso secolo, e ancora non sottoposto alla revisione prescritta dalla riforma del 1997.

Il nuovo assetto prefigurato capovolge, infatti, la scelta del legislatore del 1923, fondata sulla dissociazione fra attività istituzionale e attività finanziaria. La nuova impostazione della legge 94 non si è finora riflessa, in particolare, nella possibilità di verifica, in sede di

rendiconto, dei costi sostenuti e dei risultati conseguiti sotto il profilo economico, funzionale ed amministrativo.
Ciò esigerebbe, da un lato, una conformazione delle leggi di spesa non limitata ai soli dati finanziari, ma estesa ai dati fisici ed ai tempi di realizzazione e, dall'altro, l'apprestamento di una innovativa struttura informatica, orientata anche all'analisi dei fenomeni sostanziali (ed, in sostanza, in grado di trattare le interrelazioni e l'incrocio dei dati fisici, temporali e territoriali con i dati finanziari).

4.5. Con la riforma del 1978 si era inteso, fra l'altro, superare la sostanziale inidoneità del previgente sistema a fornire alle Camere elementi conoscitivi utili per le valutazioni e le scelte di finanza pubblica, facendo della legge di bilancio – affiancata dalla Legge finanziaria – un aggiornato ed efficace strumento di azione finanziaria. Si era delineata, nella stessa prospettiva, l'attuazione, nel processo di bilancio statale, di elementi di collegamento con il settore pubblico allargato. Tale tendenza è stata da ultimo rafforzata con la riforma del 1997, che ha ulteriormente marcato l'esigenza di rivalorizzazione del bilancio e di un suo più stretto raccordo con gli altri aggregati di finanza pubblica.
Anche sotto questo profilo spunti interessanti sono emersi nella menzionata indagine conoscitiva, in cui si ipotizza l'inclusione della disciplina del bilancio nell'ambito di una più generale legge quadro per la finanza pubblica.
Il processo di ridimensionamento del bilancio dello Stato è un fenomeno di lunga durata, che neppure le reiterate riforme della contabilità pubblica sono riuscite a contenere.
Si pone l'esigenza di una rivisitazione della struttura del bilancio e delle regole contabili, in modo da rendere meno problematico il passaggio al conto della P.A., che risponde prevalentemente ai canoni della competenza economica. Si deve prendere atto che il bilancio dello stato non costituisce più il baricentro della finanza pubblica e che nel nuovo assetto di Stato di tipo federale che si sta delineando è destinato a perdere ulteriore peso rispetto al conto consolidato della P.A., aggregato decisivo su cui va misurata l'osservanza dei parametri europei.

4.6. Alle problematiche finora illustrate, si aggiunge il complesso tema del raccordo tra bilancio dello Stato, settore statale e conto della P.A. che, nel mutato assetto costituzionale in senso federale della Repubblica, attende ancora una soluzione.
E' ormai limitato, per quanto detto, il contenuto informativo dei soli documenti contabili riferiti al bilancio statale. D'altronde, nonostante il dettato costituzionale, non è stata ancora realizzata l'armonizzazione dei bilanci pubblici: sulla base di un malinteso concetto di autonomia, i conti pubblici dello Stato, delle Regioni, degli Enti locali

rispondono a principi e norme in parte diversi, per cui risulta arduo procedere al coordinamento della finanza pubblica, materia concorrente di Stato e Regioni.

Per una adeguata conoscibilità e funzionamento del sistema dei conti pubblici occorre che lo Stato eserciti, inoltre, il "coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale", previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera r) Cost.

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.

In attesa che finalmente si avvii il processo di armonizzazione dei bilanci pubblici, negli orientamenti del Ministero dell'economia e delle finanze, si mira alla piena attuazione dell'informatizzazione del sistema della contabilità pubblica (SIOPE, codice unico) al fine di disporre in tempo reale della base informativa inerente alle operazioni finanziarie degli Enti della P.A..

In particolare, il progetto SIOPE (sistema informativo sulle operazioni degli Enti pubblici), previsto dalla Legge finanziaria 2003 e basato su un sistema di codificazione uniforme di tutte le operazioni di riscossione e di pagamento, costituisce per ora uno strumento utile ma non risolutivo per la conoscenza dei flussi di entrata e di spesa.

Esso riguarda solo la cassa e non copre l'universo delle Pubbliche amministrazioni, anche se dovrebbe estendersi, in prospettiva, ai dati di competenza economica.

4.7. Si è detto che la struttura di bilancio per il 2008 – stando alle linee di revisione ipotizzate in sede governativa e condivise in ambito parlamentare – dovrebbe garantire una migliore conoscenza dei flussi di spesa ed una loro più diretta riconducibilità alle funzioni istituzionali.

Intanto per l'esercizio 2007 – a prescindere dai risultati attesi, e da verificare, in termini di flessibilità gestionale e di contenimento della spesa – la situazione della leggibilità dei conti potrebbe peggiorare per il previsto accorpamento, in talune aree di spesa, di più capitoli in un unico capitolo.

Tale novità ha portato, infatti, all'unificazione delle risorse in precedenza assegnate a distinti capitoli, che vengono ora a corrispondere ad altrettanti articoli e che di fatto si pongono come effettiva unità elementare di bilancio.

Tale evenienza, che mal si concilia con la vigente normativa contabile, dovrebbe riflettersi sulla stessa struttura del rendiconto generale per l'esercizio 2007, in ossequio al principio di simmetria fra bilancio preventivo e conto consuntivo.

Il nesso tra previsione, gestione e rendicontazione della spesa andrà, in ogni caso, salvaguardato.

D'altra parte, il proliferare dei capitoli-fondo pone non pochi problemi sotto il profilo della corrispondenza fra preventivo e consuntivo e, sotto quello, rilevante, della rappresentazione delle esigenze da fronteggiare e da coprire.

Il moltiplicarsi delle variazioni compensative – teso a favorire l'attività gestionale – può essere indice di una carente programmazione finanziaria e rischia di mettere in crisi – oltre certi limiti – la stessa significatività degli stanziamenti deliberati dal Parlamento.

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 2006, 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 anche, in forma sintetica, alcune osservazioni – 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 2006 e per osservazioni analitiche sulle singole leggi e sui singoli decreti legislativi si rinvia pertanto alle relazioni deliberate rispettivamente il 25 luglio 2006, il 29 novembre 2006 e il 17 aprile 2007.

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 complesso dell'esercizio – al netto delle leggi di ratifica - circa un terzo sia del totale delle leggi promulgate sia di quello delle leggi di spesa, ma oltre i due terzi negli ultimi due quadrimestri.

Il rilievo finanziario di tali provvedimenti è però ben più che proporzionale al loro numero: nell'esercizio in esame, infatti, circa il 95 per cento (85 per cento nel 2005) 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.

Come già in passato, non mancano vistosi esempi della proliferazione di norme in tale sede: pur senza tener conto dei commi aggiunti agli articoli originari, il numero degli articoli passa dai 6 del decreto-legge n. 250 del 2005 ai 23 della legge di conversione (n. 27 del 3 febbraio), dai 6 del decreto-legge n. 272 del 2005 ai 30 della legge di conversione (n. 49 del 21 febbraio) ed infine dai 40 del decreto-legge n. 273 del 2005 agli 83 della legge di conversione (n. 51 del 23 febbraio).

Come risulta sia dal più approfondito esame condotto nelle relazioni quadrimestrali, sia anche dalle sintetiche 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, nonché dalla chiusura dell'esame per l'apposizione della questione di fiducia.

Nel complesso, tuttavia, come già rilevato nelle relazioni più recenti, 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 lievitazione 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 2006 di ingente rilievo finanziario soprattutto sul versante della spesa corrente, misure che in passato trovavano collocazione nell'ordinaria legislazione di spesa.

Tuttavia, questa diversa allocazione delle risorse ha determinato, soprattutto per effetto degli oneri derivanti da provvedimenti d'urgenza, il ricorso generalizzato 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 129 leggi, a fronte di 108 nel 2005, 139 nel 2004 e 158 nel 2003: in base alla loro tipologia, si rileva una notevolissima presenza di leggi di ratifica di trattati internazionali (circa la metà del totale), una incidenza di leggi di conversione di decreti legge (22, a fronte di 33 nel 2005, 41 nel 2004 e 34 nel 2003) inferiore al consueto per effetto del gran numero sia di leggi di ratifica sia di leggi di carattere settoriale, tutte promulgate nel primo quadrimestre dell'anno, ma, come si è detto, di rilievo finanziario assolutamente

preponderante, e un numero di leggi di iniziativa parlamentare sostanzialmente stabile nel medio periodo (32, rispetto a 22 nel 2005, 34 nel 2004 e 27 nel 2003). 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 finanziaria ed al collegato - ammontano a 68 (59 nel 2005, 77 nel 2004 e 90 nel 2003), di cui oltre la metà (36) hanno ad oggetto la ratifica di trattati internazionali ed oltre un quarto (18) provvedono alla conversione di decreti-legge; delle restanti 14, le leggi di iniziativa parlamentare – alcune delle quali, come si è detto, risultanti dall'unificazione con disegni di legge governativi – ammontano a 9.

Gli oneri autorizzati nell'ambito del bilancio triennale 2006/2008, che si estende anche all'esercizio 2005 per effetto dell'origine nell'esercizio stesso di numerosi oneri, ammontano a complessivi 13.093 milioni di euro: l'importo si discosta notevolmente da quelli degli ultimi tre esercizi (9.184 milioni di euro nell'esercizio 2005, 12.297 nell'esercizio 2004 e 3.878 nel 2003), ma è comunque inferiore alla media degli tre esercizi precedenti (15.388 milioni di euro nel 2002 e rispettivamente 16.545 e 18.113 nel 2001 e nel 2000). Inoltre l'importo deriva in larghissima misura (quasi 9.500 milioni di euro) dalle disposizioni della legge n. 248 del 4 agosto, di conversione del decreto n. 223 del 4 luglio (misure per il rilancio economico e sociale, ecc.), i cui oneri sono in massima parte compensati dalle misure di contenimento della spesa e dalle maggiori entrate recate dal provvedimento stesso.

La ripartizione tra i singoli esercizi compresi nel bilancio triennale è la seguente: 6.845 milioni afferiscono al 2006, 2.591 al 2007 e 3491 circa al 2008. Al precedente esercizio 2005 sono imputati oneri per circa 166 milioni di euro in dipendenza della pubblicazione nei primi giorni del 2006 di alcune leggi approvate sul finire del 2005, di numerosi slittamenti di copertura (art. 11-bis comma 5 della legge di contabilità) relativi a spese connesse ad obblighi internazionali e della conversione nel 2006 di decreti-legge emanati nel 2005. In due casi (legge n. 13 del 9 gennaio e legge n. 105 del 27 febbraio) lo slittamento è motivato dal fatto che si tratta di spesa in conto capitale già approvata da un ramo del Parlamento.

Dalla ripartizione per singoli esercizi sopra indicata, risulta che una parte cospicua degli oneri riguarda il primo anno del triennio di riferimento (2006) e che pertanto si verifica in misura relativamente contenuta il fenomeno di irrigidimento dei futuri bilanci, tanto più che non è stata utilizzata la tecnica dei limiti di impegno e che la determinazione delle spese ultratriennali ma non permanenti – nei pochi casi in cui esse sono previste - è rinviata alle corrispondenti leggi finanziarie.

Anche la quota di spese permanenti è decisamente ridotta, almeno in rapporto al precedente esercizio: esse ammontano infatti a circa 272 milioni di euro l'anno, a fronte di 1.634 milioni nel 2005 e 1.007 milioni nel 2004. Tuttavia, come più diffusamente esposto nel successivo punto 3, una parte degli oneri recati dalla già citata legge n. 248 del 4 agosto ha carattere permanente, ma a causa dell'indicazione nel testo legislativo del solo onere complessivo, senza alcun riferimento alle singole disposizioni onerose, non è possibile determinare con certezza il relativo importo: la quota di spese permanenti sopra indicata è pertanto approssimata per difetto.

In tema di spese permanenti, che, come è noto, presentano comunque carattere di forte rigidità, in quanto nella quasi totalità collegate a posizioni di diritto soggettivo, la Corte – indipendentemente dal rilievo e dalla specificità da esse assunti nell'anno in esame – ha costantemente richiamato l'attenzione sull'opportunità dell'introduzione dell'obbligo di una motivata valutazione, sia pure di larga massima, della loro sostenibilità nel medio/lungo periodo – specie in relazione alle modalità della loro copertura –, e pertanto suggerito che le tabelle A e B allegate alla Legge finanziaria indichino quali accantonamenti possano essere utilizzati per questa modalità di spesa.

La ripartizione degli oneri per tipologia è indicata nell'allegata tavola n. 3. Tuttavia, in disparte i sopraindicati problemi derivanti anche sotto questo profilo dalla mancanza di elementi di valutazione per le disposizioni della legge n. 248, va tenuto conto sia nei riguardi della spesa corrente, sia soprattutto del volume, della quota sul totale e della tipologia della spesa di investimento, 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.

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 2006, 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 ai fini della loro attendibilità della natura di tetto di spesa di numerosi stanziamenti recati dalle leggi dell'anno in esame, la congruità della quantificazioni effettuate non è sempre verificabile a causa della insoddisfacente qualità di molte relazioni tecniche e della

scarsità di informazioni da esse fornite, specie per gli emendamenti ai provvedimenti di urgenza, discussi spesso a ridosso della scadenza dei termini di conversione.

Ai fini della "tenuta" delle previsioni di spesa costituiscono comunque un buon supporto le regole della legge n. 246 del 2002, ed in particolare la norma di carattere preventivo secondo cui ciascuna legge che comporti nuove o maggiori spese deve indicare espressamente, per ciascuno anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa definendo una specifica clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime.

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, con l'importante eccezione della già citata legge n. 248 del 4 agosto.

La quasi totalità degli oneri recati a questa legge – pari a quasi 9,5 miliardi di euro nel triennio – trova copertura attraverso le maggiori entrate e le minori spese determinate dal provvedimento stesso: la relativa clausola presenta però vistose disarmonie rispetto alle norme di contabilità, disarmonie che inficiano gravemente la leggibilità e la trasparenza delle coperture stesse.

Tali elementi di criticità, indicati anche al termine dell'esauriente disamina delle singole disposizioni di entrata e di spesa condotta dal Servizio del bilancio della Camera, consistono in primo luogo nell'indicazione del solo importo complessivo dell'onere senza alcuna riferimento alle singole disposizioni onerose.

In secondo luogo, la copertura è riferita al solo triennio compreso nel bilancio pluriennale, mentre sia parte degli oneri sia parte delle maggiori entrate e minori spese conseguenti alle disposizioni delle legge hanno carattere permanente: manca tuttavia qualsiasi indicazione che consenta di individuare il rapporto tra di loro.

Infine, la clausola di copertura fa riferimento indistintamente alle maggiori entrate e alle riduzioni di spesa, senza indicare né il riferimento di ciascuna di esse alle singole disposizioni onerose né le quote della copertura complessiva riferite alle maggiori entrate e alle minori spese.

Per quanto riguarda la clausola di salvaguardia, nelle relazioni quadrimestrali sono state indicate alcune disposizioni di spesa cui la clausola stessa avrebbe dovuto essere apposta.

Fra i casi di maggior rilievo, va qui citato l'art. 01 della legge 81 dell'11 marzo, di conversione del DL n. 2 del 10 gennaio, che reca oneri permanenti per oltre 169 milioni connessi a benefici in materia di previdenza agricola.

L'originaria formulazione dell'art. 01 è stata oggetto di messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica in data 3 marzo 2006, recante la richiesta di una nuova deliberazione con specifico riguardo ai commi da 3 a 7 per carenze di quantificazione e quindi di copertura, carenze che determinavano "la palese inosservanza dell'art. 81, quarto comma, della Cost.".

A seguito di tale intervento, le disposizioni contenute nei commi in questione sono state eliminate e la legge è stata regolarmente promulgata; peraltro, le disposizioni superstiti dell'art. 01 non sono sorrette da un'adeguata quantificazione degli oneri, presumibilmente per i consueti problemi derivanti dall'inserimento di complesse disposizioni di spesa nel corso dei ristretti tempi dell'iter di conversione del decreto-legge.

Al riguardo, è stato osservato che, trattandosi di oneri di grande rilievo (oltre a quelli di carattere permanente già indicati, sono previsti oneri per oltre un miliardo di euro nel triennio 2006/2008) oggetto di una quantificazione di carattere meramente previsionale, l'apposizione della clausola di salvaguardia avrebbe dovuto ritenersi assolutamente necessaria.

La clausola di salvaguardia ha infatti una funzione di garanzia e la sua apposizione è obbligatoriamente prevista dall'ordinamento contabile al verificarsi della condizione obbiettiva del carattere meramente previsionale della spesa, senza margini di valutazioni discrezionali. Non si è di conseguenza condiviso quanto sostenuto dal Governo in Commissione bilancio in sede di esame della legge n. 86 del 3 marzo, di conversione del DL n. 23 del 1° febbraio, circa la non necessità della clausola in presenza di una "quantificazione degli oneri derivanti dall'attuazione del provvedimento ... basata su criteri prudenziali".

Si è invece ritenuto che nei casi in cui vi siano dubbi nella sussistenza di tale condizione obbiettiva, l'apposizione della clausola stessa non costituisca un obbligo, ma sia il risultato di una valutazione di opportunità: un esempio al riguardo è stato offerto dalla nuova normativa sull'indennizzo per i soggetti emofilici danneggiati da somministrazione di emoderivati (art. 4 della legge n. 27 del 3 febbraio, di conversione del DL n. 250 del 5 dicembre 2005), dove la platea degli interessati è già esattamente individuata, ma – considerato che la relazione tecnica nulla aggiunge al contenuto della norma, non consentendo così di valutare con certezza la congruità del risarcimento unitario medio risultante dallo stanziamento – l'apposizione della clausola sarebbe stata comunque opportuna.

Per quanto riguarda le modalità operative, tutte le clausole di salvaguardia apposte nella legislazione dell'anno dispongono il monitoraggio dell'attuazione delle relative norme finanziarie ai fini dell'avvio del procedimento e dell'adozione dei provvedimenti correttivi

di cui all'art. 11-*ter*, comma 7, della legge di contabilità e della trasmissione alle Camere degli eventuali decreti di prelevamento dal Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine di cui all'art. 7 secondo comma n. 2 della legge medesima.

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, che 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, 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.

L'unica eccezione all'utilizzazione della procedura di cui all'art. 11-*ter* comma 7 della legge di contabilità è contenuta nella legge n. 44 del 7 febbraio, recante nuove disposizioni in materia di assegno sostitutivo dell'accompagnatore militare.

La percezione dell'assegno sostitutivo costituisce infatti indubbiamente un diritto soggettivo degli interessati, ma il relativo capitolo di spesa non risulta inserito nel sopraindicato elenco dei capitoli per i quali si possa attingere al Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine.

La clausola di salvaguardia adottata prevede che qualora nel corso dell'attuazione della legge si verifichino o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle risorse stanziate, debba provvedersi a modificare conseguentemente l'importo degli assegni degli aventi diritto, con l'obbligo, per il Ministro dell'economia, di riferire al Parlamento su cause ed entità degli scostamenti stessi.

La procedura indicata è apparsa costituire uno dei rari esempi di contemperamento preventivo della normativa sostanziale con l'esigenza di tenuta delle previsioni di spesa e, qualora fosse adottata in via generale, sarebbe idonea a garantire il rispetto dei limiti finanziari almeno della nuova legislazione di spesa.

Per quanto riguarda infine le numerose leggi di ratifica di trattati internazionali, in linea generale – e con l'unica eccezione della legge n. 279 del 15 dicembre, in cui l'apposizione della clausola è stata posta come condizione ai sensi dell'art. 81 Cost. dalla Commissione bilancio Camera – 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 negli scorsi esercizi, 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.

Nella legislazione dell'anno sono infine presenti alcune disposizioni, concernenti aspetti organizzativi della P.A., cui è stata apposta una clausola di invarianza finanziaria.

Quelle di maggior rilievo sono contenute, in primo luogo, nella legge n. 233 del 17 luglio, di conversione del DL n. 181 del 18 maggio, in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e poi anche nella legge n. 27 del 3 febbraio, di conversione del DL n. 250 del 5 dicembre 2005 in materia di scuole non statali.

Sulla base dell'emendamento governativo che ha quasi interamente sostituito il testo originario del decreto-legge, il riordino complessivo della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri, il cui numero è elevato da 14 a 18, deve essere realizzato a costo zero: a tale risultato dovrà pervenirsi attraverso l'osservanza di alcuni principi, quali la redistribuzione degli organici nei limiti delle attuali dotazioni e della spesa corrispondente e il contenimento delle risorse strumentali nell'ambito delle attuali dotazioni di bilancio dei Ministeri esistenti.

La stessa relazione tecnica considera l'eventualità che l'istituzione di nuove strutture possa dar luogo a spese aggiuntive, prevedendo che, in tal caso, vengano adottate apposite "misure compensative". Un esempio della necessità di tali misure può essere rinvenuto nella disposizione di cui al comma 8-bis, che stabilisce l'articolazione di alcuni ministeri non più direttamente in direzioni generali bensì in dipartimenti che a loro volta possono articolarsi in direzioni generali.

Tuttavia, nessuna ulteriore notizia, neppure di larga massima, è stata fornita sulle risorse necessarie al funzionamento di tali misure, in ordine alla cui effettiva reperibilità non possono non manifestarsi ampie perplessità, specie alla luce delle misure di contenimento della spesa previste dalla Legge finanziaria 2006, nonché delle ulteriori riduzioni contenute nella legge n. 248 del 4 agosto (in particolare, art. 25).

In ogni caso, tenuto conto che, per dato d'esperienza, qualsiasi istituzione di nuove unità organizzative tende a determinare un aumento della spesa a legislazione vigente, non vi è dubbio che le conseguenze finanziarie concrete della normativa in esame potranno evidenziarsi soltanto alla luce dei relativi provvedimenti d'attuazione.

A tale proposito, recependo le condizioni formulate ai sensi dell'art. 81 Cost. dalla Commissione bilancio Senato, l'originaria clausola in base alla quale le modalità di attuazione della legge devono essere tali da garantire l'invarianza della spesa è stata integrata con ulteriori più specifiche disposizioni tra cui, in particolare, l'obbligo di corredare di relazione tecnica gli schemi dei dPCM attuativi del riordino dei ministeri e della Presidenza e di sottoporli, oltre che alle Commissioni parlamentari competenti per materia, anche alle Commissioni bilancio per i profili di carattere finanziario.

Data la natura di atti amministrativi dei decreti in questione, si tratta qui di una sostanziale innovazione rispetto alla vigente normativa contabile, che prevede tale

procedimento per i soli atti legislativi. Con l'estensione ai dPCM in questione del procedimento di verifica parlamentare della relazione tecnica, la Corte – in analogia a quanto già avviene per i decreti legislativi – formulerà le proprie eventuali osservazioni sui provvedimenti emanati, riferendo nelle successive relazioni quadrimestrali al Parlamento.

Si è richiamata infine l'attenzione sull'art. 1 comma 2 della legge di conversione, che conferisce al Governo la delega per il coordinamento delle disposizioni in materia di funzioni ed organizzazione della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri. Nonostante tra i criteri direttivi della delega sia prevista la revisione del numero dei dipartimenti e delle direzioni generali nel rispetto del principio di invarianza della spesa - operazione certo non priva di profili finanziari da verificare -, la norma non prescrive né l'obbligo di compilazione della relazione tecnica, né quello di trasmissione alle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze finanziarie. Risulta tuttavia un espresso impegno del Governo di dar corso ad ambedue gli adempimenti, impegno di cui è stato preso atto nel parere favorevole espresso dalla Commissione bilancio della Camera in data 11 luglio 2006.

Per quanto riguarda le scuole non statali, la legge n. 27 del 3 febbraio prevede il loro adeguamento alle disposizioni sulla parità scolastica, riconducendo le scuole stesse a due tipologie costituite dalle scuole paritarie riconosciute ai sensi della legge 62/2000 e dalle scuole non paritarie.

La nuova disciplina dispone che le scuole riconosciute come paritarie possano accedere al regime convenzionale al cui accesso hanno attualmente diritto le scuole parificate, mentre le convenzioni con le scuole ex parificate che non acquisiranno il requisito della parità saranno automaticamente risolte al termine dell'anno scolastico, con conseguente progressiva riduzione dei contributi statali.

Secondo la relazione tecnica, le convenzioni con le scuole primarie paritarie saranno attivabili nei limiti delle risorse disponibili, mentre le risorse liberatesi a seguito delle prevista progressiva riduzione dei contributi erogati alle scuole primarie non paritarie potranno essere destinate alle scuole primarie paritarie.

La norma contiene infine una clausola di invarianza finanziaria: sussistono peraltro dubbi, che trovano riscontro nelle perplessità emerse in sede di discussione presso la Commissione bilancio della Camera, sulla effettiva completa discrezionalità dell'Amministrazione a regolare l'accesso alle convenzioni in relazione alle disponibilità di bilancio. Del tutto teorica è apparsa poi l'asserzione che la questione possa risolversi attraverso la corrispondenza tra oneri derivanti dal nuovo regime di contributi e risparmi derivanti dal mancato riconoscimento di talune scuole come paritarie.

Come più volte osservato dalla Corte, per un effettivo contemperamento tra posizioni soggettive e risorse finanziarie disponibili, la normativa sostanziale avrebbe dovuto prendersi carico di indicare criteri preferenziali e gradazione di requisiti in modo da consentire il raggiungimento dell'equilibrio finanziario senza rischio di disparità di trattamento o di scostamenti a consuntivo.

3. Le tecniche di quantificazione degli oneri.

Sotto il profilo della quantificazione degli oneri recati dalla legislazione dell'anno in esame, si è già rilevato che gli elementi di criticità si manifestano soprattutto – se non esclusivamente – nei riguardi delle norme contenute nei decreti-legge ed in particolare di quelle aggiunte in sede di conversione: norme che determinano peraltro la parte di gran lunga più rilevante degli oneri complessivamente autorizzati.

A fronte dei numerosi problemi di quantificazione sollevati dai relativi testi ed esposti in modo molto articolato nei documenti di verifica dei Servizi del bilancio, i chiarimenti forniti – in massima parte oralmente – sono apparsi decisamente meno approfonditi e per lo più non sufficienti a consentire il superamento delle perplessità connesse alle effettive conseguenze finanziarie derivanti dalla formulazione delle varie disposizioni. L'apposizione della questione di fiducia su talune leggi di conversione o su complessi emendamenti ai testi originari ha poi ulteriormente inciso sulla possibilità di effettuare modifiche riducendo i tempi per un esame approfondito degli aspetti finanziari.

In linea generale, comunque, 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 quindi 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.

Permane poi, tra le carenze di carattere generale delle relazioni tecniche, la mancanza di indicazioni sui criteri di quantificazione degli stanziamenti che costituiscono dei tetti di spesa: come più volte osservato, tali indicazioni dovrebbero non soltanto offrire la dimostrazione della congruità di tali stanziamenti 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.

Un esempio al riguardo è offerto dall'art. 4-*ter* della legge n. 27 del 3 febbraio, di conversione del DL n. 250 del 5 dicembre 2005, con il quale viene disposto l'incremento di 14 milioni di euro - di cui non vengono indicate neppure le finalità - del finanziamento del Centro San Raffaele del Monte Tabor, il cui importo era stato pochi giorni prima determinato dalla legge n. 248 del 2 dicembre 2005.

Tra i numerosi esempi di insoddisfacenti tecniche di quantificazione (una esauriente rassegna è contenuta nelle relazioni quadrimestrali) può essere qui ricordata la già citata legge n. 81 dell'11 marzo, a supporto dei cui rilevantissimi oneri non è stata fornita una vera e propria relazione tecnica, ma soltanto due distinte note, una del Ministero delle politiche agricole ed una del Ministero dell'economia: quest'ultima riconosce esplicitamente la necessità della predisposizione di una nuova relazione tecnico-finanziaria al fine di verificare gli oneri e le relative coperture e formula condizioni per il parere favorevole, alcune delle quali – sia pure di minor rilievo –non sono state accolte.

Non può infine non farsi cenno in questa sede alla legge n. 290 del 6 dicembre, di conversione del DL n. 263 del 9 ottobre, recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti della regione Campania, emergenza già oggetto della legge n. 21 del 27 gennaio, di conversione del DL n. 245 del 30 novembre 2005, che aveva tra l'altro previsto un incremento di posti nel ruolo speciale del Dipartimento della protezione civile senza fornire una relazione tecnica a supporto dei corrispondenti oneri, nonostante si trattasse di spese di personale di carattere permanente.

Il provvedimento reca un'unica autorizzazione di spesa, pari a 20 milioni di euro per l'anno 2006, da destinare – per gli oneri derivanti dagli interventi in conto capitale – ad integrazione delle disponibilità della contabilità speciale intestata al Commissario delegato; alla relativa copertura, su cui in sé non si è avuto nulla da osservare, si provvede a carico del fondo speciale di parte capitale utilizzando l'accantonamento del Ministero dell'economia.

Manca però totalmente la quantificazione del complesso degli oneri derivanti dal provvedimento, che si limita a stabilire che gli oneri stessi saranno coperti attraverso parte delle risorse derivanti dalla tariffa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU) e attraverso le ulteriori dotazioni finanziarie disponibili sulla contabilità speciale intestata al Commissario delegato (integrata come sopra).

Non soltanto manca la quantificazione di oneri e risorse, ma non sono specificamente indicate (salvo l'art. 3) neppure le singole disposizioni legislative da cui gli oneri stessi scaturiscono: esse si ricavano così soltanto sulla base delle clausole di invarianza finanziaria apposte a talune disposizioni (artt. 1,2 e 6), ciò che non consente tra l'altro di

riscontrare l'effettiva natura d'investimento della nuova autorizzazione di spesa contenuta nella legge.

In sostanza, tutto è demandato – come precisato dal rappresentante del Governo (Comm. Bil. Camera, 22 novembre 2006) – ad un apposito cronoprogramma predisposto dal Commissario delegato, che terrà conto delle risorse disponibili derivanti dall'introito della tariffa, da quelle già presenti sulla contabilità speciale – entrambe, come si è detto, non precisate - e dai predetti 20 milioni di euro: i criteri di determinazione di tale stanziamento restano pertanto del tutto oscuri.

4. Le modalità di copertura.

Rinviando alle osservazioni formulate nelle pagine successive relativamente a specifiche fattispecie, quanto alle modalità di copertura continua a manifestarsi – in misura superiore al passato – il fenomeno del prevalente ricorso a modalità diverse dai fondi speciali e pertanto non legate alla programmazione della spesa.

Infatti, pur considerato che le spese per la prosecuzione di missioni militari all'estero (legge n. 51 del 23 febbraio, di conversione del DL n. 273 del 30 dicembre 2005, e legge n. 247 del 4 agosto, per complessivi 1.000 milioni di euro) sono solo formalmente attuate con la modalità della riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa - ma in realtà con risorse allocate sul fondo speciale di parte corrente, che vanno a costituire il fondo di riserva specificamente destinato a tali finalità dall'art. 1 comma 97 della Legge finanziaria per il 2006 -, l'incidenza della copertura a carico dei fondi speciali non arriva neppure ad un ottavo del totale.

Si conferma pertanto la difficoltà di contenere la spesa entro i limiti, molto ridotti rispetto al passato, delle risorse allocate nei fondi speciali.

Sull'utilizzazione degli accantonamenti dei fondi speciali non vi sono osservazioni da formulare. Si è tuttavia ripresentata in tre casi (legge n. 7 del 9 gennaio sul divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile, legge n. 49 del 21 febbraio in tema di aggiornamento dell'elenco dei cittadini italiani residenti all'estero e legge n. 228 del 12 luglio, di conversione del DL n. 173 del 12 maggio, recante proroga di termini) la questione dell'utilizzazione in difformità dell'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri, accantonamento che, come è noto, è prioritariamente destinato all'adempimento di obblighi internazionali; esso può pertanto essere utilizzato per finalità diverse soltanto se tale utilizzazione non reca pregiudizio all'adempimento dei predetti obblighi: condizione questa che potrebbe essere agevolmente dimostrata attraverso l'indicazione del programma annuale di ratifiche sulla cui base dovrebbe essere stato determinato l'importo dell'accantonamento.

La riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa è stata una tipologia di copertura di frequente utilizzazione, per importi anche significativi.

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 senza eccezione anche nel periodo in esame.

L'omissione è poi particolarmente negativa – per la totale assenza di indicazioni sulla finalizzazione a legislazione vigente delle risorse in essi allocate – quando la copertura è effettuata mediante generica imputazione degli oneri a capitoli-fondo, quali il Fondo per la protezione civile – utilizzato a copertura degli oneri recati dalla legge n. 21 del 27 gennaio -, il Fondo per gli interventi strutturali di politica economica – utilizzato a copertura degli oneri recati dall'art. 4-*bis* comma 7 della legge n. 81 dell'11 marzo, già citata -, nonché il Fondo per le aree sottoutilizzate – che, in aggiunta alla copertura degli oneri dell'art. 01 della legge n. 81 e dell'art. 1-*ter* della stessa legge, è stato utilizzato anche nell'ambito della legge n. 22 del 27 gennaio – ed infine il Fondo per l'occupazione, che ha fornito copertura agli oneri recati dall'art. 1 commi 10 ed 11 della legge n. 127 del 24 marzo, di conversione del decreto-legge n. 68 del 6 marzo. Per quanto riguarda questi ultimi Fondi, essi, come più volte osservato dalla Corte, sembrano aver assunto la valenza di fondi di riserva e non di stanziamenti rapportati ad esigenze già individuate.

Si è richiamata infine l'attenzione sugli aspetti di criticità delle coperture di oneri di carattere permanente effettuate mediante riduzione di autorizzazioni di spesa relative a Fondi, la determinazione delle cui risorse è rinviata alla tab. C della Legge finanziaria, come la copertura a carico del Fondo per la protezione civile dell'incremento di posti nel ruolo speciale del Dipartimento della protezione civile, disposta dalla citata legge n. 21 del 27 gennaio.

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 ragion 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 ha destato infine 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 connessi ad assunzioni di personale e ad aumenti di organico (questi ultimi di carattere permanente) recati dalla legge n. 49 del 21 febbraio, di conversione del DL n. 272 del 30 dicembre 2005: il fondo appare infatti destinato all'integrazione di stanziamenti allocati nelle unità previsionali di base e non alla copertura di nuove spese. Ancor più incongrua sembra poi l'utilizzazione del *fondo a copertura di spese permanenti*, come nel caso in esame.

Non è apparsa in armonia con il sistema neppure la copertura degli oneri per il trattenimento in servizio di agenti ausiliari della Polizia di Stato (leggi n. 201 del 1° giugno e n. 280 del 10 novembre), imputata al Fondo da ripartire per le esigenze correnti connesse all'acquisizione di beni e servizi del Ministero dell'interno, istituito dall'art. 1 comma 27 della Legge finanziaria 2006: si è infatti ritenuto che tale fondo abbia la finalità di consentire l'integrazione, ove necessario, di capitoli di spesa istituiti sulla base della legislazione vigente e non quella di fornire copertura ad oneri recati da nuove leggi di spesa.

Va infine fatto cenno alla forma anomala di copertura della legge n. 270 del 20 ottobre, di conversione del decreto-legge n. 253 del 28 agosto, concernente essenzialmente il finanziamento della partecipazione italiana alla missione UNIFIL in Libano.

La quantificazione degli oneri – comunque limitati all'entità degli stanziamenti relativi alle singole voci di spesa, tutte specificamente individuate – è ben articolata e supportata da dati ed elementi analitici.

Alla copertura degli oneri stessi si provvede, ai sensi dell'art. 1 comma 4 della Legge finanziaria 2006, mediante utilizzo di parte delle maggiori entrate tributarie, correlate al più favorevole andamento del gettito rispetto alle previsioni di bilancio.

Al riguardo, si è in primo luogo osservato che la norma sopra indicata prevede alcuni specifici casi di non applicazione (calamità naturali, tutela della sicurezza del Paese, situazioni di emergenza economico-finanziaria) del principio generale da essa stessa fissato della completa utilizzazione per la riduzione del saldo netto da finanziare delle maggiori entrate rispetto alle previsioni a legislazione vigente. La disposizione ha indubbio carattere eccezionale, in quanto deroga alle modalità di copertura tassativamente indicate dalla legge di contabilità (art. 11-*ter* comma 1), e non appare pertanto suscettibile di interpretazione estensiva.

In via generale, inoltre, l'utilizzazione di incrementi di gettito senza indicazioni contemporaneamente riferite all'andamento della spesa nell'intero contesto della P.A.

potrebbe porsi in contrasto con la finalità di perseguire i saldi programmati di finanza pubblica, con particolare riguardo all'indebitamento netto.

L'utilizzazione stessa in epoca ancora lontana dalla chiusura dell'esercizio potrebbe pregiudicare poi, in caso di imprevedibili andamenti peggiorativi nell'ultimo scorcio temporale, lo stesso rispetto del livello del saldo netto da finanziare fissato dalla medesima Legge finanziaria.

Si è da ultimo richiamata l'attenzione sul rischio che una possibile sottostima delle entrate in sede di costruzione del bilancio a legislazione vigente possa costituire una riserva per coperture di futuri oneri al di fuori delle regole stabilite dalla legge di contabilità. Si è a questo proposito ricordato che la norma, per certi versi analoga, riferita a disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio su determinati capitoli di spesa, originariamente contenuta nella legge di contabilità, è stata successivamente abrogata (art. 1-*bis* legge 425/1996) proprio nello spirito di un maggior rigore delle norme di copertura.

5. La Legge finanziaria.

La Legge finanziaria e la legge n. 286 del 24 novembre, di conversione del decreto-legge n. 262, collegata alla manovra di bilancio, hanno formato oggetto di esame, sotto il profilo del contenuto e degli effetti, nel precedente capitolo primo.

Sotto il profilo strutturale, va qui richiamata l'attenzione sul fatto che la legge collegata reca una serie di nuovi oneri, che trovano copertura nell'ambito delle risorse derivanti dalla legge medesima: la relativa clausola contiene peraltro soltanto l'indicazione dell'importo complessivo degli oneri, senza alcun riferimento alle singole autorizzazioni di spesa da cui essi scaturiscono, in contrasto quindi con l'obbligo di indicare espressamente la connessione delle autorizzazioni stesse con le singole disposizioni onerose (art. 11-*ter* comma 1 della legge di contabilità) e comunque con ovvie esigenze di leggibilità e trasparenza.

Per quanto riguarda la copertura degli oneri di natura corrente recati alla Legge finanziaria, essa è stata nuovamente caratterizzata dall'utilizzazione di parte del miglioramento del risparmio pubblico.

Come è noto, fino alla sessione di bilancio per il 1999 non si era dato luogo a tale utilizzazione, soprattutto perché la struttura delle varie manovre di bilancio la rendeva inutile.

A partire invece dalla sessione per il 2000 e fino a quella per il 2003, anche in ragione della nuova struttura della Legge finanziaria e della mutata situazione dei conti pubblici, si era invece costantemente utilizzato tale differenziale, risultante dal confronto tra il

risparmio pubblico del progetto di bilancio a legislazione vigente e quello risultante dall'assestamento relativo all'esercizio in corso.

Nelle successive tre sessioni di bilancio si era invece provveduto alla copertura degli oneri esclusivamente attraverso le risorse fornite dall'articolato della Legge finanziaria e dai provvedimenti collegati.

La Corte, pur senza contestare la legittimità dell'operazione, aveva espresso qualche perplessità sulla sua sostanza, richiamando soprattutto l'attenzione sul fatto che il miglioramento del risparmio pubblico può verificarsi nell'ambito di saldi di segno positivo e negativo.

Nella prima ipotesi, pur in assenza di una espressa previsione normativa, la soluzione adottata è apparsa maggiormente prospettabile sotto il profilo interpretativo, mentre nella seconda ipotesi si è ritenuto che tale utilizzazione – tenuto conto del percorso di risanamento ancora da compiere – non rispondesse ad opportuni criteri prudenziali, in base ai quali ci si dovrebbe far carico anche dell'ineliminabile incertezza sulla effettiva realizzazione delle previsioni di entrata a fronte di spese invece pressoché certe.

Quest'anno, a fronte di un valore del risparmio pubblico dell'assestato 2006 di segno negativo, anche se per un importo relativamente modesto (-3.099 milioni di euro), si perviene ad un valore del risparmio stesso a legislazione vigente 2007 largamente positivo (+22.224 milioni di euro) ed a valori ancora più elevati per il biennio successivo, in cui va peraltro scontata la loro ridotta rappresentatività.

Il differenziale tra i due valori risulta pertanto di 25.323 milioni di euro, differenziale che rappresenta appunto il miglioramento del risparmio pubblico: al netto dell'utilizzazione – 6.786 milioni di euro per il 2007 – a copertura degli oneri di natura corrente recati dalla Legge finanziaria eccedenti i mezzi approntati dalla Legge finanziaria stessa e dal decreto legge n. 262 del 3 ottobre, convertito con legge n. 286 del 24 novembre, collegato alla manovra, residua un margine di 18.536 milioni di euro, che appare di tale entità - specie alla luce della stima estremamente prudenziale delle entrate posta in evidenza nelle pagine che precedono – da rendere dal tutto improbabile una insufficienza delle risorse stesse per la copertura degli oneri di natura corrente previsti dalla Legge finanziaria.

In merito alle modalità di svolgimento ed all'esito della sessione di bilancio, si ripete quanto osservato nell'ultima relazione quadrimestrale, è cioè che si è avuta un'ulteriore conferma della necessità di una rimeditazione complessiva della normativa vigente e di una sua riforma e superamento, rimeditazione che, a testimonianza della consapevolezza ormai acquisita della necessità di ovviare alle patologie via via aggravatesi nel corso degli ultimi anni, appare ora avviata con l'indagine conoscitiva in corso presso le

Commissioni bilancio riunite sulle linee di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio.

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

Il risultato di questo sovraccarico istituzionale - e di una incertezza del suo contenuto finale protrattasi per l'intera sessione di bilancio - si è tradotto anche ed ancor più quest'anno in una Legge finanziaria che consta di un unico articolo suddiviso in 1364 commi, approvata nella sua totalità, come nei due precedenti esercizi, 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 2006, i decreti legislativi pubblicati sono stati complessivamente 61 (79 nel 2005), di cui 39 attuativi di leggi di delega e 22 attuativi di direttive comunitarie.

A) Decreti attuativi di leggi di delega

La maggior parte dei decreti in oggetto contiene clausole di neutralità finanziaria sia apposte a singole disposizioni sia riferite 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 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 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.

Pur tenute presenti le perplessità di ordine generale circa l'effettiva neutralità finanziaria nel medio/lungo periodo dell'attribuzione di nuovi compiti ad organismi amministrativi già esistenti, si è comunque preso atto della formulazione sempre più cogente delle clausole di invarianza, riferite all'aggregato della finanza pubblica e non al solo bilancio dello Stato e, nei casi di utilizzazione di strutture amministrative già esistenti, all'attuazione dei compiti aggiuntivi "nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie previste dalla legislazione vigente".

Fra i provvedimenti di maggior rilievo emanati nell'anno si segnalano i dieci decreti di attuazione di altrettante deleghe contenute nella legge n. 150 del 25 luglio 2005 sulla riforma dell'ordinamento giudiziario.

I decreti stessi non hanno dato luogo a particolari osservazioni sui connessi aspetti finanziari: nei casi infatti in cui la quantificazione degli oneri ha carattere presuntivo è stata inserita - spesso recependo una condizione in tal senso apposta al parere favorevole delle Commissioni bilancio - una clausola di salvaguardia ai sensi delle norme di contabilità (art. 11 comma 3 lett. i - *quater* e art. 11-ter, comma 7).

Qualche perplessità ha invece destato la norma integrativa del codice dei beni culturali e del paesaggio, introdotta dal decreto n. 156 del 24 marzo, che prevede la possibilità - per i beni culturali mobili ceduti in comodato a privati -, in alternativa alla copertura assicurativa, della diretta assunzione del rischio da parte dello Stato, e dispone altresì l'integrazione dell'elenco delle garanzie statali allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia.

Al riguardo, si è nuovamente espresso l'avviso che la concessione di garanzie presuppone il preventivo reperimento ed accantonamento di mezzi di copertura proporzionati al coefficiente di rischio, della cui valutazione si dovrebbe dar conto in sede di relazione tecnica.

Infatti, l'inserimento della garanzia nell'apposito elenco e la conseguente eventuale imputazione degli oneri all'apposito capitolo di bilancio, che è determinato sulla base dei rischi derivanti dalla legislazione vigente, si sostanzia in una forma di copertura sulle risorse di bilancio, non consentita dalle vigenti norme di contabilità.

Taluni aspetti di criticità sono stati poi rilevati nel decreto n. 42 del 2 febbraio e nel decreto n. 63 del 15 febbraio.

Il primo dà attuazione alla delega in materia di totalizzazione dei periodi assicurativi contenuta nella legge n. 243 del 23 agosto 2004. Quest'ultima, analogamente ad altri provvedimenti relativi a riforme di grande portata, per le quali non risulta possibile stabilire preventivamente tutte le conseguenze finanziarie, dispone la progressiva copertura della riforma attraverso finanziamenti da iscrivere annualmente nella Legge

finanziaria, prevedendo altresì che i decreti legislativi possano essere emanati solo successivamente alla provvista dei finanziamenti stessi.

In aderenza a tale normativa, la copertura del decreto in oggetto è stata assicurata in massima parte con risorse ad essa specificamente destinate dal provvedimento collegato alla Legge finanziaria per il 2006 (legge n. 248 del 2 dicembre 2005, di conversione del DL n. 203 del 30 settembre 2005).

La quantificazione degli oneri è basata su una relazione tecnica che cifra gli effetti complessivi del provvedimento derivanti dai maggiori oneri pensionistici e dalle minori entrate per ricongiunzione senza indicare i dati, i parametri e le ipotesi a base delle stime, rendendo così difficile valutare l'attendibilità delle stime stesse, tenuto anche conto che le norme che estendono l'ambito di applicabilità della totalizzazione sono parzialmente bilanciate da quelle che ne diminuiscono la convenienza, quali l'applicazione del metodo contributivo per il calcolo del trattamento pensionistico e l'eliminazione dell'integrazione al minimo.

Tanto più opportunamente, pertanto, in adesione alle condizioni poste dalla Commissione bilancio Senato, la norma di copertura fa espresso riferimento alla clausola di salvaguardia già contenuta nel provvedimento di provvista dei fondi e specifica che eventuali modifiche ai parametri che determinano la misura del trattamento per gli Enti previdenziali privatizzati non possano comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Il secondo, in attuazione della delega contenuta nella legge n. 154 del 27 luglio 2005, reca il nuovo ordinamento della carriera dirigenziale penitenziaria.

La relazione tecnica originaria è talmente lacunosa da non consentire neppure la comprensione della misura dell'onere aggiuntivo dovuto alle variazioni organiche recate dal provvedimento e la quota di risorse destinata alla sua copertura.

Tuttavia, la documentazione aggiuntiva presentata dal Governo su richiesta della Commissione bilancio Camera e il completo recepimento delle condizioni poste dalla Commissione stessa al proprio parere favorevole consentono di superare la massima parte dei problemi posti dalla formulazione del testo.

Restano comunque talune perplessità, connesse soprattutto agli oneri dei corsi di formazione iniziale e permanente, a quelli eventualmente derivanti dalla procedura di negoziazione di cui all'art. 23, al finanziamento – allo stato inesistente – del fondo per la retribuzione accessoria istituito dall'art. 25, nonché – per le possibili ripercussioni nell'ambito di altre carriere – alla creazione della figura del dirigente con incarichi superiori, configurata come posizione intermedia fra quella di dirigente e quella di dirigente generale.

B) *Decreti attuativi di direttive comunitarie*

Si tratta, come già indicato, di 22 decreti, alcuni dei quali presentano un contenuto normativo privo di riflessi finanziari, mentre altri contengono una clausola di invarianza finanziaria nella sua formulazione già completa, che obbliga le Amministrazioni interessate a provvedere alle attività amministrative prescritte dalla nuova normativa attraverso le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

In effetti, non è apparso che da essi possano derivare nuovi o maggiori oneri, in quanto i compiti istituzionali di vigilanza e controllo affidati ad Amministrazioni pubbliche appaiono rientrare nella normale attività degli uffici esistenti, senza richiedere pertanto ulteriori provviste di personale e di mezzi.

Profili di particolare complessità rivestono invece le conseguenze finanziarie del decreto n. 264 del 5 ottobre, attuativo della direttiva 2004/54/CE in materia di sicurezza per le gallerie della rete stradale transeuropea.

Gli oneri connessi alle attività di vigilanza e controllo sulla sicurezza delle gallerie – oggetto del provvedimento – vengono infatti posti a carico dei gestori, individuati (art. 5) nell'ANAS per le strade a gestione diretta e nelle società concessionarie per quelle affidate a concessione, sulla base del costo effettivo del servizio e secondo tariffe da determinare con decreto ministeriale (art. 17 comma 1).

La norma di copertura prevede altresì (comma 2) una clausola di invarianza degli oneri con riferimento alla finanza pubblica.

Una certa contraddizione con tale disposizione è peraltro costituita sulla circostanza che l'elaborazione del piano per l'applicazione progressiva delle disposizioni del decreto – demandata al Ministero delle infrastrutture dall'art. 15, non compreso tra le disposizioni i cui oneri sono posti a carico dei gestori – dovrà essere effettuato, a tenore della norma stessa, senza nuovi o maggiori oneri a carico del più ristretto aggregato costituito dal bilancio dello Stato.

La relazione tecnica, sulla cui base sono determinati i costi e le relative tariffe, è apparsa estremamente sommaria: essa è peraltro determinante ai fini della congruità delle tariffe e dell'effettivo rispetto della norma di chiusura, secondo cui dal provvedimento non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

È' stato infine rilevato che sussistono comunque ripercussioni sulla finanza pubblica per la qualità dell'ANAS di soggetto gestore di una parte delle gallerie.

A tale riguardo, nel silenzio della relazione tecnica e del testo del decreto, l'unica fonte di informazione è costituita dalla documentazione depositata dal Governo presso la Commissione bilancio della Camera il 27 giugno 2006, nella quale si afferma che l'ANAS farà fronte agli oneri derivanti dalle misure di sicurezza contenute nel decreto a valere

sulle risorse finanziarie a propria disposizione programmate nel corso degli anni, tenuto conto che il campo di applicazione del decreto rientra nei compiti principali assegnati dalla legge mediante concessione all'azienda.

Tavola 1

ONERI FINANZIARI INDICATI DALLE LEGGI PUBBLICATE NEL 2006

legge	2005	2006	2007	2008	Oneri pluriennali	Oneri permanenti (a regime)
274	6.110.000	12.225.000	12.225.000			12.225.000
275	547.780	547.780	561.550			561.550
276	10.225		10.225			a) 10.225
277	5.870	5.870	5.870			5.870
278	2.500.000	2.500.000	2.500.000			
279	489.060	489.060	489.060			489.060
281	100.000	100.000	100.000			100.000
282	28.911	28.911	28.911			28.911
283	30.305	8.900	30.305			30.305
287	369.290	361.960	369.290			369.290
290	295.985	283.280	295.985			295.985
291	6.500	6.500	6.500			6.500
7	5.000.000	5.000.000	5.000.000			5.000.000
8	423.435	417.510	432.150			432.150
11	305.650	305.650	328.175			328.175
13	23.000.000	23.000.000	23.000.000			
21	35.000.000	46.780.000	1.780.000	1.780.000		1.780.000
22		34.620.722				
27	87.446.000	73.812.500	21.375.000	375.000		375.000
29		250.000	250.000	1.000.000		1.000.000
31		67.000	67.000	67.000		67.000
38		1.500.000	750.000	750.000		
41	30.400	24.900	30.400			30.400
44		21.595.000	21.595.000			
49		46.275.500	47.901.500	52.128.500		52.128.500
51		571.241.732	6.000.000	6.000.000		
66	210.415	210.415	267.460			267.460
70	10.580		10.580			a) 10.580
71	29.730	29.730	29.730			29.730
73	51.940	48.090	51.940			51.940
74	160.150	154.030	160.150			160.150
76	377.640	377.640	388.850			388.850
77		4.000.000	3.800.000	3.800.000	b)	
79		416.245	416.245	416.245		416.245
81		538.266.000	338.000.000	371.000.000		169.300.000
86			5.150.000			
87	18.840	18.840	18.840			18.840
88		37.960				c) 37.960
90			26.710			c) 26.710
91		3.570.226	416.389	487.870		487.870
92		2.620.000	2.620.000	2.620.000		
96		900.000	900.000	900.000		900.000
97		815.940	796.460	808.635		808.635

legge	2005	2006	2007	2008	Oneri pluriennali	Oneri permanenti (a regime)
99		16.860	16.860	16.860		16.860
100		28.355	28.355	28.355		28.355
101		15.480	15.480	15.480		15.480
105	3.000.000	3.000.000	3.000.000		d)	
115		35.515	35.515	35.515		35.515
116		5.005		5.005		a) 5.005
117		272.925	272.925	276.930		276.930
120		14.135	14.135	14.135		14.135
121		10.000.000				
122	52.300	53.300	54.400			54.400
125		242.870	208.370	208.370		208.370
126		12.500		12.500		a) 12.500
127		216.300.000	2.600.000	15.600.000		15.600.000
131	250.860	250.860	257.030			257.030
132		23.855		23.855		a) 23.855
201		8.844.000				
202		15.000.000				
228		2.500.000				
233		4.826.000	7.239.000	7.239.000		7.239.000
235		63.000.000				
247		488.119.565				
248		4.390.100.000	2.078.600.000	3.025.700.000	N.D.	N.D.
270		220.813.718				
280		8.932.740				
290		20.000.000				
Totale	**165.861.866**	**6.845.320.574**	**2.590.527.345**	**3.491.309.255**		**271.956.326**

a) Oneri ad anni alterni

b) Quantificazione rinviata alla legge finanziaria ai sensi dell'art. 11, comma 3, lettera d),della lg. n. 468/78

c) Oneri ogni quadriennio

d) Rifinanziamento ai sensi dell'art. 11, comma 3, lettera f), della lg. n. 468/78

Tavola 2

QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA 2006

	2005	2006	2007	2008	TOTALE	%
FONDI SPECIALI:						
PARTE CORRENTE	47.361.866	116.109.162	47.745.865	28.083.755	239.300.648	1,83
C/ CAPITALE	28.500.000	167.500.000	59.329.980	9.567.000	264.896.980	2,02
TOTALE FONDI SPECIALI	**75.861.866**	**283.609.162**	**107.075.845**	**37.650.755**	**504.197.628**	3,85
RIDUZIONE PRECEDENTE AUTORIZZAZIONE DI SPESA	55.000.000	1.619.339.954	337.726.500	368.578.500	2.380.644.954	18,18
NUOVE O MAGGIORI ENTRATE		42.200.000	48.000.000	54.000.000	144.200.000	1,10
ALTRE FORME DI COPERTURA *	35.000.000	4.900.171.458	2.097.725.000	3.031.080.000	10.063.976.458	76,87
TOTALE	**165.861.866**	**6.845.320.574**	**2.590.527.345**	**3.491.309.255**	**13.093.019.040**	100,00

* Comprendenti maggiori entrate e riduzioni di spesa per il quadrimestre maggio-agosto

Tavola 3

TIPOLOGIA DEGLI ONERI FINANZIARI INDICATI DA LEGGI PUBBLICATE NEL 2006

legge	2005		2006		2007		2008	
	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale
274	6.110.000		12.225.000		12.225.000			
275	547.780		547.780		561.550			
276	10.225				10.225			
277	5.870		5.870		5.870			
278		2.500.000		2.500.000		2.500.000		
279	489.060		489.060		489.060			
281	100.000		100.000		100.000			
282	28.911		28.911		28.911			
283	30.305		8.900		30.305			
287	369.290		361.960		369.290			
290	295.985		283.280		295.985			
291	6.500		6.500		6.500			
7	5.000.000		5.000.000		5.000.000			
8	423.435		417.510		432.150			
11	305.650		305.650		328.175			
13		23.000.000		23.000.000		23.000.000		
21	35.000.000		46.780.000		1.780.000		1.780.000	
22			10.000.000	24.620.722				
27	87.446.000		14.312.500	59.500.000	375.000	21.000.000	375.000	
29			250.000		250.000		1.000.000	
31			67.000		67.000		67.000	
38			1.500.000		750.000		750.000	
41	30.400		24.900		30.400			
44			21.595.000		21.595.000			
49			46.275.500		47.901.500		52.128.500	
51			565.241.732	6.000.000		6.000.000		6.000.000
66	210.415		210.415		267.460			
70	10.580				10.580			
71	29.730		29.730		29.730			
73	51.940		48.090		51.940			
74	160.150		154.030		160.150			
76	377.640		377.640		388.850			
77			500.000	3.500.000	300.000	3.500.000	300.000	3.500.000
79			416.245		416.245		416.245	
81			316.666.000	221.600.000	336.200.000	1.800.000	369.200.000	1.800.000
86					5.150.000			
87	18.840		18.840		18.840			
88			37.960					
90					26.710			
91			3.570.226		416.389		487.870	
92			2.620.000		2.620.000		2.620.000	
96			900.000		900.000		900.000	
97			815.940		796.460		808.635	

legge	2005		2006		2007		2008	
	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale
99			16.860		16.860		16.860	
100			28.355		28.355		28.355	
101			15.480		15.480		15.480	
105		3.000.000		3.000.000		3.000.000		
115			35.515		35.515		35.515	
116			5.005				5.005	
117			272.925		272.925		276.930	
120			14.135		14.135		14.135	
121				10.000.000				
122	52.300		53.300		54.400			
125			242.870		208.370		208.370	
126			12.500				12.500	
127			206.300.000	10.000.000	2.600.000		15.600.000	
131	250.860		250.860		257.030			
132			23.855				23.855	
201			8.844.000					
202				15.000.000				
228			2.500.000					
233			4.826.000		7.239.000		7.239.000	
235			63.000.000					
247			488.119.565					
* 248			5.700.000		12.000.000		12.000.000	
270			220.813.718					
280			8.932.740					
290				20.000.000				
TOT.	**137.361.866**	**28.500.000**	**2.062.199.852**	**398.720.722**	**463.127.345**	**60.800.000**	**466.309.255**	**11.300.000**

* Al netto di € 4.384.400.000 per l'anno 2006, € 2.066.600.000 per il 2007 ed € 3.013.700.000 per il 2008 poiché la legge, ad eccezione degli artt. 18 *bis,* 21 e 39 *bis,* non consente di identificare la tipologia degli oneri.

PAGINA BIANCA

Capitolo IV

La gestione del bilancio dello Stato

1. I saldi di bilancio: *1.1. Premessa; 1.2. Risultati d'insieme e differenziali; 1.3. Incidenza dei principali saldi sul Pil; 1.4. Obiettivi fissati dalla Legge finanziaria e risultanze gestionali; 1.5. Entrate e spese di competenza rispetto alle indicazioni programmatiche.*
2. Gestione dell'entrata: *2.1. Valutazioni conclusive e di sintesi; 2.2. Anomalie e incongruenze nella formazione del Rendiconto 2006 dell'entrata; 2.3. La manovra di bilancio per il 2006;* 2.3.1. Dimensioni e contenuti della manovra; 2.3.2. Valutazioni *ex ante* della manovra; 2.3.3. Valutazioni a consuntivo; *2.4. La gestione delle entrate nel 2006:* 2.4.1. Evoluzione delle principali voci delle entrate finali; 2.4.2. Analisi della crescita del gettito; 2.4.3. Le entrate *una tantum*; 2.4.4. L'andamento dei residui; 2.4.5. L'indicatore oberi/risultati; *2.5. Entrate finali:* 2.5.1. Andamenti generali; 2.5.2. La gestione dei residui; 2.5.3. La classificazione dei residui per grado di esigibilità; 2.5.4. IRAP e addizionali IRPEF; *2.6. Entrate tributarie (Titolo I):* 2.6.1 Andamenti generali; 2.6.2 La gestione dei residui; 2.6.3. Analisi delle entrate tributarie per unità di secondo livello; 2.6.4. Le entrate conseguenti all'attività di accertamento e controllo al netto dei condoni; 2.6.6 Analisi delle entrate tributarie per UPB e per categoria; *2.7. Entrate extra tributarie (Titolo II):* 2.7.1. Andamenti generali; 2.7.2 Principali maggiori entrate; 2.7.3. Il capitolo 3249 ed il pagamento degli interessi sui buoni postali; 2.7.4. Analisi per categoria; *2.8. Entrate patrimoniali (Titolo III).*
3. Gestione della spesa: *3.1. Particolarità del Rendiconto generale dello Stato sull'esercizio 2006; 3.2. Attendibilità ed affidabilità del Rendiconto generale dello Stato; 3.3. Accertamenti diretti sulla affidabilità dei dati contabili esposti nel Rendiconto; 3.4. Tendenze della spesa statale:* 2.4.1. Evoluzione nel periodo 1998-2006; 3.4.2. I risultati di competenza rispetto agli obiettivi programmatici; *3.5. La manovra di metà anno sulla spesa; 3.6. Il contenimento delle previsioni definitive inerenti alle operazioni finali di bilancio; 3.7. Lo sviluppo delle previsioni di bilancio:* 3.7.1. Variazioni di competenza; 3.7.2. Variazioni di cassa; 3.7.3. Il ricorso ai Fondi generali di riserva; *3.8. La regola del 2 per cento. Effetti sul bilancio dello Stato; 3.9. Sintesi della gestione; 3.10. Analisi economica:*

3.10.1. Il comparto dei trasferimenti; 3.10.2. Altre spese correnti; 3.10.3. Altre spese in conto capitale; *3.11. Formazione e gestione dei residui:* 3.11.1. La situazione generale; 3.11.2.La situazione nel settore dei trasferimenti; 3.11.3. La situazione dei residui di stanziamento.

Tavole allegate

APPENDICE: Note sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili del Rendiconto dell'entrata.

1. I saldi di bilancio.

1.1. Premessa.

Si sono in precedenza tratteggiate le cause dell'opacità dei conti pubblici italiani.

In questa sede si evidenziano le problematiche relative al Rendiconto generale dello Stato, che pure si riferisce all'area meglio presidiata della finanza pubblica. Prioritaria risulta l'esigenza di una revisione della struttura e della classificazione del bilancio. Va assolutamente recuperato il ruolo del bilancio nell'allocazione delle risorse e valorizzata l'utilità del consuntivo, come strumento di verifica dell'attuazione delle politiche pubbliche di settore. E' in gioco, infatti, la qualità e l'efficienza della spesa pubblica.

In tale attesa il Rendiconto generale dello Stato continua ad essere scarsamente leggibile e poco significativo, anche in relazione al ridimensionamento delle grandezze del bilancio. Inoltre, lo stesso Rendiconto include, ormai da molti anni, nei conti dell'entrata e della spesa un cospicuo volume – non coincidente - di regolazioni contabili, che ne alterano la rappresentatività delle risultanze ed incidono sul livello del saldo netto da finanziare.

La dimensione delle predette operazioni si è andata, peraltro, consolidando fino a costituire di fatto una componente semi-strutturale del Rendiconto.

Al di là degli effetti di maggiore difficoltà che ne derivano, soprattutto sul versante della spesa, per il raccordo tra Rendiconto generale dello Stato e conto economico dello Stato, il proliferare di sistemazioni contabili di varia natura – pur giustificata in qualche misura proprio da esigenze di trasparenza dei conti pubblici – finisce per offuscare gli effettivi andamenti gestori e per sminuire la significatività del confronto tra esercizi finanziari.

A distanza di circa venti anni dalla prima evidenziazione in Legge finanziaria delle regolazioni debitorie, restano tuttora indeterminati i confini che definiscono il fenomeno e ampi i margini di discrezionalità per l'inserimento di tali poste nei conti annuali.

All'emersione di tali partite – legata alla tardiva contabilizzazione in bilancio di operazioni di tesoreria o, comunque, connessa alla imperfezione dei meccanismi contabili – si va

affiancando il preoccupante fenomeno delle regolazioni riconducibili alla formazione di debiti fuori bilancio, generati dalle misure di contenimento della spesa.

Il problema dell'allargamento dell'area degli oneri latenti nell'ambito delle regolazioni può costituire il modo per eludere il vincolo del saldo netto da finanziare e per pregiudicare la stabilità dei conti.

La Corte ha da tempo segnalato l'anomalia di tale situazione e ha chiesto opportuni interventi per attenuarne gli effetti negativi. Il Rendiconto presentato alla Corte è, peraltro, tuttora carente di ogni specifica evidenziazione delle vicende gestorie riferite alle regolazioni contabili e debitorie. Neppure è trasmesso alla Corte un documento riassuntivo al riguardo, in cui siano illustrate le cause della loro formazione che, comunque, mal si concilia con i principi di veridicità ed annualità del bilancio. Sarebbe anche necessaria, l'imputazione delle poste regolatorie a specifici autonomi capitoli di bilancio – o, quanto meno, ad appositi articoli o piani gestionali – così da rendere visibile l'impatto sul Rendiconto.

Resta aperto, inoltre, il problema del passaggio, oggi spesso indecifrabile, dei dati del Rendiconto generale dello Stato al conto economico dello Stato, componente del più generale conto consolidato delle pubbliche Amministrazioni. L'ISTAT, infatti, nel costruire il conto economico dello Stato (e della P.A.) lavora su una versione di consuntivo di cassa dello Stato trasmessa dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (e non pubblica) e caratterizzata, essenzialmente dalla depurazione di una serie di partite contabili e debitorie e dalle rettifiche di operazioni rientranti nel circuito bilancio-tesoreria.

Anche tali depurazioni e rettifiche devono trovare formale esplicitazione in uno specifico allegato tecnico da presentare alla Corte.

1.2. Risultati d'insieme e differenziali.

Per la prima volta negli ultimi 15 anni (tavola 1.1) il saldo delle partite finali di competenza esprime un valore positivo (12.949 milioni), evidenziando un progresso di oltre 48.000 milioni rispetto all'esercizio precedente. Il relativo saldo di cassa presenta un meno favorevole andamento, ma indica comunque un restringimento del divario negativo (da 48.836 a 31.513 milioni).

Una parallela evoluzione sulla competenza registra l'indebitamento netto che, rovesciando il segno, nel 2006 diventa accreditamento netto per 12.199 milioni. Sul versante della cassa l'analogo differenziale permane negativo ma, riducendosi di oltre 15.500 milioni, si situa poco sopra la soglia di 30.000 milioni.

Il risparmio pubblico – per effetto del vistoso aumento delle entrate correnti - arriva a sfiorare sulla competenza un attivo di 50.000 milioni, il dato di gran lunga più elevato

dello stesso periodo. D'altra parte, dopo un quinquennio di segni negativi, anche il corrispondente saldo di cassa mostra un surplus di 4.552 milioni .

Favorito dal minore ammontare del rimborso delle passività finanziarie, migliora nettamente il ricorso al mercato, che supera di poco l'importo di 150.000 milioni sulla competenza e resta al di sotto di 190.000 milioni sulla cassa.

Come si desume dalla tavola 1.2, si irrobustisce – segnando un valore inferiore solo a quello realizzato nel 1997 – l'avanzo primario sulla competenza (da 35.462 a 83.750 milioni) e cresce, seppure in misura decisamente inferiore, anche l'omologo differenziale di cassa (da 21.416 a 38.837 milioni).

In tale contesto parimenti s'incrementa l'avanzo primario corrente in termini soprattutto, di competenza (da 72.180 a 120.783 milioni), ma anche di cassa (da 53.839 a 74.901 milioni).

1.3. Incidenza dei principali saldi sul Pil.

I delineati esiti gestionali modificano il rapporto dei saldi di bilancio rispetto al Pil.

L'incidenza del saldo netto da finanziare risulta, sulla competenza, positiva per lo 0,9 per cento, a fronte di un valore negativo del 2,5 per cento nel 2005. Il relativo saldo di cassa assorbe una quota di Pil pari al 2,1 per cento (contro il 3,4 per cento del precedente esercizio). Un analogo andamento espone l'indebitamento netto, il cui peso risulta positivo nella misura dello 0,8 per cento sulla competenza, mentre registra una minore pressione dell'omologo saldo di cassa (dal 3,2 al 2 per cento).

S'incrementa la quota dell'avanzo primario di competenza (dal 2,5 al 5,7 per cento) e, in misura più ridotta, quella del corrispettivo saldo di cassa (dall'1,5 al 2,6 per cento).

Risale l'incidenza dell'avanzo primario corrente di competenza (dal 5 all'8,2 per cento) e, in modo meno pronunciato, il relativo saldo di cassa (dal 3,8 al 5,1 per cento).

Le risultanze dei saldi confermano, anche a livello di bilancio dello Stato, la migliorata situazione dei conti pubblici alla fine del 2006, per effetto del decisivo apporto delle entrate erariali.

Resta, peraltro, critica la gestione dei residui (attivi e passivi).

I residui attivi mostrano una discesa dell'11,1 per cento (da 151.248 a 134.449 milioni). In prevalenza (54,2 per cento) essi continuano a riguardare il comparto tributario (72.832 milioni), mentre la restante quota è pressochè interamente riconducibile al settore extratributario (61.750 milioni) – al cui interno la componente principale è rappresentata dalle somme per interessi e sanzioni relative a violazioni in materia di imposte (37.621 milioni) – che pure presenta un volume di residui inferiore dal 14,3 per cento rispetto al 2005.

D'altro canto, s'accrescono lievemente i residui passivi complessivi (da 119.125 a 120.874 milioni), sotto la spinta dei resti relativi al "rimborso delle passività finanziarie" (da 3.334 a 8.805 milioni).

Dopo la parentesi del precedente esercizio, riprende invece la discesa dei residui passivi relativi alle operazioni finali di bilancio. La loro consistenza passa da 115.804 a 112.070 milioni.

Per effetto delle descritte evoluzioni, diminuisce il surplus del conto dei residui (da 32.123 a 13.575 milioni). Tale eccedenza attiva non serve, di per sé, a rassicurare sulla tenuta dei conti pubblici, a causa della netta prevalenza fra i residui attivi delle somme da riscuotere (116.255 milioni), per l'86,5 per cento ereditate dai precedenti esercizi. L'effettiva acquisizione in bilancio di tali somme non è affatto scontata, atteso che le incongrue modalità di quantificazione degli accertamenti portano di fatto ad una loro sistematica sovrastima, che si protrae nel tempo a causa dell'inadeguato metodo di riclassificazione dei resti per grado di esigibilità.

D'altronde, l'85,6 per cento dei residui passivi concerne residui propri, e cioè somme destinate necessariamente a tradursi in pagamenti a carico del bilancio dello Stato.

1.4. Obiettivi fissati dalla Legge finanziaria 2006 e risultanze gestionali.

La Legge finanziaria per il 2006 ha fissato, in termini di competenza, rispettivamente in 41.000 e 244.000 milioni – al netto di 7.077 milioni per regolazioni debitorie – i limiti del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato.

Nel progetto di assestamento presentato a giugno 2006 – pur ispirato a criteri restrittivi – il saldo netto da finanziare, nella versione depurata delle regolazioni debitorie, prospettava un peggioramento di 1.800 milioni (da 36.664 a 38.464 milioni), imputabile per 1.487 milioni al diretto impatto prodotto dall'assestamento sulle poste di bilancio.

S'incrementava, d'altra parte, lo stesso carico delle regolazioni contabili e debitorie (da 7.077 a 8.341 milioni), per cui nella versione "lorda" il differenziale negativo saliva da 43.741 a 46.805 milioni.

Al termine dell'esercizio le previsioni relative alle entrate finali hanno registrato un aumento di 15.702 milioni, sostenuto per il 90,7 per cento dalle entrate correnti (+14.244 milioni) e per il 9,3 per cento dalle entrate in conto capitale (+1.458 milioni).

Lo sviluppo previsionale delle entrate correnti riguarda esclusivamente le entrate tributarie (+ 14.276 milioni) ed è sospinto in larga parte dalle imposte dirette (+10.868 milioni), mentre quelle extratributarie si sono ridotte di 32 milioni.

Le spese finali, per contro, hanno esposto una variazione incrementale di 16.966 milioni, in prevalenza riferita alla parte corrente (+11.404 milioni).

Ne è derivato, ancora una volta, lo sfondamento, in termini previsionali, del saldo netto da finanziare, anche se lo squilibrio risulta di dimensioni contenute rispetto agli esercizi precedenti (1.264 milioni).

Il saldo netto da finanziare ha segnato, a consuntivo, un considerevole miglioramento (pari a 57.954 milioni) nei riguardi delle previsioni definitive, passando da un deficit di 45.004 milioni ad un surplus di 12.950 milioni.

Ciò per il decisivo effetto dei maggiori accertamenti per entrate finali (45.666 milioni), dovute in misura prevalente alle entrate tributarie (+27.016 milioni), cui si aggiungono economie sulla spesa finale per 12.288 milioni. L'impennata dei maggiori accertamenti tributari è in gran parte assicurata (+21.544 milioni) dall'andamento di IRE, IRES ed IVA, mentre quella delle entrate extratributarie (+21.061 milioni) è sospinta dallo sviluppo della categoria XI "ricuperi, rimborso e contributi", che da sola (+14.331 milioni) ne giustifica il 71,4 per cento. Quest'ultimo dato è largamente influenzato dalla maggiore quantificazione delle sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette ed indirette (per un totale di maggiori accertamenti pari a 11.921 milioni).

D'altra parte, il ricorso al mercato espone un divario positivo ancora più consistente (83.458 milioni), grazie anche alle economie registrate nel "rimborso di passività finanziarie" (25.504 milioni).

Esiti nettamente migliori rispetto alle previsioni definitive mostrano anche il saldo delle partite correnti e l'indebitamento netto che espongono una evoluzione positiva per 58.495 e 57.802 milioni, tanto che i rispettivi valori di consuntivo presentano un attivo di 49.983 e 12.199 milioni.

Lo stesso risultato differenziale costituito dal rapporto tra entrate e spese complessive (c.d. differenza) viene ad esprimere – dopo sei anni di valori negativi – un avanzo finanziario di 31.456 milioni (a fronte di un importo di 1.466 milioni indicato in sede di previsioni definitive). Tale divario deriva da un ammontare di accensione prestiti (180.127 milioni) superiore al ricorso al mercato (150.671 milioni).

Sul lato della cassa si registra un peggioramento di 3.460 milioni delle previsioni definitive, rispetto alle previsioni iniziali, del saldo netto da finanziare (da 72.614 a 76.074 milioni). Si deteriorano anche gli altri saldi previsionali, ad eccezione di quello delle partite correnti, il cui squilibrio negativo scende da 36.592 a 27.647 milioni.

A consuntivo, peraltro, i relativi risultati differenziali mostrano, nel confronto con le previsioni definitive, una generalizzata positiva evoluzione.

Il saldo delle partite finali esprime un deficit declinante (da 76.074 a 31.513 milioni), per effetto di maggiori incassi per 7.894 milioni, e di minori pagamenti per 36.667 milioni.

I maggiori incassi sono sostanzialmente ascrivibili alle entrate tributarie (+8.115 milioni), mentre i minori pagamenti sono prevalentemente riferibili alla parte corrente (22.879 milioni).

Un ridimensionamento pressoché analogo (43.721 milioni) riguarda l'indebitamento netto, che si cifra a consuntivo in 30.244 milioni.

Il recupero del saldo delle partite correnti (con un risultato positivo per 4.552 milioni) sulle previsioni definitive è pari a 32.198 milioni e quello del ricorso al mercato (189.662 milioni) sfiora i 77.000 milioni.

Il saldo tra entrate e spese complessive (c.d. differenza) espone a consuntivo un disavanzo finanziario di 7.535 milioni. Ciò dipende da un livello di accensione prestiti (182.127 milioni) inferiore all'importo del ricorso al mercato (189.662 milioni).

All'elevato volume di economie registrato anche nel 2006 (37.791 milioni)[1], si contrappone il fenomeno – in netta ripresa – delle eccedenze di spesa a livello di unità previsionali di base (da 740 a 3.512 milioni).

Il Rendiconto mostra, inoltre, uno sfondamento di quasi pari entità sulla cassa (3.451 milioni) e di ampiezza notevolmente inferiore sui residui.

Lo sforamento più rilevante si manifesta ancora una volta nel Ministero della pubblica istruzione (3.242 milioni sulla competenza; 3.226 milioni sulla cassa). Tale fenomeno è caratterizzato dalla circostanza che gli stanziamenti relativi all'applicazione del contratto collettivo per il biennio economico 2004-2005 del personale del comparto scuola sono stati assegnati in conto residui, mentre dal punto di vista gestionale l'utilizzo è avvenuto, ai sensi della normativa vigente, sulla competenza 2006.

Consistenti eccedenze si evidenziano anche per il Ministero delle infrastrutture (166 milioni sulla competenza; 80 milioni sui residui; 165 milioni sulla cassa); per il Ministero dell'interno (45 milioni sulla competenza; 15 milioni sulla cassa) e per il Ministero dell'economia e delle finanze (31 milioni su competenza e cassa).

Si tratta di spese sostanzialmente collegate all'esecuzione di ruoli di spesa fissa, i cui pagamenti sono contabilizzati con modalità particolari. Resta il fatto che nel nuovo modello di bilancio fondato sulle unità previsionali di base dette eccedenze costituiscono, comunque, una anomalia programmatica e gestionale di significativo rilievo.

Non può essere ulteriormente procrastinata l'adozione dei necessari interventi per rimuovere tale situazione che di per sé negativamente depone circa l'affidabilità del Rendiconto.

---

[1] E' da notare che per effetto del sostanziale prosciugamento dei fondi speciali l'esercizio 2006 trasferisce sul 2007 una quota di slittamento di copertura di modesto ammontare e riguardante il solo conto capitale (170 milioni).

1.5. Entrate e spese di competenza rispetto alle indicazioni programmatiche.

In confronto con i dati previsionali iniziali del 2005 il bilancio programmatico dello Stato 2006-2008 prevedeva, per il 2006, in rapporto al Pil (al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA):

- la invarianza delle entrate tributarie sul livello del 25,3 per cento;
- la lieve flessione delle entrate finali (dal 27,8 al 27,5 per cento);
- la riduzione di circa un punto e mezzo della spesa finale (dal 31.4 al 30 per cento);
- la discesa di mezzo punto della spesa corrente al netto degli interessi (dal 23,3 al 22,8 per cento);
- il calo di due decimi di punto degli oneri per interessi (dal 5,2 al 5 per cento);
- l'ulteriore ridimensionamento della spesa in conto capitale (dal 3 al 2,2 per cento).

A consuntivo le entrate finali, al netto dei rimborsi IVA e dell'anticipo dei concessionari, corrispondono a 459.757 milioni (31,2 per cento del Pil). Esse superano di oltre tre punti e mezzo il valore programmato e di circa due punti e mezzo i risultati del precedente esercizio, grazie anche ad un maggior gettito generato dalle *una tantum* (0,3 per cento del Pil).

Sempre al netto delle poste regolatorie le entrate tributarie ammontano a 409.077 milioni, con una incidenza sul Pil del 27,7 per cento, e cioè superiore di circa due punti e mezzo all'obiettivo stabilito e di quasi tre punti all'esito del 2005.

Al loro interno s'accresce il peso delle imposte dirette (dal 13,4 al 15,1 per cento del Pil), mentre espone un incremento meno significativo l'incidenza delle imposte indirette (dal 12,2 al 12,6 per cento), su cui sono concentrate le regolazioni contabili.

I risultati gestionali della spesa – al netto delle poste regolatorie – sono migliori rispetto agli obiettivi stabiliti in rapporto al Pil.

La spesa finale (438.890 milioni) presenta una incidenza del 29,7 per cento, e cioè tre decimi di punto al di sotto dell'obiettivo stabilito.

La spesa corrente al netto degli interessi (331.235 milioni) si situa al 22,4 per cento, valore questo inferiore di quattro decimi di punto al livello preventivato.

Lievemente meno elevata con 70.800 milioni, rispetto alle indicazioni programmatiche, risulta la quota della spesa per interessi (4,8 per cento).

Solo la spesa in conto capitale (36.854 milioni), che pure esprime il livello più basso degli ultimi otto anni, supera (con il 2,5 per cento) la soglia prevista.

2. Gestione dell'entrata.

2.1. Valutazioni conclusive e di sintesi.

I dati e gli indicatori ricavati dal rendiconto, insieme con i risultati dell'analisi più dettagliata svolta nel presente capitolo e nelle diverse indagini della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, consentono di formulare alcune valutazioni di sintesi sulla gestione del sistema impositivo nell'esercizio finanziario 2006.

1. Come reso evidente anche dal calo del peso delle *una tantum* e delle componenti più aleatorie dell'entrata, l'impennata del gettito da ordinaria attività di gestione registrata nel 2006 sottende, insieme con fattori d'ordine congiunturale, un aumento strutturale dell'elasticità delle entrate tributarie rispetto al Pil, come effetto di efficaci misure adottate negli scorsi anni per la riduzione dell'erosione e dell'elusione, ma anche di un appesantimento del carico tributario su basi imponibili che, per loro natura, non possono, neppure parzialmente, sottrarsi all'imposizione, e che, peraltro, sembra destinato ad ulteriormente appesantirsi a seguito delle misure della Legge finanziaria per il 2007. L'eccezionale crescita del gettito, insieme con la riduzione degli impegni di spesa, ha anche l'effetto di comportare una significativa riduzione dell'incidenza delle spese di funzionamento dell'Amministrazione finanziaria – civile e militare – sul riscosso di competenza.
2. L'aumento della componente strutturale delle entrate non va, naturalmente, inteso come disponibilità di risorse aggiuntive utilizzabili per finanziare nuova spesa (fosse anche spesa fiscale). Come emerge, infatti, dalle analisi dal lato delle uscite condotta nel resto della relazione, appare del tutto evidente che si è anche verificata una parallela, se non maggiore, lievitazione della spesa permanente.
3. Assorbiti gli effetti delle sanatorie fiscali, le entrate da accertamento e controllo crescono a ritmo sostenuto, ampiamente superando i livelli raggiunti prima del condono. La già percepibile maggiore efficacia dell'attività di riscossione a seguito dell'avvio del superamento del tradizionale – ma sempre più costoso ed inefficiente – sistema dei concessionari non basta ancora, tuttavia, ad evitare un divario inaccettabile fra risultati in termini di maggiori accertamenti e risultati in termini di effettivo recupero: dal monitoraggio condotto dalla Corte risulta che ad oggi solo il 7,7 per cento dell'importo delle maggiori imposte e delle sanzioni inizialmente accertato viene effettivamente riscosso. Degli importi iscritti a ruolo viene riscosso appena lo 0,33 per cento. Cruciale per ottenere risultati significativi di restringimento della forbice tra importi accertati ed importi riscossi è proprio il monitoraggio sistematico, da parte dell'Amministrazione, degli esiti dei controlli, che

deve essere possibile, non solo per masse, ma anche per singolo controllo, legando fra di loro il ciclo della riscossione con quelli del contenzioso e dell'accertamento.

4. Difficile, allo stato, la valutazione sui risultati conseguiti in termini di maggiore adesione spontanea al rispetto dell'obbligazione tributaria da parte delle categorie di contribuenti considerate a più elevato rischio di praticare l'evasione. Non c'è dubbio che negli ultimi due anni siano state adottate sul piano legislativo una serie di specifiche misure anti-evasione che hanno efficacemente contribuito a rendere impossibili, o comunque più difficili e rischiose, alcune consolidate pratiche evasive. Particolare rilievo in questo contesto assume l'attuazione sul piano operativo della lontana previsione della legge 413 del 1991 delle indagini finanziarie attraverso l'accesso ai conti bancari da parte dei verificatori e degli addetti alla riscossione. Così come va dato atto della particolare attenzione e del particolare impegno, sia dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia delle dogane, sia della Guardia di finanza, nel programmare ed attuare un'attenta azione anti-frode. Più in generale, si ha l'impressione che l'Amministrazione stia effettivamente cercando di riposizionarsi per svolgere, con maggiore efficacia ed efficienza, non solo l'ordinaria attività di gestione, ma anche quella di prevenzione, controllo e repressione dell'evasione.
5. Per far segnare un decisivo punto di svolta è tuttavia ineludibile affrontare il problema del ruolo 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 molto difficile e costosa 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 anche 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 e le innovazioni introdotte in proposito nel corso dell'ultimo anno – e che, con i nuovi indici di coerenza, dovrebbero proprio impedire la possibilità di manipolare i dati - offrirebbero, in astratto, la possibilità di avvalersi degli studi per effettivamente 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, rischia, tuttavia, di restare sostanzialmente inapplicato proprio per la logica, sulla quale si fonda, di necessariamente obbligare milioni di contribuenti a doversi contemporaneamente e visibilmente adeguare ad un grado più elevato di adempimento dell'obbligazione tributaria. Il che necessariamente trasforma la gestione dell'adeguamento degli

studi di settore in un'operazione politicamente rilevante, la cui concreta attuazione viene di fatto ad essere condizionata da considerazioni di effetti di ricaduta sul piano del consenso elettorale. Ciò rischia di produrre effetti di paralisi e di rinvio, e quindi di disapplicazione e di inefficacia dello strumento.

6. C'è quindi da chiedersi se - naturalmente, non per abbandonare gli studi di settore, ma, anzi, per indurre a non opporsi alla loro applicazione - la soluzione al problema di come indurre un aumento del grado di adesione spontanea al rispetto dell'obbligazione tributaria non debba essere ricercata anche in una molto visibile strategia di rafforzamento della capacità di dissuasione e di deterrenza da ottenersi per due vie complementari. La prima è quella dell'aumento del numero dei controlli, in modo da elevare il rischio per coloro che continuano a sottrarsi, in tutto o in parte, all'obbligazione tributaria, proprio perché confidano nella bassissima probabilità di essere assoggettati ad accertamento. L'aumento deve essere consistente, in considerazione di quanto prima osservato in ordine alle implicazioni del gran peso che i lavoratori indipendenti hanno in Italia rispetto agli altri paesi europei. Al maggior numero di controlli si deve accompagnare, come prima detto, il miglioramento della gestione del recupero effettivo delle maggiori imposte e delle sanzioni inizialmente accertate. La seconda innovazione necessaria consiste nel fissare e nel pubblicizzare gli obiettivi di maggior gettito che si intendono conseguire e nel periodicamente rendicontare sui costi sostenuti e sui risultati conseguiti. In linea con le migliori pratiche seguite a livello europeo, infatti, la lotta all'evasione va vista come un'attività alla quale devono essere applicati i normali canoni di pianificazione 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, come premessa per la fissazione e la pubblicizzazione di obiettivi e di traguardi di riduzione, di verifica e di pubblica rendicontazione dei risultati conseguiti. Si tratta di un metodo nel passato scarsamente seguito dalla nostra Amministrazione, ma che oggi può trovare una forte spinta grazie alla relazione sui risultati della lotta all'evasione che, secondo quanto disposto dalla legge finanziaria per il 2007, il Governo è tenuto a presentare al Parlamento nel mese di settembre. Questa appare come un'occasione decisiva per modificare la stessa cultura anti-evasione in una direzione omogenea a quella degli altri paesi europei. La pubblicazione, avvenuta in questi giorni, da parte dell'Agenzia delle entrate, dei risultati delle stime dell'evasione dell'IVA nel 2004 rappresenta un effettivo punto di svolta nella direzione da tempo auspicata e raccomandata dalla Corte.

7. Un ulteriore merito della stima da parte dell'Agenzia delle entrate dell'imponibile IVA evaso sta nella possibilità di calcolare non solo la tradizionale pressione fiscale sul totale del Pil (comprensivo, cioè, anche della componente nascosta al fisco, perché evasa, elusa o erosa), ma anche la pressione fiscale reale, quella, cioè, che incide sull'imponibile dichiarato al fisco e che è l'unico assoggettato al prelievo – e che nel 2004 superava il 50 per cento (50,74 per cento).
8. Nonostante quello che si è detto, ciò di cui, tuttavia, occorre essere consapevoli è anche che la redazione della relazione annuale al Parlamento sui risultati dell'azione anti-evasione - che a prima vista appare come un'innovazione di grande e positiva rilevanza - potrebbe, in realtà nascondere un'insidia, se, in luogo di utilizzarla per spingere ad attivamente innovare la strategia anti-evasione dell'Amministrazione, la si strumentalizzasse per dimostrare, in corso d'anno e basandosi su stime di larga massima e di scarsa affidabilità, che sono disponibili maggiori entrate rispetto a quelle previste, da impiegare per il finanziamento di maggiori spese – queste sì, certe, immediate e permanenti.
9. Sul piano più generale del funzionamento dell'insieme del sistema impositivo, si ribadisce l'esigenza, già evidenziata nella relazione dello scorso anno, 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.
10. In termini altrettanto generali, dall'esame del rendiconto 2006 si colgono abbastanza chiaramente diversi segnali che evidenziano importanti e positivi punti di svolta nei comportamenti dell'Amministrazione – dall'avvio della pianificazione e della gestione strategica dell'azione di contrasto all'evasione, ad una gestione più attenta ed efficace della riscossione delle imposte non pagate. Il processo di riforma dell'Amministrazione Finanziaria – avviata con la legge 358 del 1991 ed il nuovo processo contenzioso del 1992, continuato con l'istituzione delle Agenzie fiscali nel 2001 e completato con la più recente riforma del sistema della riscossione – sta evidentemente dando i suoi frutti. La sfida è quella di assicurare efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, nella massima trasparenza e nel rispetto dei diritti del contribuente a non essere vessato, continuamente e sistematicamente confrontandosi con i più avanzati modelli di gestione degli altri paesi ed aprendosi a forme sempre più operative ed intense di cooperazione a livello europeo.

2.2. Anomalie e incongruenze nella formazione del Rendiconto 2006 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. Ancorché in via di progressivo ridimensionamento, buona parte delle discordanze e delle incongruenze segnalate in passato sono riscontrabili anche per l'esercizio finanziario 2006.

Per quanto riguarda le discordanze, 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 211 capitoli/articoli cui corrispondono importi negativi per oltre 3.472 milioni, che per 151 capitoli/art (con discordanze per -3.412 milioni) si trasformano in dati positivi in consuntivo; il "da versare residui" negativo riguarda 205 capitoli/articoli per -1.700 milioni, in massima parte azzerati in consuntivo (180 capitoli/art per -1.361 milioni). Per i residui di riscossione il fenomeno appare meno accentuato, sebbene per il "da riscuotere residui" i capitoli/articoli interessati siano 72, ma per un importo negativo complessivamente limitato (-734 milioni), peraltro per la totalità azzerato nel Rendiconto (il "da riscuotere competenza" negativo interessa solo 25 capitoli/art per -14,5 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 2006 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 2006 risultano riaccertamenti sono 195 (265 nel 2005), per un importo complessivo di +1.062 milioni (+8.657 milioni nel 2005). Quelli interessati dalle insussistenze sono 345 (267 nel 2005), per un importo complessivo di -69.611 (-2.554 milioni nel 2005). Il saldo è, pertanto, dato da insussistenze per un importo totale di -68.549 milioni, di segno invertito rispetto a quello del precedente esercizio finanziario (quando si erano verificate riaccertamenti per +6.103 milioni).

Ciò che va evidenziato è che l'incongruenza è stata da anni segnalata dalla Corte, senza che, tuttavia, ne sia stata finora data convincente spiegazione. Nel contraddittorio svoltosi nel corso degli anni, la R.G.S. ha sempre fatto presente 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, merita di essere meglio messo a fuoco. Esso, infatti, è al tempo stesso più semplice e più preoccupante di quanto ipotizzato 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. Si tratta, infatti, di una serie di voci di bilancio (540 nel Rendiconto 2006, 532 nel 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.

Non si è concretizzato l'intento, manifestato dalla R.G.S. negli scorsi anni, di voler dare seguito ai ripetuti rilievi della Corte mediante una capillare disamina delle singole contabilità, nelle quali si riscontrano i fenomeni di riaccertamento ed insussistenza che poi si riflettono sul consuntivo, da affidare alle Ragionerie Provinciali dello Stato nell'ambito dell'apposito gruppo di lavoro "Organizzazione dei servizi generali delle R.P.S." istituito dal Dipartimento.

Sempre tra le anomalie interne al Rendiconto segnalati negli anni scorsi, va invece registrato un significativo miglioramento nei criteri adottati e nelle modalità seguite per la riduzione dei residui di riscossione delle entrate tributarie in base al loro grado di esigibilità. Come si dirà meglio in seguito, pur senza giungere alla valutazione per singola partita creditoria, è stato condotto un esame analitico della composizione dei resti da riscuotere, fra l'altro individuando tutte le partite interessate da procedure concorsuali e quelle interessate da procedure contenziose e distinguendo le partite più vetuste da

quelle derivanti dall'attività di accertamento e controllo degli anni più recenti. La percentuale risultante di abbattimento dei ruoli è stata dell'85 per cento. Sicché sono state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, il 32,12 per cento delle somme rimaste da riscuotere degli esercizi precedenti: si tratta della percentuale più bassa dell'ultimo decennio e largamente inferiore a quella degli ultimi anni (57,78, 45,9 e 58,59 rispettivamente nel 2005, 2004 e 2003). Ciò, naturalmente, non basta di per se a far superare le profonde criticità della gestione dei residui di riscossione, posto che la quota del "da riscuotere" iniziale riaccertato riscossa al netto delle somme rimaste da versare al 31 dicembre dell'anno precedente è stata nell'esercizio pari ad appena lo 0,65 per cento.

Per le entrate extra-tributarie, poi, il problema della classificazione dei resti per grado di esigibilità è praticamente ancora all'anno zero. Diversamente dall'approccio realistico e prudenziale adottato dall'Agenzia delle entrate, infatti, l'ex Ministero del tesoro e le altre Amministrazioni responsabili 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, poi, ancorché in misura più ridotta, l'anomalia di una percentuale di accertamenti (7 per cento nel 2006, era 10 per cento nell'esercizio finanziario 2005) inutilizzabile a fini di 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 2006 a 5.388 milioni. Riguardo alle entrate eventuali e diverse - che per il solo Titolo II, sebbene ridimensionate rispetto al 2005, sono stimabili per il 2006 in 1.923 milioni di accertamenti e 1.817 di riscossioni di competenza (nel 2005 erano rispettivamente pari a 3.086 e 3.055 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 nel successivo paragrafo 2.7.3 e compiutamente argomentato al punto 8 a) dell'Appendice al presente capitolo per i capp. 3249 e 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. I relativi capitoli di spesa (2221, 9540 e 2316) rischiano, così, di assumere una natura indeterminatamente ibrida, venendo ad essere contemporaneamente finanziati dall'insieme indistinto delle entrate, ma anche da entrate riassegnabili e da disponibilità di tesoreria.

L'analisi dei legami fra i capitoli di spesa 2221, 9540 e 2316, da una parte, ed i capitoli di entrata 3249 e 4532 e quello di spesa 3100, dall'altra, porta, peraltro, a richiamare l'attenzione su una situazione di chiara anomalia, o quanto meno di scarsa trasparenza, connessa alle modalità con cui nel dicembre 2003 venne operata la ripartizione fra i mutui che venivano trasferiti al Ministero dell'economia e delle finanze e quelli che invece restavano in capo alla Cassa Depositi e Prestiti all'atto della trasformazione di quest'ultima in società per azioni. Come risulta dalle stesse spiegazioni fornite dalla R.G.S. sulle modalità di copertura della spesa del cap. 2221 nel 2005 e come è peraltro emerso anche da altra indagine svolta dalla Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato a proposito della gestione amministrativa e contabile delle risorse allocate al capitolo 7060 del Ministero delle infrastrutture[2], appare evidente che ancora oggi non si ha chiara ed esatta conoscenza né dell'ammontare complessivo di tali importi, né tanto meno della loro composizione.

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

[2] Referto approvato dall'Adunanza della Sezione il 29 maggio 2007.

aggiungersi all'importo delle riscossioni degli esercizi finanziari successivi, con una sopravvalutazione, per il riscosso delle entrate finali, per un importo di 17.542 milioni di euro. Il consuntivo 2006, infatti, così come già accaduto nei due esercizi precedenti, espone il dato delle riscossioni nette dei residui, ma non lo fa a seguito di 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 sopra richiamate – e che sono più dettagliatamente analizzate ed illustrate in appendice al presente capitolo - emergono evidenti profili di problematicità, e in ogni caso di criticità, per l'indubbio difetto di trasparenza e per le conseguenze che ne derivano dal punto di vista dell'attendibilità e dell'affidabilità del consuntivo dell'entrata.

2.3. La manovra di bilancio per il 2006.

2.3.1. Dimensioni e contenuti della manovra.

La manovra di bilancio per il 2006 (legge 23 dicembre 2005, n. 266 – *Finanziaria 2006* – e decreto legge 203/2005, convertito nella legge 248/2005 – *collegato*) prevedeva, per la riduzione dell'indebitamento netto, maggiori entrate nette per 7 miliardi (10,8 di maggior gettito e 3,8 di minori entrate).

Le minori entrate riguardavano:

- per 1.996 milioni la riduzione del costo del lavoro, con interventi sul c.d. *cuneo contributivo;*
- per 1.136 milioni gli sgravi fiscali, di cui 1.006 milioni riconducibili alla proroga di provvedimenti già in vigore (attinenti ad una serie di voci, fra cui: l'IRAP dovuta dai soggetti operanti nel settore agricolo e della pesca - 388 milioni - la proroga del regime di parziale indetraibilità dell'IVA relativa agli acquisti di ciclomotori,

motocicli e autovetture - 217 milioni), e 130 milioni all'introduzione di nuovi sgravi;

- per ulteriori 702 milioni una serie di interventi di modesta rilevanza, come: la riduzione del periodo di ammortamento delle spese di avviamento iscritte in bilancio (185 milioni) e interventi per le imprese di autotrasporto (365 milioni), tra cui la deduzione forfettaria di spese non documentate (120 milioni), e l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali ed assistenziali dovuti all'INPS, per la quota a carico dei datori di lavoro, per i lavoratori dipendenti con qualifica di autisti (120 milioni).

Sul fronte dei maggiori introiti le misure fiscali previste erano riconducibili a tre principali tipologie: le entrate volontarie e/o fortemente incentivate o indotte (3.663 milioni), i maggiori introiti derivanti dall'ampliamento della base imponibile attraverso la riduzione di erosione, elusione ed evasione (3.289 milioni) ed i prelievi mirati su soggetti selezionati (2.849 milioni).

Nella prima tipologia – entrate volontarie – il 55,4 per cento era riconducibile alla programmazione fiscale (1.040 milioni), con i correlati adeguamenti per gli anni 2003 e 2004 (990 milioni), successivamente abrogata dal DL 223 del luglio 2006. Rilevante risultava anche il peso degli effetti della rivalutazione di terreni, partecipazioni, beni ed aree edificabili delle imprese, per un ammontare complessivo di 925 milioni. Si tratta, peraltro, di un'entrata *una tantum* destinata a tradursi in consistenti perdite permanenti di gettito (per IRES e IRAP) a partire dal 2009 in ragione delle maggiori deduzioni associate ai maggiori ammortamenti che potranno essere effettuati. Il terzo notevole apporto era atteso dal contrasto del gioco illegale, dal sostegno e potenziamento del gioco legale e dall'introduzione di nuovi giochi e di nuove modalità di gioco (708 milioni).

Gli interventi finalizzati all'ampliamento delle basi imponibili (per 3.289 milioni) erano riconducibili a tre tipologie: la prima, relativa ad una serie di misure anti-erosione, che insieme avrebbero dovuto incidere per 1.788 milioni, fortemente concentrati sulla nuova disciplina dell'ammortamento dell'avviamento (1.680 milioni), in base alla quale l'avviamento deve essere fiscalmente ammortizzato su un periodo di 18 anni (5,55 per cento) e non più di 10, come stabilito dall'art. 103, comma 3, del TUIR.

Nella seconda rientravano le misure anti-elusive (per complessivi 515 milioni), comprendenti l'eliminazione degli effetti fiscali distorsivi delle operazioni di *dividend washing* (435 milioni), la disciplina restrittiva delle plusvalenze finanziarie delle società (54 milioni nel 2006) e le modifiche alla disciplina del *leasing* (27 milioni).

Infine il terzo aggregato, costituto dalle misure antievasione (985 milioni), riguardava: il potenziamento della capacità di controllo delle Agenzie delle entrate e delle dogane e della Guardia di finanza, il coinvolgimento dei Comuni nell'attività di accertamento fiscale

(335 milioni), le cessioni di fabbricati (500 milioni), l'emersione contributiva (50 milioni) e l'effetto disincentivante e di accertamento su operazioni 2004 e 2005 di *dividend washing* (100 milioni).

Nell'aggregato dei prelievi mirati su soggetti selezionati (per un effetto stimato in 2.849 milioni), rientravano, tra l'altro, la limitazione della deducibilità per la Banca d'Italia delle perdite da concambio di titoli di Stato (264 milioni), la riduzione dallo 0,6 per cento allo 0,4 per cento della possibilità di svalutazione crediti per banche ed assicurazioni (1.103 milioni) e dal 90 al 60 per cento delle riserve sinistri per le assicurazioni (214 milioni), l'indeducibilità dell'IRAP per banche ed assicurazioni (21,8 milioni), la limitazione all'80 per cento della deducibilità delle quote di ammortamento dei beni materiali strumentali e dell'avviamento delle attività di distribuzione di gas naturale e di energia elettrica (1.151 milioni).

Erano inoltre programmate ulteriori misure minori (con effetto complessivo stimato pari a 1.022 milioni) relative:

- al maggior gettito (+300 milioni già a partire dal 2006) atteso dai guadagni di efficienza derivanti dalla pubblicizzazione delle attività di riscossione: soppressione dal 1° ottobre 2006 del sistema di affidamento in concessione a privati attribuendo il servizio ad una società a controllo pubblico – *Riscossione S.p.A.* (ora Equitalia S.p.A.) – costituita dall'Agenzia delle entrate e dall'INPS, per lo svolgimento dell'attività di riscossione mediante ruoli;
- all'esonero contributivo INPS e della previdenza complementare (243 milioni);
- ad una serie di inasprimenti fiscali: aumento dell'imposta di consumo sugli oli lubrificanti (90 milioni), rivalutazione delle sanzioni pecuniarie (100 milioni), aumento dell'imposta sui tabacchi (90 milioni), autofinanziamento delle *Authorities* (43,4 milioni) e *pornotax* comprensiva di effetto IVA (156 milioni).

Da segnalare anche che la *Finanziaria 2006*, con effetto solo sul saldo netto da finanziare, aveva previsto due altri interventi:

- il versamento del 60 per cento delle somme giacenti da oltre un anno sulle contabilità speciali, per un ammontare stimato pari a 1.920 milioni. A tal fine è stato istituito un apposito capitolo di entrata[3] – 3380 – sul quale, al 31 dicembre 2006, sono stati contabilizzati introiti per un importo di 2.308 milioni, con un gettito superiore, rispetto alla previsione iniziale di competenza (1.920 milioni) di 388 milioni;

3 *Capitolo 3380 - Quota del 60 per cento delle somme giacenti sulle contabilità speciali comunque costituite* presso le sezioni di tesoreria e sui conti correnti aperti presso la tesoreria centrale, non movimentati da oltre un anno.

- il versamento all'entrata - capitolo 2961[4] - di somme accantonate da Enti pubblici, il cui effetto veniva quantificato dalla R.G.S. in 416 milioni, ed a fronte dei quali si è registrato un versamento per il 2006 pari a 892 milioni (+476 milioni).

2.3.2. Valutazione *ex ante* della manovra.

In relazione alla conseguibilità delle maggiori entrate per le misure più rilevanti, la Corte aveva considerato a rischio i maggiori gettiti attesi dalla lotta all'evasione e dalla pubblicizzazione dell'attività di riscossione. Inoltre, in merito alla nuova disciplina dell'ammortamento dell'avviamento si evidenziava un rischio di sovrastima, di dimensioni crescenti nel tempo, anche perché non si era tenuto conto dell'effetto di minor gettito connesso al prolungamento del periodo di ammortamento.

Rispetto alle misure antievasione, la Corte aveva espresso perplessità sugli effetti attesi dal coinvolgimento dei Comuni nell'attività di accertamento, osservando che gli Enti di autonomia – se si esclude il caso dell'ICI e della TARSU - non sono amministrativamente attrezzati per esercitare una loro diretta ed autonoma capacità di accertamento. Sarebbe stato, pertanto, auspicabile permettere agli Enti di autonomia di avvalersi degli strumenti amministrativi già disponibili (organismi dell'Agenzia delle entrate, Anagrafe tributaria, Guardia di finanza), in un quadro di convenzioni opportunamente coordinate.

Infine veniva considerata troppo ottimistica la quantificazione di maggiori entrate per 500 milioni connesse alle misure di contrasto dell'evasione immobiliare, in quanto l'applicazione del nuovo criterio di tassazione sostitutiva restava subordinato alla spontanea adesione da parte del venditore, ed inoltre i terreni suscettibili di utilizzazione edificatoria sono stati più volte oggetto di provvedimenti di rivalutazione volontaria. Sembrava, pertanto, poco plausibile che la vendita di tali cespiti potesse produrre l'emersione di plusvalenze di consistente ammontare.

2.3.3. Valutazioni a consuntivo.

Anche quest'anno va sottolineato come la verifica del conseguimento o meno degli obiettivi di finanza pubblica sia resa problematica dal fatto che, diversamente da quanto avviene in sede previsionale, a consuntivo non viene reso disponibile, da parte della R.G.S., 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, in quanto mancano tuttora idonei meccanismi di rilevazione e di verifica *ex post* dei risultati stimati *ex ante*.

Come evidenziato dal Dipartimento politiche fiscali, la validità di un'analisi *ex post* dipende dalla natura delle informazioni disponibili al momento della verifica: in alcuni casi

4 Capitolo 2961 - Somme dovute da Enti ed istituti di credito.

la presenza di codici tributo e di capitoli di bilancio riferiti specificamente al provvedimento oggetto di analisi consente, attraverso la rilevazione dei versamenti, un immediato riscontro risultati/previsioni. Quando, invece, le informazioni per il riscontro sono contenute in un apposito campo nelle dichiarazioni fiscali, le informazioni stesse saranno disponibili in un momento successivo rispetto a quello del versamento, e cioè solo quando le dichiarazioni saranno state presentate ed elaborate. L'analisi, poi, risulta più laboriosa e meno affidabile quando i risultati non sono direttamente rilevabili, ma possono solo essere stimati sulla base di dati ricavabili da dichiarazioni, bilanci, ed in generale da informazioni sul gettito complessivo di una determinata imposta: in questi casi l'analisi deve necessariamente consistere nel confronto tra due stime (previsioni e risultati), con tutta l'approssimazione e l'inaffidabilità che ciò comporta.

In base anche all'esperienza maturata negli anni passati, per la maggior parte dei provvedimenti manca la possibilità di rilevare direttamente i risultati a consuntivo, per cui bisognerebbe provvedere ad apposite stime di verifica, necessariamente difficili ed approssimate. La strada maestra resta quella di predisporre, contestualmente alla prospettazione dell'intervento, modalità e meccanismi operativi idonei a consentirne la rilevazione a consuntivo dei risultati. In particolare, sarebbe piuttosto agevole prevedere appositi codici tributo e capitoli di bilancio o specifici campi delle dichiarazioni. Ciò che, invece, accade è che, di frequente, per male intese esigenze di semplificazione, si procede ad impropri accorpamenti di informazioni che rendono impossibile il monitoraggio.

Nonostante queste difficoltà e queste limitazioni, come già negli scorsi anni, si è tentato, attraverso l'esame dei dati del Rendiconto generale dello Stato e con l'apporto del Dipartimento delle Politiche Fiscali - che ha comunicato i risultati di alcune stime, oltre che delle rilevazioni dirette rese possibili dalla presenza di specifici codici tributi - di effettuare a consuntivo una verifica del grado di conseguimento degli obiettivi della manovra di bilancio per il 2006.

La verifica è stata possibile per una serie di misure cui la manovra di bilancio associava una previsione di minori entrate per 522,5 milioni (pari al 13,8 per cento del totale stimato di 3.788,2 milioni) e di maggior gettito per 3.622,1 milioni (pari al 41,2 per cento del totale stimato, al netto dei 2.030 milioni della programmazione fiscale, di 8.792,8 milioni). Il risultato della verifica per questo sotto-insieme di misure porta a rettificare in 650,6 milioni le minori entrate (+128,1 milioni e +24,5 per cento) e in 9.016,3 milioni le maggiori entrate (+5.394,2 milioni e +148,9 per cento).

INTERVENTI	MANOVRA 2006		CONSUNTIVO	
	milioni	%	milioni	%
Con maggior gettito atteso (1)				
verificato da consuntivo	3.622,1	41,2	9.016,3	63,6
oggettivamente quantificato ex ante	2.303,7	26,2	2.303,7	16,2
non verificabile a consuntivo e non oggettivamente quantificabile	2.867,0	32,6	2.867,0	20,2
Totale	**8.792,8**	**100,0**	**14.187,0**	**100,0**
Con minor gettito atteso				
verificato da consuntivo	522,5	13,8	650,6	16,6
oggettivamente quantificato ex ante	2.546,0	67,2	2.546,0	65,0
non verificabile a consuntivo e non oggettivamente quantificabile	719,7	19,0	719,7	18,4
Totale	**3.788,2**	**100,0**	**3.916,3**	**100,0**
EFFETTO NETTO	**5.004,6**		**10.270,7**	

(1): al netto della programmazione fiscale (intervento abrogato).
Fonte: elaborazione Cdc su dati R.G.S., Sistema informativo R.G.S. - Cdc, e Dipartimento politiche fiscali.

Al miglioramento dell'effetto netto hanno contribuito soprattutto le entrate "volontarie" con +4.827,6 milioni (+3.076 dalla rivalutazione dei beni d'impresa, +807 milioni dalla rivalutazione delle aree edificabili delle imprese, +463,6 milioni dalla proroga dell'imposta sostitutiva rivalutazione terreni e +481 milioni dai giochi). Un significativo apporto aggiuntivo (+2.224,3 milioni) è tuttavia venuto anche dai prelievi mirati e in particolare dalla riduzione della deducibilità delle riserve sinistri delle assicurazioni (+906,3 milioni) e dalla modificazione della disciplina del concambio per la Banca d'Italia (+544 milioni). Minore, rispetto al previsto è risultato, invece, il maggior gettito atteso dalle modifiche al regime dell'ammortamento delle imprese di distribuzione di gas e di energia elettrica (-197 milioni, +774 invece di +971 milioni). Elevato anche l'apporto differenziale dell'imposta sui tabacchi (+760,6 milioni, +850,6 milioni invece di +90) e della riscossione (+739 milioni, +1.039 invece di +300). Infine, il maggior gettito rispetto al 2005 dell'imposta di consumo sugli oli lubrificanti ammonta a 74,8 milioni, in luogo dei 90,1 previsti.

INTERVENTI VERIFICABILI SULLA BASE DATI A CONSUNTIVO				
MANOVRA 2006 - EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO P.A.			**GETTITO**	
MINORI ENTRATE ATTESE (**)				
INTERVENTI	**importo**	**%**	**VERIFICATO A CONSUNTIVO**	***RETTIFICATO CON DATI CONSUNTIVO***
Proroga agevolazioni fiscali	**522,5**			***650,6***
Metano uso industriale (1)	88,8		capp.1412 e 1421 (metano autotraz. e imposta consumo): - **176,2**	
Metano uso civile(1)	20,9			*176,2*
Biomasse - credito imposta (2)	11,0		scostamento: **-6**	*6*
Esenzione gasolio Trieste e Udine (2)	13,3		scostamento: **0**	*13,3*
IRAP agricoltura (2)	388,5		scostamento: **-66,6**	*455,1*
TOTALE MINORI ENTRATE	**522,5**			***650,6***
MAGGIORI ENTRATE ATTESE (**)				
INTERVENTI	**importo**	**%**		
Entrate volontarie	**1.632,8**	**45,08**		***4.827,6***
rivalutazione terreni e beni impresa (2)(*)	924,8			*4.346,6*
rivalutazione beni impresa	*601,7*		scostamento: **+3.076**	*3.076,0*
rivalutazione aree edificabili imprese	*310,7*		scostamento: **+807**	*807,0*
proroga imposta sostitutiva rivalutazione terreni	*12,4*		scostamento: **+463,6**	*463,6*
Giochi (3)	708		UPB 1.1.10 (lotto, lotterie e altre attività gioco):decremento rispetto 2005: **-2.174** mln. Con rettifica proventi del lotto al netto spesa: **+481**	*481,0*
Prelievi mirati	**1.509,2**	**41,67**		***2.224,3***
assicurazioni - riserve sinistri a 0,60 (1)	214,2		Cap 1148: versam. **+906,3**	*906,3*
disciplina concambio (2)	264,0		scostamento:**+544**	*544,0*
ammortamento distribuzione gas e energia elettrica	971,0			*774,0*
ammortamento energia a regime -IRES (2)	*790,0*		scostamento: **-190**	*600,0*
ammortamento energia a regime - IRAP (2)	*102,0*		scostamento: **-25**	*77,0*
ammortamento energia (2)	*68,0*		scostamento: **+18**	
ammortamento energia - IRAP	*11,0*			*97,0*
concessioni idroelettriche (1)	60,0		Cap 2647: **versam =0**	*0,0*
Altri interventi	**480,1**	**13,25**		***1.964,4***
Riscossione s.p.A (2)	300,0		scostamento: **+1.039**	*1.039,0*
imposta consumo olii lubrificanti (1)	90,1		cap 1431 (imposta consumo oli lubrif.): **+74,8 mln**	*74,8*
tabacchi (1)	90,0		cap 1601 (imposta consumo tabacchi): **+850,6**	*850,6*
TOTALE MAGGIORI ENTRATE	**3.622,1**	**100,0**		***9.016,3***
EFFETTO COMPLESSIVO	**3.099,6**		**EFFETTO COMPLESSIVO RETTIFICATO**	***8.365,7***

(1): fonte: Sistema informativo R.G.S. - Cdc; differenza versamenti totali 2006 -2005.
(2): fonte: Dipartimento politiche fiscali - scostamenti tra previsione e versamenti.
(3): fonte: Sistema informativo R.G.S. - Cdc; differenza versamenti totali 2006 -2005; per il provento netto la rettifica è di fonte AAMS.
(*): sulla base dei versamenti totali sui capp.:1033, 1063, 1176, 1182 e 1198 risultano, invece, introiti per 5.002,7 milioni.
(**): fonte: R.G.S..

La verifica a consuntivo degli effetti della manovra ha riguardato, come si è detto, solo una parte e non il totale della variazione di gettito atteso (13,8 per cento delle minori entrate e 41,2 per cento delle maggiori entrate, al netto della programmazione fiscale). C'è tuttavia una componente della manovra le cui previsioni, indipendentemente dalla verifica a consuntivo, sono da considerarsi praticamente scontate, per il fatto che consistono nell'applicare o nel variare un'aliquota riferita ad una base imponibile non suscettibile di variazioni significative (modifica della disciplina dell'avviamento).

abolizione deduzione redditi da locazione, IVA cooperative, *dividend washing*, ecc.). Per quanto riguarda le minori entrate, il peso di questa componente è pari, in termini assoluti, a 2.546 milioni, ed incide per il 67,2 per cento sul totale delle originarie previsioni della manovra. Per quanto riguarda le maggiori entrate, gli stessi valori sono rispettivamente pari a 2.303,7 milioni ed al 26,2 per cento. La residua quota non verificabile a consuntivo e non univocamente ed oggettivamente calcolabile ex ante è di 719,7 milioni (19 per cento) per le minori entrate e di 2.867 milioni per le maggiori entrate (32,6 per cento). Si tratta, quindi, di una componente le cui effettive variazioni di gettito a consuntivo difficilmente riuscirebbero ad incidere sull'ordine di grandezza dei risultati complessivi.

Conseguentemente, si può ragionevolmente ritenere che l'effetto netto della manovra complessiva, che in sede di manovra era stato previsto in +7.035 milioni (comprensivo dei 2.030 milioni attesi dalla programmazione fiscale, intervento, come già detto, successivamente abrogato), sia rettificabile, a consuntivo, in +10.271 milioni.

INTERVENTI CON GETTITO OGGETTIVAMENTE QUANTIFICATO EX ANTE (in milioni)		
MANOVRA 2006 - EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO P.A.		
MINORI ENTRATE ATTESE (**)		
INTERVENTI	**importo**	**%**
Riduzione costo lavoro	**1.996,0**	**78,4**
Altri interventi	**550,0**	**21,6**
Autotrasporto	365,0	
Ammortamento dell'avviamento	185,0	
TOTALE MINORI ENTRATE	**2.546,0**	**100,0**
MAGGIORI ENTRATE ATTESE (**)		
INTERVENTI	**importo**	**%**
Ampliamento basi imponibili	**2.303,7**	
misure antierosione	1.788,2	77,6
ammortamento avviamento (IRES - IRPEF)	*1.680,0*	
abolizione deduzione redditi da locazione	*98,2*	
IVA cooperative	*10,0*	
misure antielusive	515,5	22,4
dividend washing (IRES)	*435,0*	
PEX plusvalenze delle società	*53,7*	
leasing (IRES - IRPEF)	*26,8*	
TOTALE MAGGIORI ENTRATE	**2.303,7**	**100,0**
EFFETTO COMPLESSIVO	**-242,3**	

(**): fonte: R.G.S.

INTERVENTI CON GETTITO NON VERIFICABILE A CONSUNTIVO E NON OGGETTIVAMENTE QUANTIFICABILE (in milioni)		
MANOVRA 2006 - EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO P.A.		
MINORI ENTRATE ATTESE (**)		
INTERVENTI	**importo**	**%**
proroga agevolazioni fiscali	**483,6**	***26,2***
Emulsioni stabilizzate	8,9	0,2
Gasolio zone montane	51,9	1,4
Gasolio riscaldamento	18,1	0,5
Riscaldamento serre	22,9	0,6
Agevolazioni pesca	45,8	1,2
Agevolazioni proprietà contadina	71,0	1,9
IVA consorzi bonifica	2,0	0,1
Ristrutturazioni edilizie detrazione 41%	36,0	0,9
Ristrutturazioni edilizie detrazione 41% (imprese)	2,5	0,1
Fondi sanitari integrativi	4,0	0,1
IVA ciclomotori auto	217,0	5,7
Esenzione Belice	1,5	0
Agevolazioni IPAB	2,0	0,1
nuovi sgravi fiscali	**130,4**	**3,4**
Altri interventi	**105,7**	**18,3**
Concessionari Riscossione: deducibilità spese sanitarie	12,0	0,3
agevolazioni enti non commerciali	1,5	0
diritti e canoni aeroportuali (riass)	30,0	0,8
tonnage tax	1,7	0
detraibilità IVA acquisti giochi	60,0	1,6
Limiti versamento/rimborso imposte	0,5	0
TOTALE MINORI ENTRATE	**719,7**	**100,0**
MAGGIORI ENTRATE ATTESE (**)		
INTERVENTI	**importo**	**%**
misure antievasione	**985,0**	9,1
lotta all'evasione (partecipaz. Comuni e rafforzamento Entrate, Dogane e Gdf)	*300,0*	*2,8*
accertamenti diritti doganali	*35,0*	*0,3*
cessioni fabbricati	*500,0*	*4,6*
emersione contributiva	*50,0*	*0,5*
effetto disincentivante e accertamento su operazioni 2004 e 2005 dividend washing	*100,0*	*0,9*
Prelievi mirati	**1.339,8**	**26,3**
svalutazione crediti banche e assicurazioni (da 0,6% a 0,4%)	1.103,0	10,2
banche e assicurazioni: indeducibilità IRAP	21,8	0,2
imprese energetiche ammortamento avviamento	180,0	*1,7*
SOGIN	35,0	0,3
Altri interventi	**542,2**	**9,4**
previdenza complementate	243,0	2,2
previdenza complementare: esonero contributivo	*46,0*	*0,4*
esonero contributivo	*72,0*	*0,7*
sgravi fiscali - previdenza complementare	*125,0*	*1,2*
rivalutazione sanzioni pecuniarie	100,0	0,9
autofinanziamento authorities	43,4	0,4
pornotax comprensivo effetto IVA	155,8	1,4
TOTALE MAGGIORI ENTRATE	**2.867,0**	**100,0**
EFFETTO COMPLESSIVO	**2.147,3**	

(**): fonte: R.G.S.

2.4. La gestione delle entrate nel 2006.

2.4.1. Evoluzione delle principali voci delle entrate finali.

Il dato caratterizzante del Rendiconto delle entrate finali 2006 è rappresentato da una sostenuta crescita nominale degli accertamenti (+11,11 per cento, da 432.034 a 480.043 milioni) rispetto a quella modestissima dell'esercizio 2005 (+1,23 per cento) ed a quella anch'essa modesta (+3,82 per cento) della media dell'ultimo decennio (solo nel lontano 1999, con il +12,79 per cento si era fatto meglio). L'elevata dinamica delle entrate finali si spiega con quella ancor più rilevante delle entrate tributarie (+13,63 per cento) e con il buon andamento delle entrate extra tributarie (+10,55 per cento). Gli apporti positivi dei due primi titoli sono stati solo in parte ridimensionati dal fortissimo calo delle entrate di Titolo III (-80,93 per cento, corrispondente, in valori assoluti, a -8.154 milioni).

Rispetto all'esercizio precedente, quando, per le entrate finali, le riscossioni di competenza erano, sia pure di poco (-0,93 per cento) diminuite, a fronte di una sia pur lieve crescita dell'accertato (+1,23 per cento), nell'esercizio 2006 le stesse riscossioni sono aumentate in misura notevole (+7,05 per cento), ancorché sensibilmente al di sotto dell'accertato. Con la conseguenza di una quota di accertamenti riscossi che risulta la più bassa degli ultimi dieci anni (89,27 per cento rispetto alla media annua di periodo del 93,38 per cento). Diversamente dall'esercizio precedente, quando era aumentata, va registrata la diminuzione anche della riscossione dei residui, sia al lordo del da versare degli esercizi precedenti (-14,39 per cento, da 20.986 a 17.967 milioni), sia, ed in misura ben più elevata, al netto (-89,07 per cento, da 3.980 a 425 milioni).

Da notare, altresì, il parallelo aumento (inferiore, tuttavia, a quello delle riscossioni) dei versamenti di competenza (+6,70 per cento, a fronte di -0,51 per cento per cento dell'esercizio precedente), la diminuzione dei versamenti residui (-10,89 per cento, a fronte di-11,20 per cento nell'esercizio 2005) e la crescita dei versamenti totali (+6,08 per cento e +24.544 milioni, da 403.745 a 428.289 milioni).

Il peggior andamento a livello di entrate finali delle riscossioni (ed anche dei versamenti) rispetto all'accertato è dovuto alle entrate extra tributarie, che, a fronte di un aumento dell'accertato, come si è visto, del 10,55 per cento, fanno registrare una variazione negativa sia del riscosso di competenza (-3,70 per cento), sia, ed ancor più, dei versamenti di competenza (-4,26 per cento).

Per quanto riguarda le entrate da accertamento e controllo al netto dei condoni, gli accertamenti, dopo il già forte incremento dell'esercizio 2005 (+42,11 per cento), hanno fatto registrare un vero e proprio balzo in avanti (+71,60 per cento, da 27.874 a 47.832 milioni). In misura percentuale leggermente inferiore a quella dell'esercizio 2005 sono, invece, aumentati sia le riscossioni che i versamenti di competenza, rispettivamente

+49,40 per cento (rispetto a +50,56 per cento) e +49,69 per cento (rispetto a +53,95 per cento), con la conseguenza di un ridimensionamento della quota di accertamenti riscossi (8,48 per cento rispetto al 9,74 per cento nel 2005). Ciò si spiega proprio in ragione del rilevante aumento dell'accertato, posto che, essendo i controlli basati sull'analisi del rischio, un aumento rilevante del loro numero comporta necessariamente la contestazione di rilievi progressivamente meno sostenibili. Va altresì considerato che il miglioramento dell'indice di riscossione registrato nel 2005 si spiegava anche con l'esaurirsi dell'effetto di svuotamento dovuto al condono, che, ovviamente, non ha più giocato nel 2006.

La quota dei residui riscossi al netto del "da versare" degli esercizi precedenti aumenta dall'1,02 al 2,43 per cento per cento del "da riscuotere" iniziale riaccertato, un risultato, questo, che risulta il più elevato dell'ultimo quinquennio (il massimo precedente era stato registrato nel 2002 con l'1,53 per cento) e probabilmente si spiega con la contabilizzazione di un elevato importo di insussistenze (-57.566 milioni, rispetto a riaccertamenti per +4.132 milioni nell'esercizio finanziario 2005).

Per quanto riguarda i residui, di cui si è già ricordato il peggioramento nel tasso di riscossione al lordo ma il miglioramento al netto del "da versare" degli esercizi precedenti, va evidenziato un andamento specularmene opposto a quello dell'esercizio 2005, con una consistente riduzione del "da riscuotere residui" (da 72.200 a 38.827 milioni) e con l'aumento del "da riscuotere competenza" (da 25.159 a 43.775 milioni). Invariato, invece, rispetto all'esercizio 2005, il *trend* all'aumento per il "da versare competenza" (da 169 a 246 milioni) ed alla diminuzione del "da versare residui" (da 588 a 476 milioni), per importi, comunque, relativamente piuttosto contenuti.

2.4.2. Analisi della crescita del gettito.

Le variazioni delle entrate rispetto al 2005, 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 34.178 milioni. A formare questo importo contribuiscono:

- 9.059 milioni di aumento dell'IRE (ex IRPEF);
- 9.022 milioni di aumento dell'IVA;
- 5.752 milioni di aumento dell'IRES (ex IRPEG);
- 3.938 milioni di maggiori entrate sostitutive delle imposte sui redditi sulle rivalutazioni dei beni aziendali iscritti in bilancio e sullo smobilizzo dei fondi in sospensione d'imposta (cap. 1033);

- 2.308 milioni relativi alla quota del sessanta per cento delle somme giacenti sulle contabilità speciali comunque costituite presso le sezioni di tesoreria e sui conti correnti aperti presso la Tesoreria centrale, non movimentati da oltre un anno (cap. 3380);
- 1.745 milioni di variazione positiva del gettito dell'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nonché ritenute sugli interessi e altri redditi di capitale (cap. 1026);
- 1.228 milioni di crescita dell'imposta sul consumo dei tabacchi (cap. 1601);
- 1.088 milioni di maggiori proventi derivanti dalle lotterie nazionali ad estrazione istantanea (cap. 1810).

L'importo della variazione positiva sale a 44.105 milioni se si aggiunge l'ulteriore apporto di 9.926 milioni proveniente da altri ventotto capitoli che fanno registrare variazioni in aumento per meno di 900 e più di 100 milioni. Tra questi capitoli i principali riguardano le entrate tributarie: l'imposta sulle riserve matematiche dei rami vita delle assicurazioni[5] (+906 milioni), somme dovute da Enti ed istituti di credito[6] (+822 milioni), imposte sostitutive[7] (+767 milioni), l'imposta ipotecaria[8] (+707 milioni), l'imposta di bollo[9] (+641 milioni), il prelievo erariale sugli apparecchi e congegni di gioco[10] (+640 milioni). Più di un miliardo proviene, però, anche da due capitoli di entrate extra tributarie *(una tantum)*: +616 milioni di quote di stanziamento accantonate ai sensi dell'art. 25, comma 1, del DL 223/2006, convertito nella legge 248/06 (cap. 3370) e +544 milioni relativi alla soppressione di gestioni fuori bilancio (cap. 3518)[11].

Dal lato delle minori entrate, ci sono sei capitoli che fanno registrare una diminuzione di gettito superiore al miliardo e le cui variazioni hanno comportato un impatto negativo di 14.330 milioni in termini di variazione del riscosso totale:

- -4.006 milioni relativi ai minori proventi della vendita di partecipazioni dello Stato[12];
- -2.933 milioni dai proventi del lotto (cap. 1801);

---

[5] Cap. 1148 – Imposta sulle riserve matematiche dei rami vita delle società ed Enti che esercitano attività assicurativa.
[6] Cap. 2961 – Somme dovute da Enti e istituti di credito.
[7] Cap. 1034 – Imposte sostitutive previste dall'art. 3, commi 160, 161 e 162 della Legge 23 dicembre 1996, n. 662.
[8] Cap. 1210 – Imposta ipotecaria.
[9] Cap. 1205 – imposta di bollo.
[10] Cap. 1821 - Prelievo erariale dovuto ai sensi del DL 30 settembre 2003, n. 269, sugli apparecchi e congegni di gioco, di cui all'art. 110, comma 6, del Regio Decreto n. 773 del 1931.
[11] Dei restanti 20 capitoli (per la restante complessiva variazione di +4.283 milioni), 14 riguardano il Titolo I (1206, 1062, 1820, 1031, 1243, 1198, 1027, 1246, 1036, 1200, 1208,1195, 1409 e 1063) e le restanti sei il Titolo II (3970, 2970, 3313, 3592, 2592 e 2302). Tra queste ultime troviamo, fra l'altro, per +221 milioni, i maggiori dividendi delle S.p.A. derivanti dalla trasformazione degli Enti pubblici (cap. 2970) e, per 178 milioni, le sanzioni relative alla riscossione delle imposte indirette (cap. 3313).
[12] 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.

- -2.559 milioni dal minor versamento della quota capitale delle rate dei mutui erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti[13];
- -2.081 milioni derivanti dal venir meno dei versamenti per il condono edilizio[14];
- -1.559 milioni dal minor versamento della quota interessi delle rate dei mutui erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti[15];
- -1.199 milioni di minori somme dovute dalla Banca d'Italia[16].

La variazione negativa sale complessivamente a 20.055 milioni se si tiene conto dell'apporto della diminuzione di 5.725 milioni di altri quindici capitoli con variazione negativa superiore a 100 milioni, ma inferiore al miliardo. Tra questi capitoli, tre riguardano il Titolo III: 976 milioni di minori proventi di derivanti dalla privatizzazione dei beni immobili degli Enti previdenziali pubblici (cap. 4057), 397 milioni di minori entrate per prezzo capitale della vendita dei beni immobili dello Stato (cap. 4003) e 232 milioni derivanti dal venir meno del versamento da parte della Banca d'Italia dell'importo delle banconote che non saranno presentate per la conversione in euro (cap. 4531). Cinque capitoli, per una variazione negativa complessiva di 1.669 milioni, appartengono al Titolo II[17]. I restanti sette capitoli, per una variazione negativa complessiva di 2.451 milioni, si riferiscono ad entrate tributarie. Di questi, tre, per una variazione complessiva di 971 milioni, riguardano la definizione delle pendenze tributarie e degli omessi e ritardati versamenti[18].

Riepilogando, quindi, le variazioni dei 57 capitoli il cui gettito è aumentato (36 capitoli) o è diminuito (21 capitoli) di oltre 100 milioni spiegano un saldo di maggiori entrate di 23.983 milioni, pari al 95,19 per cento dell'aumento di riscosso totale registrato per il complesso delle entrate finali (25.196 milioni), percentuale, questa, che, è quasi

---

[13] Cap. 4532 - Versamento della quota capitale delle rate dei mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti trasferiti al MEF da destinare al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi posta.

[14] Cap. 3307 - Somme dovute a titolo di oblazione per la concessione o autorizzazione in sanatoria delle opere edilizie abusive.

[15] Cap. 3249 - Versamento della quota interessi delle rate dei mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti trasferiti al MEF da destinare al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali.

[16] Cap. 3240 - 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.

[17] Si tratta dei capp.: 2368 - Entrate eventuali e diverse del MEF già di pertinenza del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica; 3570 - Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; 2571 – Proventi derivanti dalle licenze UMTS; 3376 - Somme prelevate dal conto corrente infruttifero di Tesoreria intestato alla Direzione Generale del Tesoro e denominato "Partecipazione italiana a banche, fondi e organismi internazionali" da assegnare allo stato di previsione del MEF per l'erogazione dei conferimenti dovuti; 2670 - Somme relative a fitti figurativi corrispondenti al costo d'uso degli immobili appartenenti al Demanio o comunque di proprietà pubblica assegnati gratuitamente alle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

[18] Capp. 1171, 1068 e 1253. Gli altri importi si riferiscono: per 399 milioni al capitolo 1070 - Imposta sostitutiva delle imposte sui redditi sulle riserve ed altri fondi in sospensione di imposta; per 275 milioni al cap. 1182 - Imposta sostitutiva dell'I.RE. (già IRPEF), dell'IRES (già IRPEG) e dell'IRAP a seguito della rivalutazione dei beni delle imprese; per 267 milioni al cap. 1201 – Imposta di registro; per 179 milioni al cap. 1421 – Imposta di consumo sul gas metano.

perfettamente in linea con l'incidenza degli stessi capitoli sul totale del riscosso, sia per il 2005 che per il 2006 (rispettivamente 94,99 per cento e 95,01 per cento).

2.4.3. Le entrate *una tantum*.

Sempre con riguardo a questi 57 capitoli, le entrate *una tantum* ammontano a 12.530 milioni (pari al 52,25 per cento del maggior gettito 2006), con una diminuzione, rispetto al 2005, di 5.706 milioni (-31,29 per cento). Il maggior gettito strutturale erariale del 2006 può, quindi, essere stimato intorno agli 11,5 miliardi[19]. Ciò, naturalmente, non vuol dire che si tratta di un importo di risorse aggiuntive utilizzabili per finanziare nuova spesa (fosse anche spesa fiscale). Un'analoga analisi della spesa, infatti, quasi certamente rivelerebbe che si è anche avuta una parallela, se non maggiore, lievitazione della spesa permanente.

Tra le nuove entrate *una tantum* e quelle che sono aumentate rispetto al 2005 troviamo:

- le entrate sostitutive delle imposte sui redditi sulle rivalutazioni dei beni aziendali iscritti in bilancio e sullo smobilizzo dei fondi in sospensione d'imposta (cap. 1033), per 3.938 milioni (+3.938 milioni);
- la quota del sessanta per cento delle somme giacenti sulle contabilità speciali comunque costituite presso le sezioni di tesoreria e sui conti correnti aperti presso la Tesoreria centrale, non movimentati da oltre un anno (cap. 3380), per 2.308 milioni (+2.308 milioni);
- le somme dovute da Enti ed istituti di credito (cap. 2961), per un importo di 892 milioni (+822 milioni);
- il versamento delle somme accantonate ai sensi dell'art. 25, comma 1, del DL 4.7.2006, n. 223 convertito, con modificazioni, alla Legge 4.8.2006, n. 248 (cap. 3370), per un importo di 616 milioni (+616 milioni);
- le entrate conseguenti alla soppressione delle gestioni fuori bilancio (cap. 3518), per un importo di 950 milioni (+544 milioni);
- l'imposta sostitutiva sulla rivalutazione di terreni edificabili non ancora edificati o risultanti tali a seguito di demolizione degli edifici esistenti, derivanti dal bilancio in corso alla data del 31 dicembre 2004 (cap. 1198), per un importo di 263 milioni (+263 milioni);

Tra le entrate *una tantum* che nel 2006 hanno fatto registrare una variazione negativa di gettito troviamo:

- versamenti relativi al controvalore dei titoli di Stato, ai proventi relativi alla vendita di partecipazioni dello Stato, nonché ad entrate straordinarie dello Stato

[19] Sottraendo l'importo delle *una tantum* (12.530 milioni) dal saldo positivo fra maggiori e minori entrate (24.050 milioni), infatti, si ottiene una differenza di 11.520 milioni.

nei limiti stabiliti dalla legge, da destinare al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (cap. 4055), per un importo di 39 milioni (-4.006 milioni);

- versamento della quota capitale delle rate dei mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti trasferiti al MEF da destinare al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali (cap. 4532), per un importo di 1.411 milioni (-2.559 milioni);
- somme dovute a titolo di oblazione per la concessione o autorizzazione in sanatoria delle opere edilizie abusive (cap. 3307), per un importo di 168 milioni (-2.081 milioni);
- versamento della quota interessi delle rate dei mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti trasferiti al MEF da destinare al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali (cap. 3249), per un importo di 933 milioni (-1.552 milioni);
- proventi derivanti dalla privatizzazione dei beni immobili degli Enti previdenziali pubblici (cap. 4057), per un importo di 128 milioni (-976 milioni);
- imposte dirette derivanti dalla definizione di pendenze e controversie tributarie (cap. 1171), per un importo di 126 milioni (-527 milioni);
- imposta sostitutiva delle imposte sui redditi sulle riserve ed altri fondi in sospensione di imposta (cap.1070), per un importo di 15 milioni (-399 milioni);
- entrate per prezzo capitale della vendita dei beni immobili dello Stato (cap. 4003), per un importo di 39 milioni (-397 milioni);
- somme prelevate dal conto corrente infruttifero di Tesoreria intestato alla Direzione Generale del Tesoro e denominato "Partecipazione italiana a banche, fondi e organismi internazionali" da assegnare allo stato di previsione del MEF per l'erogazione dei conferimenti dovuti (cap. 3376), per un importo di 122 milioni (-390 milioni);
- proventi derivanti delle licenze UMTS (cap. 2571), per un importo di zero (-359 milioni);
- somme derivanti dalla definizione dei ritardati od omessi versamenti di tributi (cap. 1068), per un importo di 84 milioni(-296 milioni);
- imposta sostitutiva dell'IRE, dell'IRES e dell'IRAP a seguito della rivalutazione dei beni delle imprese (cap. 1182), per un importo di 481 milioni (-275),
- versamento da parte della Banca d'Italia dell'importo delle banconote che non saranno presentate per la conversione in euro (cap. 4531), per un importo di zero (-232 milioni);
- entrate derivanti dalla definizione delle situazioni e pendenze in materia di imposte indirette (cap. 1253), per un importo di 3 milioni (-148 milioni).

Oltre che dalla diminuzione dell'incidenza delle entrate occasionali, il miglioramento strutturale della composizione delle entrate finali nel 2006 è rafforzato anche dalla

diminuzione dell'incidenza delle entrate aleatorie o comunque soggette a grande variabilità (da 21.466 a 17.935 milioni: -3.531 milioni, pari al -16,45 per cento). In questa tipologia di entrate sono stati ricompresi i capitoli relativi ai giochi[20], alle entrate eventuali e diverse[21], a somme varie versate dalla Banca d'Italia[22], ed ai dividendi delle imprese a partecipazione dello Stato[23].

Come viene esaurientemente illustrato nel successivo paragrafo 2.7.3 e nell'appendice, problemi particolari sembrano porsi in termini di raccordo 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.

2.4.4. L'andamento dei residui.

Per quanto riguarda i residui, va evidenziato come, diversamente dall'esercizio finanziario 2005 nel quale era diminuito il solo "da versare di competenza", mentre erano aumentate le altre tre componenti, con la conseguenza di un consistente aumento dei residui totali (da 116.856 a 151.248 milioni), nell'esercizio 2006 sono aumentati i residui di competenza (da 31.732 a 51.528 milioni i resti da riscuotere e da 10.853 a 12.965 milioni quelli da versare), ma è drasticamente diminuito il "da riscuotere residui" (da 101.973 a 64.727 milioni) ed è diminuito anche il "da versare residui" (da 6.689 a 5.228 milioni), che nel 2005 era, invece, per la prima volta aumentato dopo il calo che si era progressivamente verificato a partire dal 2001. I residui totali sono anch'essi significativamente diminuiti (da 151.248 a 134.449 milioni), pur restando , comunque, al di sopra sia del livello del 2004 che della media dell'ultimo decennio (118.829 milioni).

Coerente con la riduzione registrata per i residui appare - dopo l'emergere nell'esercizio 2005, per la prima volta dopo il 1997, di un importo, sia pur limitato, di riaccertamenti (6.103 milioni) - un volume di insussistenze di ben 68.553 milioni, che è il più elevato degli ultimi dieci anni (il massimo era stato precedentemente raggiunto nel 2004 con 40.931 milioni).

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.

---

[20] Capp. 1810, 1821, 1820, 1801.
[21] Capp. 1200, 3570, 2368.
[22] Cap. 3240.
[23] Cap. 2970.

Il "da riscuotere residui" è significativamente diminuito in percentuale del totale "da riscuotere", dal 76,27 al 55,68 per cento, ad un livello che è largamente il più basso degli ultimi dieci anni, la cui media è stata del 72,43 per cento. E ciò, come effetto, non solo del calo dell'indice di riscossione degli accertamenti, e quindi, come si è visto, dell'aumento del "da riscuotere" di competenza, ma anche, e soprattutto, del drastico ridimensionamento dello stesso "da riscuotere residui" (-37.246 milioni). E' diminuita, rispetto allo scorso anno, anche l'incidenza del "da versare residui" (dal 38,13 al 28,74 per cento), venendosi a collocare al di sotto della media annua dell'ultimo decennio (35,91 per cento). Ciò dovrebbe aver migliorato la qualità dei residui totali, con la conseguenza che nell'esercizio 2007 si dovrebbe registrare un miglioramento della quota dei residui riscossi , sia al lordo che al netto del "da versare" degli anni precedenti, che nel 2006 ha fatto registrare valori rispettivamente del 15,38 per cento e dello 0,65 per cento dei residui iniziali totali.

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.

2.4.5. L'indicatore *oneri/risultati*.

Per formulare valutazioni sull'efficienza della gestione del sistema impositivo basate su evidenze di tipo direttamente quantitativo che tengano conto della spesa sostenuta, è stato elaborato anche per il 2006, 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.

Sul fronte degli oneri, in termini di impegni effettivi di competenza (riportati nel capitolo sul Ministero dell'economia e delle finanze), viene presa in considerazione la spesa del Dipartimento politiche fiscali relativa al solo funzionamento dello stesso ed ai trasferimenti alle Agenzie (depurati cioè delle voci per i rimborsi delle imposte e le poste correttive[24]). Per i risultati vengono esaminati gli accertamenti ed il riscosso di competenza con riferimento al complesso delle entrate tributarie e con l'aggiunta della componente tributaria del Titolo II, rappresentata dai capitoli relativi alle sanzioni ed ai relativi interessi riguardanti le imposte dirette e indirette[25].

---

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

[25] Capitoli 3210, 3312 e 3313 che fino al 1999 erano imputati al Titolo I, ma che, a seguito delle prescrizioni del *SEC 95*, dal 2000 sono stati trasferiti sul Titolo II.

Per l'esercizio 2006 il rapporto degli impegni effettivi sugli accertamenti è pari all'1,24 per cento e sulle riscossioni di competenza all'1,38 per cento, a fronte dell'1,58 per cento e dell'1,70 per il 2005, dell'1,41 e dell'1,49 per il 2004 e dell'1,50 e dell'1,60 per il 2003. Rispetto al precedente esercizio finanziario, si registra, pertanto, un significativo miglioramento del rapporto (con una riduzione del 21,5 per cento in termini di accertato e del 18,8 per cento in termini di riscosso di competenza), tornato a crescere, come si è visto, nel 2005, dopo la riduzione del 2004.

Tale evoluzione è dovuta al fatto che gli impegni tra il 2005 ed il 2006 sono diminuiti del 10,3 per cento (sul complesso è scesa la quota destinata al funzionamento del Dipartimento delle politiche fiscali – dal 27,4 al 25,6 per cento – a vantaggio delle risorse trasferite alle Agenzie fiscali, che registrano un incremento dal 72,6 al 74,4 per cento), mentre gli accertamenti sono cresciuti di ben 14,49 per cento e le riscossioni del 10,38 per cento.

Nel precedente esercizio finanziario, invece, il rapporto era leggermente peggiorato, in quanto gli impegni effettivi erano cresciuti molto più degli accertamenti: +12,5 per cento (dai 5.488,1 del 2004 ai 6.174,2 del 2005) a fronte di appena +0,5 per cento. Il rapporto era peggiorato di più rispetto al riscosso di competenza, anche in ragione della sia pur leggera contrazione di questa voce (-1,60 per cento) a fronte, invece, dell'altrettanto contenuta crescita dell'accertato.

L'incidenza degli oneri naturalmente aumenta in misura significativa se si tiene conto anche della spesa per la Guardia di finanza[26], 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 4,4 per cento circa rispetto all'esercizio precedente, nel 2006 l'incidenza della spesa risulta rispettivamente pari al 2,03 per cento sull'accertato ed al 2,26 per cento sul riscosso, a fronte dei corrispondenti valori per l'esercizio 2005 di 2,44 per cento in termini di accertato e di 2,63 per cento in termini di riscosso di competenza. Evidente anche qui il miglioramento del rapporto con riguardo sia all'accertato (-16,8 per cento) che al riscosso (–14,1 per cento), sia pure in termini più contenuti del solo sotto-insieme Dipartimento delle politiche fiscali – Agenzie fiscali.

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

[26] In milioni di euro: 3.510,3 nel 2006, 3.363,1 nel 2005 e 3.191,5 nel 2004.

comparazioni intertemporali, senza tentare raffronti - che risulterebbero molto più arbitrari - tra diverse strutture.

2.5. Entrate finali[27].

2.5.1. Andamenti generali.

Dopo il modesto aumento, inferiore alla crescita del Pil nominale, registrato nel 2004 (+1,73 per cento), e l'ulteriore ridimensionamento (al +1,23 per cento) nel 2005, nell'esercizio finanziario 2006 il tasso di crescita degli accertamenti delle entrate finali ha fatto registrare un deciso salto in avanti: +11,11 per cento, con una variazione in termini assoluti di +48.010 milioni, da 432.034 a 480.043 milioni. Al netto dei rimborsi IVA, dell'anticipo dei concessionari e degli introiti connessi al Fondo Ammortamento Titoli di Stato, le entrate finali salgono, rispetto al 2005, da 409.019 a 459.719 milioni (+12,40 per cento) e quelle correnti da 398.943 a 457.798 milioni (+14,75 per cento).

In termini di cassa (versamenti totali), a consuntivo le entrate finali lorde ammontano a 428.289 milioni, segnando una crescita di 24.544 milioni e di +6,08 per cento, rispetto al livello dell'esercizio 2005 (403.745 milioni). Le entrate correnti, rispetto alla diminuzione dello 0,17 per cento nel 2005, aumentano del +8,3 (da 393.672 a 426.383 milioni). Nella versione al netto dei rimborsi IVA, dell'anticipo dei concessionari e degli introiti connessi al Fondo Ammortamento Titoli di Stato, il versato passa da 371.245 a 406.701 milioni, con un incremento del +9,55 per cento.

La sostenuta dinamica delle entrate finali lorde di competenza dipende dalla crescita, ancora più accentuata (13,63 per cento), delle entrate tributarie, solo scalfita dalla più contenuta dinamica delle entrate extra tributarie (+10,55 per cento) e dalla forte caduta delle entrate di Titolo III (-80,93 per cento, dopo il-8,34 per cento dell'esercizio finanziario 2005).

Va peraltro considerato che sull'accertato degli anni precedenti - dopo l'eccezione dei riaccertamenti per 6.103 milioni interessanti il conto dei residui del Rendiconto 2005 - si riflettono, con effetti riduttivi, insussistenze di importo record negli ultimi dieci anni (68.553 milioni), ben superiore a quello massimo di 40.931 milioni registrato nel 2004. Ciò che va altresì notato è che a formare l'importo delle insussistenze hanno contribuito in misura quasi comparabile sia le entrate tributarie (37.049 milioni) che quelle extra tributarie (31.503 milioni), in ragione della presenza, fra queste ultime, di una serie di capitoli relativi alle sanzioni ed agli interessi pertinenti alle maggiori imposte accertate ed imputate, invece, al Titolo I. Del tutto irrilevanti le insussistenze di Titolo III (meno di 1,8 milioni).

---

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

Ritornando all'evoluzione degli accertamenti, va evidenziato, dopo il ridimensionamento degli scarti registrato per il Rendiconto 2005, il ritorno a scostamenti molto significativi tra accertamenti e previsioni: lo scostamento in positivo fra accertato e previsioni iniziali, che nel 2005 era stato del 5,47 per cento (inferiore alla media del 9,50 per cento del decennio 1997-2006) nel 2006 è salito al 14,66 per cento. Dopo il quasi annullamento dell'esercizio 2005 (+1,12 per cento), ha raggiunto il livello massimo nell'ultimo decennio anche lo scostamento dell'accertato rispetto alle previsioni definitive: +10,51, a fronte della media annua di 5,05.

Alla base degli scostamenti accertato/previsioni delle entrate finali troviamo l'ampliamento degli scarti delle entrate tributarie (10,64 per cento e 6,71 per cento rispettivamente per le previsioni iniziali e quelle definitive), ma soprattutto delle entrate extra tributarie che per gli stessi rapporti fanno registrare valori rispettivamente del 69,72 per cento e del 69,90 per cento, non molto distanti peraltro, soprattutto per quanto riguarda il primo, dalle medie annuali dell'ultimo decennio (62,34 e 34,57 per cento). Molto contenuto lo scostamento tra accertato e previsioni iniziali per ciò che attiene al Titolo III (+2,52 per cento), mentre per lo stesso Titolo sorprende l'ampio scarto in negativo dell'accertato rispetto alle previsioni definitive (-43,34 per cento): non si comprende, infatti, come avvicinandosi la fine dell'esercizio le previsioni siano state corrette introducendo elementi non di maggiore, ma di minore realismo, rispetto alle previsioni iniziali.

Ribadendo quanto osservato nelle relazioni degli scorsi anni, si può ritenere che per le entrate extra tributarie continui 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 riassegnabili), 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. Il fatto che siano risultati scostamenti notevoli rispetto alle previsioni definitive: può essere evidentemente spiegato con la circostanza 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 addirittura diminuirono, anche se di poco (-0,93 per cento), a fronte dell'altrettanto lieve crescita dell'accertato (+1,23 per cento), con il conseguente calo dell'indice di riscossione (dal 92,66 all'89,27 per cento), nel 2006 il riscosso di competenza è aumentato (+7,05 per cento, da 400.302 a 428.516 milioni), ma sempre, tuttavia, meno degli accertamenti (+11,11 per cento), con un ulteriore sensibile ridimensionamento della quota di accertamenti riscossi (89,27 per cento), che è la più bassa degli ultimi dieci anni (valore annuo medio: 93,38 per cento). Se l'indice di riscossione fosse rimasto lo stesso del 2005, nel 2006 avremmo avuto un riscosso di competenza maggiore di ben 16.292 milioni a quello effettivamente contabilizzato.

In diminuzione le riscossioni residui che nel 2005 erano, invece, aumentate in termini sia di riscossioni lorde (+424 milioni), sia, ed ancor più (+3.630 milioni), in termini di riscossioni al netto del "da versare" degli anni precedenti, con un relativo indice di riscossione (3,67 per cento) che è risultato il più elevato degli ultimi dieci anni e di gran lunga al di sopra della media annuale di periodo (1,21 per cento). Nel 2006, come si è detto, le riscossioni dei residui sono, invece, diminuite da 20.986 a 17.967 milioni le lorde, e da 3.890 a 425 milioni circa quelle nette. La quota dei residui iniziali riaccertati riscossi è scesa ad appena 0,65 per cento.

La più contenuta dinamica delle entrate finali in termini di riscossioni e di versamenti rispetto all'accertato riflette quella del titolo I (la cui quota di accertamenti riscossi si riduce dal 95,87 per cento al 93,08 per cento e la cui quota di residui netti riscossi passa da +6,57 per cento a -1,15 per cento). Nello stesso senso ed ancor più incide però anche il titolo II, per il quale la quota di accertamenti riscossi si riduce di ben otto punti percentuali, dal 63,43 al 55,25 per cento, anche se la quota di residui netti riscossi – peraltro di importo poco più che simbolico (718 mila euro) – aumenta da 1,06 per cento a 1,81 per cento del da riscuotere iniziale riaccertato. 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.

2.5.2. 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 (0,65 per cento), risulti nel 2006 più bassa di quella dell'esercizio finanziario precedente (0,65 rispetto a 3,67 per cento) e poco al di sopra della metà di quella media dell'ultimo decennio (1,21 per cento).

A livello di aggregato di entrate finali non emerge per il 2006 il fenomeno delle riscossioni nette negative sui residui, che tuttavia si ripropone, come si è visto, per il Titolo I (-1,15

per cento) e comunque 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 in passato oggetto di apposita indagine della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato sulla quale si è già riferito nelle precedenti relazioni[28].

Negli scorsi anni ci si è anche soffermati sulla scarsa trasparenza di una rappresentazione di bilancio che non dà la possibilità di distinguere quanto delle riscossioni residui afferisca alla riscossione nell'esercizio di resti che risultavano da riscuotere all'inizio dell'anno e quanto attenga, invece, al versamento di somme che erano rimaste da versare alla fine del precedente esercizio finanziario e che, quindi, rientravano già fra le riscossioni di quell'esercizio o di altri ancora precedenti. La mancata separata esplicitazione degli addendi che concorrono a formare l'importo totale esposto per la riscossione residui fa sì, infatti, che le riscossioni lorde dell'esercizio siano sopravvalutate, rispetto a quelle effettive, di un importo pari a quello delle somme rimaste da versare alla fine del precedente esercizio. Interrompendo il *trend* in discesa iniziato con il 2001, nell'esercizio finanziario 2006 la sopravvalutazione delle somme totali riscosse (17.542 milioni) è, infatti, superiore, sia pure di poco, a quella dell'esercizio finanziario 2005 (17.095 milioni), pur restando comunque al di sotto 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).

Nella relazione sul Rendiconto 2003 era stato positivamente segnalato che nel consuntivo di quell'anno si trovava per la prima volta esplicitato l'importo del riscosso residui[29]. 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 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 sé* 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

---

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

[29] 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).

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 sette 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 2005 (-4.804 milioni nel 2006). Ciò vuol dire che, anche nel caso in cui non un solo euro dell'importo del versamento residui derivi dalle nuove riscossioni, 4,8 miliardi che erano rimasti da versare a fine 2005 non si sono trasformati in versamenti nel 2006.

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 era interrotto e l'importo era salito a 6.689 milioni, ritornando così al livello del 2002; con il 2006 l'importo è di nuovo diminuito (a 5.228 milioni), pur restando al di sopra del livello minimo che era stato raggiunto nell'esercizio finanziario 2004. Esaminando l'andamento in termini relativi, la quota del "da versare residui" sul totale da versare del 2006 è del 28,74 per cento, inferiore sia al massimo del 2000 (49,53 per cento), sia alla media degli ultimi dieci anni (35,91 per cento), ma più elevata di quella dell'esercizio finanziario 2004 (26,1 per cento).

Dell'andamento dei versamenti si è già incidentalmente parlato. A mo' di riepilogo, si può tuttavia evidenziare come i versamenti totali (+6,08 per cento a fronte di -0,93 per cento nel 2005) siano aumentati significativamente meno dell'accertato e praticamente in linea con il riscosso netto dell'anno (+6,12 per cento rispetto a -0,03 per cento nel 2005), come risultato della già analizzata riduzione del "da versare residui". In aumento anche i versamenti di competenza, ma meno del riscosso di competenza (+6,70 per cento rispetto a +7,05 per cento), con l'effetto di un aumento del "da versare" di competenza (+19,46 per cento, da 10.853 nel 2005 a 12.965 milioni nel 2006). Significativa la riduzione dei versamenti residui (-10,89 dopo il -11,20 per cento dell'esercizio 2005), anche se ciò non ha impedito, come si è visto, che riprendesse il *trend* di riduzione del "da versare residui" (da 6.689 a 5.228 milioni).

Anche per i residui l'analisi è stata già in larga parte anticipata. Volendo operare un riepilogo sistematico, si può evidenziare come, rispetto al precedente esercizio finanziario quando erano diminuiti i resti da versare – di competenza e in conto residui – ed erano

aumentati quelli da riscuotere – anche in questo caso sia in conto competenza che in conto residui – nel 2006 siano aumentati i residui di competenza ("da versare" e "da riscuotere") e siano diminuiti sia il "da versare" residui che il "da riscuotere residui".

Nel 2005, a parte la riduzione del 14,1 per cento del "da versare competenza", le altre componenti erano aumentate in misura rilevante. L'incremento maggiore si era registrato per il "da versare residui" (+49,94 per cento); il "da riscuotere competenza" era aumentato del 39,78 per cento ed il "da riscuotere residui" del 32,33 per cento. Il totale dei residui attivi aveva subito conseguentemente un'impennata, passando da 116.856 a 151.248 milioni (+29,43 per cento), e collocandosi sul livello massimo negli ultimi nove anni. Nel 2006 il saldo del difforme andamento dei resti di competenza e di quello dei resti del conto residui porta ad una sensibile riduzione dei residui totali, dell'11,11 per cento, da 151.248 a 134.449. Anche se il "da riscuotere" di competenza è aumentato del 62,38 per cento e il "da versare di competenza" del 19,46 per cento, la riduzione del "da versare residui" (-21,84 per cento) e, soprattutto, del "da riscuotere residui" (-36,53 per cento, da 101.973 a 64.727 milioni) è stata tale da largamente compensare l'incremento delle prime due componenti, significativamente ridimensionando, come si è visto, l'entità dei residui attivi totali.

Continuando nell'analisi dei residui, va prestata attenzione ad altri due ordini di indicatori. Il primo attiene al già evidenziato ritorno all'ormai tradizionale prevalenza delle insussistenze rispetto ai riaccertamenti per un importo record di 68.553 milioni, dopo l'eccezione dei 6.103 milioni di scarto a favore delle "sopravvenienze" attive nell'esercizio 2005. Il secondo riguarda la prosecuzione e l'accentuazione della tendenza alla riduzione dell'incidenza sul totale sia del "da riscuotere residui" (dal 76,27 del 2005 e dalla media annua dell'ultimo decennio di 72,43 per cento al 55,68 per cento nel 2006), che da "da versare residui" (28,74 per cento nel 2006, a fronte di 38,13 per cento nel 2005 e della media di 35,91 per cento nell'ultimo decennio).

L'analisi fin qui svolta indurrebbe a concludere per un miglioramento della gestione del conto residui, a fronte di un appesantimento del conto di competenza.

Per un giudizio meno sommario sul punto, resta tuttavia da valutare in che misura i residui 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 76,27 al 55,68 per cento, per effetto soprattutto del

ridimensionamento della loro entità assoluta (da 101.973 a 64.727 milioni), ma anche del calo dell'indice di riscossione degli accertamenti che ha fatto aumentare la componente rappresentata dal "da riscuotere competenza" (da 31.732 milioni a 51.528). La riduzione del peso sul totale del "da versare residui" (dal 38,13 al 28,74 per cento), invece, in buona parte si spiega proprio con l'aumento del "da versare" di competenza (di oltre 2,1 miliardi), posto il limitato importo dei residui netti riscossi (425 milioni).
La diminuzione del "da riscuotere residui" è dovuta, in misura quasi comparabile, sia alle entrate tributarie (da 46.992 a 25.840 milioni), sia a quelle extra tributarie (da 54.951 a 38.859 milioni). La riduzione del "da versare residui" è invece quasi interamente dovuto alle entrate tributarie (-1.413 milioni su -1.461). Del tutto irrilevante l'impatto dei residui di Titolo III.

2.5.3. 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 18.925 milioni per le somme rimaste da versare (20.093 milioni nel 2005) e di 309.536 per le somme rimaste da riscuotere (264.446 milioni nel 2005). Tali dati di partenza hanno subìto rettifiche in aumento (a 22.627 per il "da versare" ed a 310.324 milioni per il "da riscuotere", per un totale di 332.951 milioni) a seguito dell'applicazione della procedura di compensazione che automaticamente azzera gli importi negativi (+2.997 milioni per il "da versare" e solo +789 milioni per il "da riscuotere") e di altre rettifiche minori ("S.I.R.G.S. caricamento Allegati 23 e 24").
Il dato finale di consuntivo è stato ottenuto apportando una serie di altri correttivi che includono:

- aumento IPO2 (informazioni contabili ritardatarie e "All. 23") per +580 milioni e riduzione da versare contabilità classe SG per -5.013 milioni per i resti da versare, che sono così scesi a 18.194 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;
- aumento IPO2 informazioni contabili ritardatarie per 29 milioni dei resti da riscuotere;

- riduzioni per 136.778 milioni (74.507 nel 2005, 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.

Con ulteriori decisivi sviluppi rispetto a quanto già evidenziato nelle relazioni degli scorsi anni, dando un apprezzabile e significativo 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 operato le riduzioni sulla base di apposite analisi che tengono conto della distinzione tra posizioni relative ad elementi assoggettati a procedure concorsuali, a posizioni relative a ruoli inesigibili e ad altre posizioni e loro "anzianità" relativamente ai periodi di imposta analizzati (ante e post 1988). L'analisi è stata facilitata dalle possibilità offerte dalla 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 consentire, insieme con il monitoraggio dei risultati dell'attività di accertamento tributario, anche quella di valutazione proprio del grado di esigibilità delle singole partite creditorie[30] [31].

Il risultato – sicuramente positivo - è che nel 2006 sono state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, solo il 32,12 per cento delle entrate finali rimaste da riscuotere dagli esercizi precedenti, diversamente dal 2005, quando, mostrando peraltro un ottimismo ben superiore a quello del precedente esercizio finanziario, lo stesso rapporto era stato pari al 57,78 per cento (45,9 per cento nel 2004)[32], a fronte di una riscossione dei residui, al netto delle somme rimaste da versare, di appena il 3,67 per cento (sia pure superiore allo 0,34 per cento del 2004 ed alla media dell'1,28 per cento della media degli ultimi otto anni).

Il dato va peraltro disaggregato fra residui gestiti dall'Agenzia delle entrate e gli altri residui. Per le sole entrate tributarie il rapporto è sceso al 29,44 per cento, rispetto al

---

[30] 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.

[31] L'analisi è suscettibile di ulteriori agevoli affinamenti, posto che l'Agenzia delle entrate ha già fornito alla Corte i dati sulle riscossioni dei ruoli da 36-bis che presentano la particolarità di essere interessati da elevate percentuali di sgravi, dovuti al fatto che i contribuenti spesso presentano la documentazione giustificativa richiesta dall'Amministrazione solo in sede di autotutela, dopo che, non essendo stato dato riscontro all'iniziale invito di esibizione, viene emesso il ruolo e viene notificata la relativa cartella: la percentuale del carico sgravato ha raggiunto il massimo (79 per cento) per l'affidato nel 2001 (18,2 miliardi su 22,9); ma è stato elevato, anche se ovviamente decrescente, anche per gli anni successivi. (77 per cento nel 2202, 70 per cento nel 2003, 32 per cento nel 2004, 25 per cento nel 2005 e 21 per cento nel 2006).

[32] 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.

55,98 per cento del 2005. L'Agenzia delle entrate ha, quindi, tenuto conto del bassissimo grado di riscossione netta dei residui, che nel 2006 è notevolmente peggiorato rispetto all'esercizio finanziario precedente, passando da +6,57 per cento a –1,15 per cento (ma era stato del –2,24 per cento nel 2004 e la media degli ultimi dieci anni è stata di –0,81 per cento).

Per quanto riguarda, invece, gli "altri residui", va osservato che, nonostante l'indice di riscossione netta dei residui delle entrate extra tributarie - ancorché migliorato rispetto al 2005 (1,81 per cento rispetto a 1,06 per cento) – continui ad essere del tutto modesto, l'ex Ministero del tesoro e le altre Amministrazioni diverse da quella fiscale hanno 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. La spiegazione di questo comportamento va evidentemente cercata nel basso grado di attenzione prestato ai ripetuti rilievi della Corte.

Viene confermata, per il sesto anno consecutivo, la scelta – anche da parte dell'Agenzia delle entrate - di considerare di riscossione certa, quantunque ritardata, il 100 per cento dei residui da riscuotere di competenza: solo nel 1997 e nel 2000 venne operata una riduzione, valutando come di riscossione certa, quantunque ritardata, rispettivamente il 78,18 per cento ed il 65,7 per cento del "da riscuotere" di competenza delle entrate finali e il 77,7 per cento ed il 61,7 per cento di quello dell'Agenzia delle entrate. Nel caso degli "altri residui" la svalutazione appare statisticamente significativa solo per il 2000 e per i soli residui di competenza dell'ex Tesoro (ritenuti di riscossione certa quantunque ritardata al 98,28 per cento). Tenendo conto di questi precedenti, l'Agenzia delle entrate è in grado di esaminare la possibilità e le implicazioni di prospettare, per i prossimi esercizi finanziari, valutazioni più realistiche di riscuotibilità anche per i residui di competenza, avvalendosi a tal fine delle procedure di monitoraggio degli esiti dei controlli.

Come si è già visto, l'importo dei residui risultanti al 31.12.2006 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 ben 136.778 milioni (74.507 nel 2005, 90.824 nel 2004 e 64.226 nel 2003) a seguito di riclassificazione dei resti medesimi per grado di esigibilità. La riduzione riguarda per 68.602 milioni (36.206 milioni nel 2005) le entrate tributarie e per 68.176 milioni (38.302 milioni nel 2005) 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 dell'85 per cento, a fronte del 51,5 per cento nel 2005, del 65 per cento del 2004, del 62 per cento del 2003 e del 60 per cento 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[33] 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.

Qui ci si può limitare a richiamare l'osservazione conclusiva che si tratta di una metodologia che si basa ormai su una valutazione sufficientemente analitica delle partite creditorie in quanto tiene conto della loro composizione, ed in particolare:

- dell'incidenza delle posizioni creditorie interessate da procedure concorsuali;
- del minore recupero atteso dalle partite creditorie più vetuste (pre-1998);
- della stimabile percentuale di recupero attribuibile alle somme giudizialmente controverse;
- del non immediato discarico amministrativo delle somme inesigibili.

2.5.4. IRAP e addizionali IRPEF.

Nelle entrate finali non sono contabilizzate né l'IRAP, né le addizionali regionale e comunale IRE, trattandosi di 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 2006 hanno raggiunto un importo di 46.850 milioni, dovuto per ben l'83,4 per cento all'IRAP e per il rimanente 16,6 per cento alle addizionali IRE.

[33] 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).

IRAP E ADDIZIONALI IRE

(in milioni)

	2002	2003	2004	2005	2006	variazioni per cento 2006-2005	variazioni per cento 2002-2006
Addizionale regionale IRE	4.975	6.166	6.741	6.430	6.198	-3,61	24,58
privati	*3.015*	*3.743*	*3.822*	*3.913*	*3.776*	*-3,50*	*25,24*
Amministrazioni pubbliche	*1.960*	*2.423*	*2.919*	*2.517*	*2.422*	*-3,77*	*23,57*
per cento sul totale entrate territoriali	**13,00**	**14,90**	**16,10**	**14,62**	**13,23**		
Addizionale comunale IRE	1.096	1.571	1.615	1.555	1.561	0,39	42,43
privati	*607*	*844*	*881*	*909*	*906*	*-0,33*	*49,26*
Amministrazioni pubbliche	*489*	*727*	*734*	*646*	*655*	*1,39*	*33,95*
per cento sul totale entrate territoriali	**2,90**	**3,80**	**3,90**	**3,54**	**3,33**		
IRAP	32.072	33.593	33.384	35.995	39.091	8,60	21,89
privati	*23.689*	*24.324*	*23.803*	*26.293*	*28.743*	*9,32*	*21,33*
Amministrazioni pubbliche	*8.383*	*9.269*	*9.581*	*9.702*	*10.348*	*6,66*	*23,44*
per cento sul totale entrate territoriali	**84,10**	**81,30**	**80,00**	**81,84**	**83,44**		
TOTALE	**38.143**	**41.330**	**41.740**	**43.980**	**46.850**	**6,53**	**22,83**
privati	***27.311***	***28.911***	***28.506***	***31.115***	***33.425***	**7,42**	**22,39**
Amministrazioni pubbliche	***10.832***	***12.419***	***13.234***	***12.865***	***13.425***	**4,35**	**23,94**

Fonte: MEF- Dipartimento politiche fiscali - Bollettino mensile delle entrate tributarie, vari anni, per il 2006 si tratta di dati di pre consuntivo pubblicati a gennaio 2007.

Rispetto all'anno base 2002 il gettito risulta molto più elevato, con un incremento del 22,8 per cento (+8.707 milioni la variazione in termini assoluti). A crescere sono state soprattutto le addizionali IRE: quella comunale del 42,4 per cento (da 1.096 a 1.561 milioni) e quella regionale del 24,6 per cento (da 4.975 a 6.198 milioni). Tuttavia rispetto alla provenienza mentre per l'addizionale regionale si osserva una crescita abbastanza omogenea tra le due componenti (rispettivamente +25,2 per cento per quella privata e +23,6 per cento per quella pubblica), per quella destinata ai Comuni si registra una crescita maggiore degli introiti derivanti dai soggetti privati +49,3 per cento (da 607 a 906 milioni) rispetto alla minor crescita, anche se comunque rilevante, del gettito derivante dalle Amministrazioni pubbliche: +33,9 per cento (da 489 a 655 milioni).

Sempre rispetto al 2002, l'IRAP è cresciuta nel complesso del 21,9 per cento, da 32.072 a 39.091 milioni, con un andamento abbastanza simile per le due componenti: +21,3 per

cento (da 23.689 a 28.743 milioni) per quella che attiene ai soli contribuenti privati e +23,4 per cento (da 8.383 a 10.348 milioni) per quanto versato dalle Amministrazioni pubbliche.

Rispetto al 2005 si è avuta una crescita del 6,53 per cento (da 43.980 a 46.850 milioni), come risultante di un forte incremento del gettito IRAP - +8,6 per cento (da 35.995 a 39.091 milioni), e di una contrazione dell'addizionale regionale IRE per il 3,6 per cento, mentre quella comunale ha registrato una crescita modesta: +0,4 per cento.

La disaggregazione del gettito complessivo rispetto ai soggetti - privati o Amministrazioni pubbliche - mostra come una notevole quota (oltre il 70 per cento) sia costantemente riconducibile ai versamenti effettuati dai privati, componente che, in valore assoluto, è passata dai circa 27,3 miliardi del 2002 ai 33,4 miliardi del 2006, mentre gli introiti relativi alle Amministrazioni pubbliche sono passati dai circa 10,8 miliardi del 2002 ai circa 13,4 del 2006.

Anche nella composizione interna dei tributi in esame risulta più elevata la componente privata per quanto riguarda l'IRAP (73,5 per cento nel 2006) rispetto alle addizionali (60,9 per cento per la regionale e 58,0 per cento per la comunale). Inoltre l'apporto dei privati al complesso del gettito 2006 risulta in diminuzione rispetto al 2005, per entrambe le addizionali: -3,5 per cento per la regionale e –0,3 per cento per la comunale.

2.6. Entrate tributarie (Titolo I).

2.6.1. Andamenti generali.

Un primo dato da evidenziare è che, diversamente dal 2005 nel quale le entrate tributarie risultarono, in termini di accertamenti, quasi in linea, sia con le previsioni iniziali (+0,75 per cento) che con quelle definitive (-0,94 per cento), nell'esercizio finanziario 2006 lo scostamento rispetto alle previsioni iniziali è stato il massimo degli ultimi dieci anni (+10,64 per cento rispetto alla media di periodo del +3,91 per cento). Più contenuto lo scarto delle previsioni definitive, ma anche qui al massimo negli ultimi dieci anni (+6,71 per cento rispetto a scostamenti medi del 2,62 per cento). Sempre in termini di competenza, l'extra gettito è stato, pertanto, pari a 41.291 ed a 27.016 milioni con riguardo rispettivamente alle previsioni iniziali ed a quelle definitive. Si tratta di differenze molto più contenute rispetto a quelle registrate nel 2006 per le entrate extra tributarie (+69,72 per cento e +69,90 per cento, rispettivamente per previsioni iniziali e previsioni definitive di competenza)[34]. Particolare il caso del Titolo III, per il quale ad uno

[34] Si vedano, a proposito dei fattori alla base degli ampi scostamenti degli accertamenti delle entrate di Titolo II rispetto alle previsioni, le conclusioni della già citata indagine sulle possibili disfunzioni gestionali sottostanti ad

scostamento del tutto contenuto per le previsioni iniziali (+2,52 per cento) fa riscontro uno scarto elevato, e di segno opposto, per le previsioni definitive (-42,34 per cento).

Diverso il discorso in termini di cassa. I versamenti di competenza sono ammontati a 351.572 milioni nel 2005 ed a 387.027 milioni nel 2006, con un aumento di 35.455 milioni (+10,08 per cento). Rispetto alle previsioni iniziali di cassa, mentre nel 2005 si era avuto un minor gettito di 15.120 milioni, pari ad uno scostamento del -4,12 per cento, nel 2006 si è registrato un extra gettito di 10.592 milioni, pari, in termini relativi, ad uno scostamento positivo del 2,81 per cento. Il quadro muta significativamente con riguardo alle previsioni definitive di cassa: nel 2005 i versamenti di competenza sono stati inferiori di 21.504 milioni, con uno scostamento di -5,76 per cento, ma, ciò che più conta è che, sia pure di poco, lo scostamento è risultato negativo anche nel 2006 (-3.684 milioni e -0,09 per cento). Conseguentemente, per quanto riguarda le entrate tributarie erariali, in termini di versamenti di competenza nel 2006 si è realizzato, rispetto alle previsioni definitive di cassa, un minor gettito e non un extra gettito.

Diversamente dallo scorso anno, quando al calo dell'accertato (-0,58 per cento) si era aggiunto un calo ben più sensibile del riscosso di competenza (-1,66 per cento) ed anche dei versamenti di competenza (-1,22 per cento), nel 2006 riscosso di competenza e versamenti di competenza sono aumentati in misura sostenuta (rispettivamente +10,33 per cento e +10,08 per cento), sia pure al di sotto dell'accertato (+13,63 per cento). La quota di accertamenti riscossi è comunque diminuita (da 95,87 per cento a 93,08 per cento): essendo rimasta praticamente invariata la quota degli accertamenti riscossi per le entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione (99,47 per cento rispetto a 99,57 per cento del 2005), ciò si spiega con il notevole ridimensionamento della quota di accertamenti riscossi delle entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo, scesa dal 13,92 per cento al 10,31 per cento (rispetto ad una media annua decennale del 20,15 per cento, sulla quale, però, pesano i dati eccezionali del biennio del condono, con il 47,35 per cento del 2003 ed il 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).

In termini di UPB di primo e secondo livello, la differenza di -29.691 milioni fra riscosso di competenza ed accertato è dovuta per oltre il 92,9 per cento (-27.589 milioni) alle entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo (3.170 milioni di riscosso rispetto a 30.759 di accertato). Guardando, invece, alle singole imposte, la differenza è dovuta per 27.200 milioni (74,01 per cento) alle cinque tradizionali maggiori imposte,

---

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).

differenza che sale a 27.933 milioni (76,07 per cento) se si aggiungono le entrate eventuali e diverse concernenti le imposte sul patrimonio e sul reddito (cap. 1200)[35]:

- -14.297 milioni per l'IVA (di cui -13.290 milioni per l'imposta riscossa a mezzo ruoli e 1.005 milioni per l'IVA alle importazioni);
- -9.132 per l'IRE (di cui 8.978 milioni per l'imposta riscossa a mezzo ruoli e 154 milioni per ritenute sui redditi di lavoro dipendente e redditi assimilati, da riscuotersi mediante versamento diretto);
- -3.435 per l'IRES da riscuotersi a mezzo ruoli;
- -335 milioni per l'ILOR da riscuotersi mediante ruoli;
- -733 milioni per le entrate e eventuali e diverse concernenti le imposte sul patrimonio e sul reddito.

2.6.2. 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 peraltro quasi del tutto determinato proprio da quello dei residui delle entrate tributarie. I residui totali delle entrate tributarie, dopo l'aumento dello scorso anno (da 64.229 a 79.343 milioni), sono nuovamente diminuiti (a 72.832 milioni), restando, però, al di sopra del livello minimo raggiunto nel 2004 (64.229 milioni). In termini assoluti, a diminuire sono stati il "da riscuotere residui" (da 46.992 a 25.840 milioni) e il "da versare residui" (da 6.069 a 4.656 milioni), in quanto "da riscuotere" di competenza e "da versare di competenza", come per l'insieme delle entrate finali, sono entrambi lievitati verso l'alto (rispettivamente da 15.602 a 29.691 milioni e da 10.680 a 12.645 milioni). Da rimarcare che l'aumento di 14.089 milioni del "da riscuotere di competenza" è quasi interamente dovuto (per 13.530 milioni) alle entrate da accertamento e controllo, la cui quota di accertamenti riscossi si è, come si è visto, significativamente ridotta. E ciò, per effetto della stessa fisiologica diminuita efficacia marginale degli accertamenti – misurata in termini di grado di effettiva riscuotibilità - in presenza di un raddoppio degli importi accertati (30.759 milioni nel 2006 rispetto a 16.333 milioni nel 2005).

L'andamento del "da riscuotere residui" e del "da versare residui", da parte sua, sembra indicare un miglioramento della gestione dei residui, che potrebbe costituire uno dei primi positivi riflessi dell'ultima e sicuramente incisiva riforma del sistema di riscossione. Come

[35] La differenza sale a 28.741 milioni (78,28 per cento) se si aggiungono altre quattro imposte: cap. 1409, art. 1 – Accisa e imposta erariale di consumo sugli oli minerali, loro derivati e prodotti analoghi - Imposta riscossa in via ordinaria (-240 milioni); cap. 1421 – Imposta di consumo sul gas metano (-232 milioni); cap. 1026, art. 10 – Imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nonché ritenute sugli interessi e altri redditi di capitale - Somme da riscuotersi mediante ruoli (-224 milioni); Cap. 1471, art. 3 – Diritti doganali diversi dai diritti di confine; somme riscosse a vario titolo dalle Dogane (diritto di magazzinaggio, diritto per contrassegni apposti alle merci, interessi moratori e per pagamenti differiti) – Sovrimposta riscossa a mezzo ruoli spettante all'erario (-112 milioni).

sembrerebbe, peraltro, indicare, pur nella sua persistente marginalità, anche l'ulteriore miglioramento (a 2,31 per cento), dopo quello registrato nel 2005 (da 0,91 per cento a 1,91 per cento), dell'indice di riscossione netta dei residui iniziali riaccertati relativi alle entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo. Per le entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione la quota dei residui riscossi al netto del "da versare" degli esercizi precedenti è invece scesa largamente al di sotto dello zero (-16,23 per cento), essendo stati, fra l'altro, complessivamente riscossi residui in misura inferiore alle sole somme rimaste da versare al 31 dicembre del 2005 (15.269 milioni rispetto a 16.043 milioni).

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 18.190 milioni per le somme rimaste da versare e di 169.608 milioni per le somme rimaste da riscuotere. Tali importi subivano ulteriori incrementi (a 21.749 per il "da versare" ed a 170.379 per il "da riscuotere", per un totale di 192.127) a seguito dell'applicazione della procedura di compensazione che automaticamente azzera gli importi negativi (+2.859 milioni per il "da versare" e +771 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 ai tre esercizi precedenti)[36], riduzioni richieste dall'Agenzia delle entrate a titolo di riclassificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità (-68.602 milioni rispetto a -36.206 milioni nel 2005 e -43.289 milioni nel 2004)[37], IPO2 riduzione da versare contabilità classe SG.

Per quanto riguarda le prospettive, la possibilità che una quota non insignificante dei residui finali si trasformi in entrate effettive appare meno remota del passato, in quanto la loro composizione vede per la prima volta scendere al di sotto del 50 per cento del totale (46,53 per cento rispetto a 75,07 per cento del 2005 ed alla media di 71,43 per cento dell'ultimo decennio) la quota del "da riscuotere residui" e nel 2006 si riduce significativamente (a 26,91 per cento) rispetto al 2005 (36,23 per cento) ed alla media

[36] 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.

[37] A tal proposito va evidenziato che, come si è prima detto, la riduzione globalmente operata a livello di entrate finali è stata di 136.778 milioni (74.507 milioni nel 2005) e le voci di bilancio al quale la svalutazione dell'85 per cento (51,5 per cento nel 2005 e 65 per cento nel 2004) è stata applicata ammontano a 160.9 miliardi (144,7 miliardi nel 2005 e 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).

dell'ultimo decennio (34,92 per cento) l'incidenza del "da versare residui", con un ritorno alla tendenza, interrottasi nel 2005, al suo progressivo calo registrata a partire dal 2001 (passando dal massimo del 49,51 per cento del 2000 al 24,01 per cento del 2004). Non ci sono, tuttavia, da attendersi risultati eclatanti, posta la cautela alla quale deve indurre la già più volte proposta 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 (-1,15 per cento nel 2006, dopo l'exploit del 6,57 per cento nel 2005, che faceva, però, seguito al -2,24 per cento nel 2004, al +4,78 per cento nel 2003, al -12,15 per cento nel 2002, al -2,3 per cento nel 2001 ed al -18,3 per cento nel 2000). Negli ultimi dieci anni la media della quota dei residui riscossi è stata negativa: -0,81 per cento[38]. 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 2006 ammonta a -37.049 milioni (superando, così, il precedente massimo di -23.111 registrato nel 2004).

Utili elementi di valutazione si ricavano anche analizzando l'andamento dei residui per UPB. Dei residui totali imputati al Titolo I (72.832 milioni), va notato come sul totale da riscuotere (55.531 milioni) quelli da accertamento e controllo (47.881 milioni) incidono, come era da attendersi, in misura rilevante (86,22 per cento), con una visibile riduzione, tuttavia, rispetto al precedente esercizio finanziario, quando l'analogo importo si era attestato a 55.430 milioni ed a 89,19 per cento in termini relativi. L'importo salirebbe a ben 82.602 milioni (97.359 milioni nel 2005) se ci riferissimo all'aggregato ricalcolato secondo la metodologia precedentemente illustrata[39].

Dopo la parentesi dell'esercizio 2005 in cui era risultato un saldo di riaccertamenti per 2.459 milioni, anche per le entrate da accertamento e controllo del Titolo I l'esercizio finanziario 2006 fa registrare il ritorno alla prevalenza delle insussistenze, per un importo record nell'ultimo decennio di circa 34.658 milioni. Essendo negativo anche il saldo delle sopravvenienze della componente relativa all'attività ordinaria di gestione (-2.391 milioni), per il complesso delle entrate tributarie si registrano nel 2006 insussistenze pari,

---

[38] 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.

[39] 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.

come si è visto, a 37.049 milioni, a fronte di sopravvenienze attive (riaccertamenti) per 2.459 milioni nel 2005.

Dopo il calo dei due esercizi precedenti, per le entrate da accertamento e controllo anche nel 2006 continuano a diminuire i resti da versare (da 706 a 474 milioni), il cui importo conserva, quindi, dimensioni comunque limitate rispetto a quello totale delle entrate tributarie (17.301 milioni).

Qualche sommaria annotazione anche per la gestione dei residui da ordinaria attività di gestione: delle quattro componenti dei residui totali (che lievitano da 23.207 a 24.477 milioni), diminuiscono di poco gli importi del "da versare residui" (da 5.488 a 4.357 milioni) e del "da riscuotere residui" (da 5.620 a 5.548 milioni). Aumentano, invece, i residui di competenza: il "da riscuotere", da 1.544 2.103 milioni, e soprattutto il "da versare", da 10.555 a 12.470 milioni.

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

Avendo così riepilogato i profili evolutivi che hanno nel 2006 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 una crescita del 10,26 per cento (da 361.521 a 398.605 milioni), che appare molto contenuta se la si raffronta con il +88,33 per cento delle entrate da accertamento e controllo (da 16.333 a 30.759 milioni). Meno accentuata, ma comunque rilevante, la differenza per quanto riguarda il tasso di crescita del riscosso di competenza: +10,15 per cento per le entrate derivanti dall'ordinaria attività di gestione (da 359.977 a 396.502 milioni) e +39,37 per cento (da 2.274 a 3.170 milioni) per le entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo. Analogo il discorso per i versamenti di competenza: +9,90 per cento per l'ordinaria gestione e +39,32 per cento per l'accertamento e controllo.

A tal proposito, come si vedrà meglio in seguito, va da subito evidenziato che, a seguito dell'esaurirsi degli effetti del condono, le cui entrate riguardavano prevalentemente l'UPB dell'accertamento e controllo[40], nel 2005 le entrate da accertamento e controllo avevano

[40] Buona parte delle entrate che sono derivate dal condono 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". 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,

fatto registrare un vero e proprio crollo soprattutto in termini di riscosso e di versato: -8,94 per l'accertato, ma -70,71 per cento e -70,66 per cento, rispettivamente per il riscosso ed il versato di competenza. I risultati delle entrate da accertamento e controllo del 2006 vanno pertanto raffrontati con quelli ante-condono: al di là del vero e proprio boom degli accertamenti, che hanno raggiunto il livello massimo degli ultimi dieci anni (30.759 milioni rispetto ad una media decennale di 17.503 milioni), il riscosso di competenza ammonta a 3.170 milioni rispetto a 1.695 del 2002 ed i versamenti di competenza raggiungono i 2.995 milioni rispetto a 1.534 nel 2002, con un aumento, rispettivamente, di 87,02 per cento e di 95,24 per cento (la più elevata crescita del versato rispetto al riscosso evidenzia la ridotta formazione di resti da versare).

Diminuito, rispetto all'esercizio finanziario precedente, il riscosso ed il versato in conto residui, per entrambe le UPB. Per le entrate derivanti dall'ordinaria gestione, il riscosso residui è diminuito sia al lordo che al netto del "da versare residui" al 31 dicembre 2005: rispettivamente del 15,27 per cento (da 18.021 a 15.269 milioni) e del 130,75 per cento (da 2.517 a -775 milioni). Conseguentemente la quota netta di residui riscossi è passata da +30,93 per cento a -16,23 per cento: l'importo dei residui lordi riscossi (15.269 milioni) è, infatti, inferiore al solo "da versare residui" al 31 dicembre 2005 (16.043 milioni).

Analogo, come si è detto, l'andamento della riscossione residui per le entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo: -29,19 per cento (da 1.675 a 1.186 milioni) per il riscosso al lordo e -40,33 per cento (da 805 mila a 480 mila) per il riscosso al netto del "da versare" al 31 dicembre dell'anno precedente. In questo caso, tuttavia, e pur nella sua marginalità, la quota di residui netti riscossi è aumentata (dall'1,875 al 2,31 per cento).

L'analisi per UPB del conto dei residui è già stata anticipata nel precedente paragrafo.

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

Da quanto sopra esposto, appare evidente che per rendere raffrontabili negli anni le entrate da accertamento e controllo è 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

---

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).

entrate tributarie (e di quelle, come si è detto, alle stesse collegate)[41]. 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 (19.618 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 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 erano continuate e si erano rafforzate le tendenze positive emerse nel 2004: con l'aumento - ed in misura significativa - dell'accertato (+42,11 per cento), ma ancor di più del riscosso (+50,88 per cento, da 1.803 a 2.715 milioni) e dei versamenti di competenza (+53,95 per cento, da 1.654 a 2.546 milioni). La quota di accertamenti riscossi saliva dal 9,19 per cento al 9,74 per cento, collocandosi al di sopra della media dell'ultimo quinquennio (9,24 per cento). Aumentava 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 saliva da 0,71 per cento a 1,02 per cento del "da riscuotere" iniziale riaccertato. Aumentavano 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) ritornava 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 17.810 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).

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

Il 2006 conferma i *trend* evidenziati per il 2005, con un balzo in avanti dell'accertato del 71,60 per cento, da 27.878 a 47.832 milioni. Consistente, ma comunque minore a quella dell'accertato, la crescita del riscosso (+49,40 per cento, da 2.715 a 4.057 milioni) e dei versamenti di competenza (+49,69 per cento, da 2.546 a 3.811 milioni). In conseguenza dell'eccezionale crescita dell'accertato, la quota di accertamenti riscossi si riduce dal 9,74 per cento all'8,48 per cento, inferiore alla media dell'ultimo quinquennio (9,24 per cento) e superiore solo all'analogo rapporto registrato nel 2003 (7,57 per cento). Aumentato anche il riscosso residui, sia al lordo (+13,06 per cento, da 1.524 a 1.723 milioni) che al netto (+29,84 per cento, da 744 a 966 milioni) del "da versare" degli esercizi finanziari precedenti. La quota dei residui netti riscossi è salita da 1,02 per cento a 2,43 per cento (a fronte di un media dell'ultimo quadriennio di 1,09 per cento), anche e soprattutto in ragione del drastico ridimensionamento del denominatore (il "da riscuotere" iniziale riaccertato), passato da 72.944 milioni nel 2005 a 39.793 milioni nel 2006, per effetto della contabilizzazione di insussistenze per un importo di circa 57.566 milioni rispetto a riaccertamenti (sopravvenienze attive) per 4.132 milioni nel 2005. Aumentano nel 2006 anche i versamenti residui (+33,37 per cento, da 935 a 1.247 milioni), con la conseguente contrazione del "da versare residui" (da 588 a 476 milioni).

Si ridimensionano i residui totali (da 98.116 a 83.324 milioni), per effetto della diminuzione del "da riscuotere" totale (da 97.359 a 82.602 milioni), la cui contrazione è, a sua volta, tutta dovuta al calo del "da riscuotere residui" (da 72.200 a 38.827 milioni), giacché il "da riscuotere competenza", come peraltro segnalato dal già richiamato ridimensionamento dell'indice di riscossione, è significativamente aumentato (da 25.159 a 43.775 milioni). Scarsa l'influenza del "da versare" totale, rimasto praticamente invariato rispetto al 2005 (721 a fronte di 757 milioni), per effetto di una lieve crescita della componente di competenza (da 169 a 246 milioni) e dell'altrettanto già evidenziata lieve diminuzione del "da versare residui".

Si rafforza pertanto il convincimento preliminarmente prospettato 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 l'effetto di comportare una diminuzione delle entrate da accertamento e controllo, se non necessariamente in termini di accertato, quanto meno in termini di riscosso e di versato.

Ciò può significare che dopo, il condono, l'Amministrazione – civile e militare – è effettivamente riuscita in qualche modo a riposizionarsi per riprendere con maggiore efficacia non solo l'ordinaria attività di gestione, ma anche quella di controllo e repressione dell'evasione. Le misure di contrasto contenute nelle Leggi finanziarie 2005 e 2006 e nel DL 223/2006, nonostante qualche non secondaria amputazione rispetto agli originari disegni 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 anche 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 in proposito i già segnalati ritardi dell'Amministrazione.

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 sono state, anzi, da tempo effettuate e periodicamente aggiornate dall'Agenzia delle entrate. Delle stesse non si era però tenuto conto per operativamente impostare e gestire la strategia di contrasto dell'evasione. Inoltre, i risultati non sono stati resi noti, né,

conseguentemente, si è dato conto del perché di questa realtà e di ciò che si è concretamente fatto per modificarla.

A tal proposito, va ora segnalata con particolare favore ed apprezzamento la svolta rappresentata dalla disposizione contenuta nella Legge finanziaria per il 2007 che prevede la presentazione al Parlamento entro il 30 settembre di ogni anno, da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, di una relazione che definisce i risultati derivanti dalla lotta all'evasione, quantificando le maggiori entrate permanenti da destinare a riduzioni della pressione fiscale. A nessuno può sfuggire la rilevanza di una norma che opera una vera e propria rivoluzione, anche sul piano culturale, del modo di gestire la lotta all'evasione da parte del governo, e quindi dell'Amministrazione.

Ciò su cui occorre ora vigilare è di non consentire un uso distorto di tale norma, per evitare che – lungi dal servire a reimpostare in termini "europei" la strategia di lotta all'evasione – essa finisca con l'essere utilizzata per giustificare interventi di spesa la cui copertura verrebbe formalmente assicurata con la quantificazione di risultati in termini di minore evasione fortemente condizionati nella determinazione della loro entità dall'approssimazione dei parametri utilizzati e, nel caso in cui il raffronto sia operato rispetto non già al precedente consuntivo, ma alle previsioni, dalle modalità e dal realismo con cui le previsioni stesse sono state formulate.

2.6.5. Monitoraggio degli esiti dei controlli fiscali.

Dalle risposte e dagli elementi forniti dall'Amministrazione alle richieste istruttorie della Corte risulta che la procedura "stato della riscossione" è 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). Tuttavia, pur essendo pienamente operativo per la rilevazione dei dati sul ciclo della riscossione, il monitoraggio non lo è, invece, ancora per quanto riguarda il ciclo dell'accertamento, che, integrando le procedure complementari della Guardia di finanza[42], può 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, non solo per masse, ma anche per singolo controllo. E può consentire, altresì, 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 dalla scarsa qualità dell'azione accertatrice. Nell'un caso

[42] 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.

e nell'altro può fornire elementi utili per l'affinamento della strategia e dell'azione di contrasto.

Una prima sperimentazione della procedura di monitoraggio è stata condotta 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. L'indagine aveva portato a constatare una vera e propria evaporazione delle maggiori imposte e delle sanzioni inizialmente accertate.

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 63.613 controlli svolti nel corso del 2002[43].

L'analisi dei dati, aggiornati al 30 maggio 2007, evidenzia come risultino definiti il 96,04 per cento (rispetto al 92 per cento al 28 ottobre 2005) dei controlli: la maggiore imposta definita è pari al 38,75 per cento di quella accertata e le sanzioni definite sono il 38,04 di quelle accertate. Il riscosso (da F24 e da ruolo) è pari al 7,74 per cento. Del totale riscosso (336 milioni circa su un accertato di 4.334 milioni) solo il 2,06 per cento riguarda i ruoli, il cui indice di riscossione finale non supera lo 0,33 per cento.

I dati resi disponibili dall'Agenzia delle entrate consentono di verificare l'indice finale di riscossione anche per singola modalità di definizione del controllo: il valore più elevato (54,14 per cento) è, come ci si aspetterebbe, quello della rinuncia all'impugnazione, seguito dal ruolo in presenza di definizione delle sanzioni (36,71 per cento) e dell'adesione perfezionata (27,37 per cento). Ad un livello significativamente più basso in termini di indice di riscossione si colloca la definizione mediante condono, nelle due modalità della definizione delle liti potenziali (17,27 per cento) e delle liti fiscali pendenti (13,66 per cento). A parte la conciliazione giudiziale perfezionata (3,43 per cento), l'indice di riscossione delle altre modalità di definizione è inferiore all'un per cento: In tale contesto non sorprendono gli indici di 0,16 per cento per i controlli annullati per autotutela, di 0,19 per cento per il contenzioso con decisione definitiva sfavorevole e di 0,30 per cento per l'estinzione dopo contenzioso. Preoccupano, invece, gli indici di riscossione di 0,38 per cento per i ruoli in presenza di mancata impugnazione e di 0,28 per cento per i ruoli dopo decisione definitiva favorevole in sede di contenzioso.

La sommaria analisi svolta consente di ottenere la conferma che la definizione dei controlli mediante condono sembra preferibile al contenzioso, ma non agli istituti alternativi, ed in particolare all'accertamento con adesione (oltre, naturalmente,

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

all'acquiescenza). Essa consente, altresì, di evidenziare la rilevanza del monitoraggio di questi dati a fini di controllo di gestione e di pianificazione strategica dell'azione di contrasto all'evasione. Tuttavia, come già accennato, il monitoraggio sarà pienamente efficace come strumento di gestione solo quando sarà effettuato non solo, come avviene oggi, per masse, ma anche per singolo controllo.

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

Procedendo ad un'analisi più dettagliata per categoria ed UPB, si evidenzia come il positivo gettito complessivo delle entrate tributarie abbia riguardato tutte le categorie: l'apporto principale è venuto dalle imposte sul patrimonio e sul reddito, che invertono di netto il *trend* negativo registrato lo scorso anno: +32.793 milioni e +17,27 per cento per l'accertato, ben lontano, quindi, dal negativo andamento del 2005 (-2.105 milioni e -1,10 per cento). Analogo – anche se più contenuto - l'andamento per il riscosso di competenza (+24.142 milioni e +13,10 per cento, rispetto a -2.653 milioni e -1,42 per cento nel 2005), e per i versamenti di competenza (+23.652 milioni e +13,20 per cento, a fronte di -2.620 milioni e -1,44 per cento). I versamenti totali, i 208.112 milioni, risultano ben superiori ai 185.224 milioni registrati nel 2005, con un ridimensionamento rispetto ai 187.565 milioni del 2004. Gli apporti positivi in questa categoria provengono da parte dell'IRE-IRPEF (+16.061 milioni e +11,53 per cento), delle imposte sostitutive (+7.942 milioni e +71,15 per cento) e dell'IRES (+7.251 milioni e +19,97 per cento).

Decisamente positivo anche l'apporto delle tasse ed imposte sugli affari (156.305 milioni di accertamenti, con +17.187 milioni di incremento rispetto allo scorso anno), grazie all'incremento dell'IVA, sia di quella sugli scambi interni e intracomunitari (+12.630 milioni), che, in misura decisamente minore, di quella relativa alle importazioni (+1.956 milioni).

In aumento l'apporto della categoria IV (Monopoli): +923 milioni e +10,23 per cento per l'accertato, +881 milioni e +9,78 per cento per il riscosso di competenza, +503 milioni (+6,21 per cento) per il versato di competenza. Anche i versamenti totali sono aumentati rispetto al 2005: +851 milioni (+9,73 per cento).

Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco: gli accertamenti sono aumentati di 588 milioni (+5,77 per cento, rispetto a -25,15 per cento del 2005), il riscosso di competenza del +5,73 per cento (-25,16 per cento nel 2005), mentre risultano in calo, seppure in via di miglioramento, i versamenti di competenza: -6,40 per cento rispetto al -11,09 per cento dell'anno prima, e i versamenti totali, del -17,57 per cento (-2.173 milioni in valore assoluto).

Prendendo come indicatore gli accertamenti, possiamo osservare come i proventi del lotto (capitolo 1801), costituiscano da soli, con 6.588 milioni, il 61,11 per cento del totale

di categoria (10.781 milioni). Da segnalare, inoltre, i 1.931 milioni riguardanti il prelievo erariale sugli apparecchi e congegni di gioco (capitolo 1821), che incidono per il 18,73 per cento sul totale della categoria.

Resta su valori pressoché identici allo scorso anno l'apporto delle imposte sulla produzione, sui consumi e dogane (categoria III): +18 milioni per l'accertato (+0,06 per cento), che fa seguito a +1.754 milioni (+6,29 per cento) nel 2005. Tale assestamento delle entrate della categoria è spiegato dai risultati decisamente modesti, in aumento - sia in valore assoluto che in termini relativi - dell'accisa e imposta sugli oli minerali (+191 milioni e +0,87 per cento), e in diminuzione - in termini sia relativi che in valore assoluto - dell'accisa e imposta su altri prodotti (-2 milioni e -0,02 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 (55.531 milioni) concorrono soprattutto l'IVA sugli scambi interni e intracomunitari (20.944 milioni), di cui 19.477 milioni, pari al 93 per cento (94,07 per cento nel 2005), sono riferiti all'attività di accertamento e controllo. Peggiorata per l'IVA, e conseguentemente per la categoria II (da +4,38 a -4,05 per cento), la riscossione netta sui residui (-6,63 per cento del "da riscuotere" iniziale riaccertato, rispetto a -2,02 per cento del 2005, -4,08 per cento del 2004 e +10,65 per cento del 2003). 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[44], che, in termini assoluti, è aumentato di 254 milioni rispetto all'esercizio precedente (5.193 milioni rispetto a 4.939). Per questa UPB, inoltre, l'importo dei residui netti riscossi fa segnare un marcato peggioramento rispetto al 2005 (-19,71 per cento, a fronte del +7,59 per cento dello scorso anno).

Lievemente diminuito, rispetto al 2005, il peso, sul totale "da riscuotere", delle imposte sul patrimonio e sul reddito (23.356 milioni, rispetto a 25.429 nel 2005). La diminuzione ha riguardato, con l'eccezione dell'IRE-IRPEF (+1.396, da 10.486 a 11.882 milioni) e degli altri introiti diretti (da 1. 413 a 2.056 milioni), le principali UPB, ed in particolare l'IRES (da 7.365 a 5.451), l'I.LO.R. (da 3.682 a 1.425), i condoni su tributi diretti (da 1.778 a 1.412) e, in misura decisamente irrisoria, la ritenuta a titolo di imposta definitiva (da 173 a 172).

Nel 2006 la riscossione netta dei residui delle imposte sul patrimonio e sul reddito ha ripreso un andamento negativo, dopo essere stata migliore di quella delle tasse e imposte indirette: la quota dei residui netti riscossi ha, infatti, quest'anno il segno

[44] UPB 1.1.20.1 e UPB 1.1.20.2.

negativo (-623 milioni e -7,29 per cento sui residui iniziali riaccertati), con un netto peggioramento rispetto al 2005 (+1.755 milioni e +8,11 per cento), che era stato migliore rispetto al 2004 (-580 milioni e -4,12 per cento), a sua volta peggiore rispetto al 2003 (-372 milioni e -1,97 per cento). Notevoli sono peraltro le differenziazioni fra l'una e l'altra UPB e imposta, ad esclusione degli altri introiti diretti (+1,30 per cento dopo +1,59 per cento del 2005): IRE-IRPEF +3,37 per cento, dopo il +9,70 per cento del 2005; IRES -13,39 per cento dopo il +4,29 per cento dell'anno precedente; ILOR +1,13 per cento rispetto a +0, 49 per cento; imposte sostitutive (-76,90 per cento dopo +38,20 per cento); ritenuta a titolo di imposta sostitutiva (-3,05 per cento rispetto a +9,19 per cento); condoni, sanatorie ed introiti straordinari su tributi diretti (-27,58 per cento a fronte di +17,99 per cento).

Minore sul totale il peso dei residui di riscossione per le entrate di categoria III, ed in lieve aumento rispetto al 2005 (da 6.129 a 6.249 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" (+87,86 per cento, dopo l'80,23 per cento del 2004 e l'83,31 per cento del 2005). La riscossione netta dei residui è ulteriormente calata (dall'1,76 per cento allo 0,79 per cento, dopo il 2,66 per cento del 2004 ed il 3,48 per cento nel 2003).

Il ridimensionamento è da attribuirsi alle accise e imposte erariali di consumo, in particolare a quella su altri prodotti, che hanno visto progressivamente calare l'indice di riscossione dall'8,61 per cento del 2003, all'8,30 per cento del 2004, al 7,82 per cento del 2005, fino al 2,02 per cento del 2006. Inoltre, 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, ma crollare decisamente a -19,71 nel 2006.

Passando ad esaminare i residui di versamento, si evidenzia una ripresa al rialzo. Il totale è aumentato (da 16.749 a 17.301 milioni), mentre è diminuita la quota dei residui sul totale (da 36,23 a 26,91 per cento) ed è aumentato l'importo negativo della differenza fra versamenti residui e "da versare" totale (da -2.766 a -4.950 milioni).

Le variazioni a livello di titolo riflettono le variazioni intervenute in alcune delle cinque categorie, tra cui, in termini quantitativi, risulta determinante la categoria V - Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco (da 189 a 1.416 milioni per il totale da versare, con il "da versare residui" che ha diminuito la sua incidenza sul totale dal 18,64 al 2,57 per cento, mentre la differenza tra versamenti residui e "da versare" totale è salita da -6 a +607 milioni), seguita dalla categoria IV - Monopoli (da 931 a 1.308 milioni per il totale da versare, con il "da versare residui" che ha diminuito la sua già scarsa incidenza sul

totale, dal 2,09 all'1,43 per cento, e la differenza tra versamenti residui e "da versare" totale è scesa da 402 ad appena 56 milioni).

2.7. Entrate extra tributarie (Titolo II).

2.7.1. Andamenti generali.

Dopo che lo scorso anno le entrate extra tributarie avevano, nel complesso, fatto registrare, rispetto all'esercizio precedente, un parziale restringimento della forbice tra previsioni definitive e previsioni iniziali (da +18,19 per cento a +14,77 per cento), nel 2006 la stessa forbice si è praticamente annullata (-0,11 per cento). Ciò produce l'effetto che rispetto al 2005 è diminuita di poco la differenza fra accertamenti e previsioni iniziali di competenza (da +72,06 a +69,72 per cento), ma è notevolmente aumentata quella relativa alle previsioni definitive, dal 49,91 al 69,90 per cento, quasi uguagliando il livello massimo raggiunto nel 2001 (+70,59 per cento) e collocandosi ben al di sopra del valore medio dell'ultimo decennio (34,57 per cento). Una quasi perfetta coincidenza si riscontra nel 2006 anche tra versamenti di competenza e previsioni di cassa, sia iniziali che definitive (rispettivamente +0,89 per cento e +1,02 per cento, a fronte di analoghi valori per il 2005 di +19,43 per cento e +2,72 per cento). Si può, quindi, confermare quanto osservato nella relazione dello scorso anno in ordine all'ipotesi che, sia pure con andamenti altalenanti, tendano a ridimensionarsi, 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 ed alla 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 VII – Proventi da servizi pubblici minori (-21,51 per cento la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, +5,47 per cento e +34,37 per cento lo scostamento, rispettivamente, fra accertamenti e previsioni iniziali e fra accertamenti e previsioni definitive), la categoria VIII – Proventi dei beni dello Stato (solo +0,01 per cento, rispetto a +49,09 per cento del 2005, la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, ma –25,19 per cento e –25,20 per cento lo scostamento, rispettivamente, fra accertamenti e previsioni iniziali e fra accertamenti e previsioni definitive), la categoria XI –Recuperi, rimborsi e contributi (+1,53 per cento la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, +138,72 per cento e +135,13 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 (+22,21 per cento la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, +88,36 per cento lo scostamento fra

accertamenti e previsioni iniziali e +54,13 per cento fra accertamenti e previsioni definitive).

Come si è già anticipato nei precedenti paragrafi, i risultati complessivi del Titolo si compendiano nella divaricazione dell'andamento dell'accertato rispetto al riscosso ed al versato di competenza: alla crescita del primo (da 44.105 a 48.759 milioni, pari a +10,55 per cento, rispetto al +23,49 per cento del 2005 ed alla media decennale di +11,50 per cento) fa infatti riscontro un calo del 3,70 per cento del riscosso di competenza (+13,22 per cento nel 2005) e del 4,26 per cento dei versamenti di competenza. Ciò determina un sensibile calo dell'indice di riscossione (dal 63,43 al 55,25 per cento) ed una crescita dei resti di competenza: da 16.129 a 21.818 milioni il "da riscuotere" e da 171 a 320 milioni il "da versare".

La divaricazione fra riscosso e versato di competenza, da un lato, e accertato, dall'altro, è in larga parte dovuta all'andamento di 10 capitoli, ai quali vengono imputati sanzioni ed interessi relativi alle entrate da accertamento e controllo contabilizzate nel Titolo I[45]: -18.661 milioni in termini di riscosso di competenza. La differenza sale a -20.737 milioni se si aggiungono altri cinque capitoli riguardanti multe, ammende e sanzioni amministrative non tributarie[46] (-1.648 milioni), somme derivanti per effetto di deroghe disposte dal Ministero delle attività produttive in relazione ad agevolazioni[47] (-238 milioni) e dazi riscossi per merci non destinate alla Repubblica di San Marino[48] (-190 milioni).

Aumentata, invece, pur nella sua relativa marginalità, la riscossione residui, sia al lordo (da 1.288 a 1.509 milioni), che al netto (da 586 a 718 milioni) del "da versare" degli anni precedenti. Grazie ai tagli operati alla base di riferimento dalla contabilizzazione di insussistenze per ben 31.503 milioni (+3.645 milioni di sopravvenienze attive nel 2005), aumenta anche la quota netta riscossa dei residui iniziali riaccertati (da 1,06 a 1,81 per cento), pur restando al di sotto della media dell'ultimo decennio (2,95 per cento).

Dopo l'aumento dello scorso anno – da 52.594 a 71.871 milioni – nel 2006 i residui totali si sono ridotti a 61.570, ritornando sui livelli del 2003. La riduzione è interamente dovuta al "da riscuotere", passato da 71.081 a 60.677 milioni, come saldo del drastico taglio del

---

[45] Cap. 3312 – artt. 11, 3, 4, 5, 14; cap. 3313 – art. 1; cap. 2326 ; cap. 3210 – artt. 1, 3, 6,7.

[46] Cap. 2325 - Quote dei proventi contravvenzionali, pene pecuniarie e somme ricavate dalla vendita di beni confiscati e di corpi di reato e dal recupero dei crediti dello Stato da destinare a favore dei fondi di previdenza dell'ex Amministrazione delle finanze; cap. 2301 – Multe, ammende e sanzioni amministrative inflitte dalle autorità giudiziarie ed amministrative con elusione di quelle aventi natura tributaria; cap. 2302 – Oblazioni e condanne alle pene pecuniarie per contravvenzioni alle norme per la tutela delle strade e per la circolazione.

[47] Cap. 3592, art. 3 - Somme derivanti per effetto delle deroghe disposte dal Ministero delle attività produttive in relazione ad agevolazioni concesse ai sensi del testo unico approvato con Decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218, e successive modificazioni ed integrazioni, nonché ai sensi dell'articolo 5, comma 1, del Decreto Legislativo 3 aprile 1993, n. 96.

[48] Cap. 3970, art. 1 - Somme riscosse per merci non destinate al territorio della Repubblica di San Marino o ivi destinate ma riscosse da uffici doganali non elencati nell'allegato all'accordo interinale di commercio e di unione doganale tra l'Unione Europea e la Repubblica di San Marino.

"da riscuotere residui" (da 54.951 a 38.859 milioni) e la lievitazione già vista del "da riscuotere di competenza" (+5.689 milioni). Scarsa l'incidenza del "da versare", passato da 791 a 892 milioni, come saldo anche qui fra la riduzione del "da versare residui" (da 620 a 572 milioni) e l'aumento del "da versare" di competenza (da 171 a 320 milioni).

2.7.2. Principali maggiori entrate.

Prima di passare ad un'analisi più dettagliata per categoria, va segnalato che a determinare la riduzione del riscosso totale (-813 milioni e -2,78 per cento) e del versato totale (-3,22 per cento) contribuiscono soprattutto i minori introiti per il condono edilizio (-2.081 milioni, in termini di riscosso totale), il ridotto versamento della quota interessi delle rate dei mutui erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti e trasferiti al MEF da destinare al pagamento degli interessi relativi ai buoni postali fruttiferi (-1.559 milioni), minori somme per 1.199 milioni versate dalla Banca d'Italia sul cap. 3240 a titolo di eccedenza di rendimento delle attività nei confronti del Tesoro[49]. Ulteriori minori entrate per 1.669 milioni dipendono da cinque capitoli che riguardano entrate eventuali e diverse, proventi delle licenze UMTS, il prelievo di somme dal conto corrente di Tesoreria relativo alla partecipazione ad organismi internazionali e i fitti figurativi[50].

Ci sono state. tuttavia, anche variazioni in positivo – insufficienti, tuttavia, a compensare la posta negativa. I principali capitoli con variazione in aumento riguardano:

- per 2.308 milioni la quota del sessanta per cento delle somme giacenti sulle contabilità speciali comunque costituite presso le sezioni di tesoreria e sui conti correnti aperti presso la Tesoreria centrale, non movimentati da oltre un anno (cap. 3380);
- per +616 milioni quote di stanziamento accantonate ai sensi dell'art. 25, comma 1, del DL 223/06, convertito nella legge 248/06 (cap. 3370)
- per +544 milioni la soppressione di gestioni fuori bilancio (cap. 3518).

2.7.3. Il capitolo 3249 ed il pagamento degli interessi sui buoni postali

Uno dei capitoli che, come si è visto, hanno contribuito diminuzione delle entrate del Titolo (dopo avere nel 2005 contribuito, invece, alla crescita) è il 3249. Si tratta di

---

[49] Cap. 3240 - 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.

[50] Si tratta dei capp.: 2368 - Entrate eventuali e diverse del MEF già di pertinenza del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica; 3570 - Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; 2571 – Proventi derivanti dalle licenze UMTS; 3376 - Somme prelevate dal conto corrente infruttifero di Tesoreria intestato alla Direzione generale del tesoro e denominato "Partecipazione italiana a banche, fondi e organismi internazionali" da assegnare allo stato di previsione del MEF per l'erogazione dei conferimenti dovuti; 2670 - Somme relative a fitti figurativi corrispondenti al costo d'uso degli immobili appartenenti al Demanio o comunque di proprietà pubblica assegnati gratuitamente alle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

un'entrata riassegnabile che, insieme con quella del cap. 4532 del Titolo III, è destinata a finanziare il pagamento degli interessi sui buoni postali fruttiferi (cap. 2221 della spesa). Posta l'inadeguatezza della loro previsione a coprire i pagamenti previsti dal cap. 2221 (2,3 miliardi[51] a fronte di 12,7 miliardi), sulle riassegnazioni alla spesa delle entrate contabilizzate nei capitoli 3249 e 4532 la Corte aveva sollecitato chiarimenti alla R.G.S. con una richiesta istruttoria inviata in data 10 aprile 2007.

Dal consuntivo è poi risultato che i versamenti sui due capitoli di entrata, perfettamente in linea con le previsioni, sono stati pari a 2.344 milioni (tutti versati dalla Cassa Depositi e Prestiti). Il pagato del capitolo di spesa 2221, a sua volta, ammonta a 12.701 milioni, pari a quello delle previsioni definitive, rispetto alle previsioni iniziali per 9.000 milioni.

Si è pertanto venuta a configurare una situazione del tutto analoga a quella già evidenziata dalla Corte per l'esercizio finanziario 2005 quando i versamenti sui due capitoli di entrata, rispetto ad una previsione di 5.099 milioni, erano risultati pari a 6.456 milioni (tutti versati dalla Cassa Depositi e Prestiti), mentre il pagato del capitolo di spesa 2221, a sua volta, è ammontato a 14.121 milioni, pari a quello delle previsioni definitive, rispetto alle previsioni iniziali per 5.822 milioni.

Come viene compiutamente illustrato anche al punto 8 a) dell'Appendice al presente capitolo, la nota di risposta della R.G.S. alle richieste non chiarisce del tutto i dubbi segnalati dalla Corte, in quanto, oltre a riferirsi al consuntivo 2005 e non già a quello 2006, 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, che dovrebbero, peraltro, far fronte anche al fabbisogno di due altri capitoli di spesa, il 9540 e il 2316.

La risposta, in realtà, contiene una serie di indicazioni intese a chiarire i dubbi manifestati dalla Corte nella relazione sul Rendiconto 2005. A tal fine la R.G.S. premette che le entrate relative ai capitoli 3249 e 4532 si sono rese disponibili a seguito dell'attribuzione al Ministero dell'economia e delle finanze della titolarità dei rapporti attivi della Cassa Depositi e Prestiti (C.DD.PP.), 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, indicati nell'elenco n. 1 allegato al decreto ministeriale 5/12/2003.

Tali risorse, concernenti, complessivamente, giacenze di tesoreria, rate di ammortamento dei prestiti (iscritte nei capitoli di bilancio delle Amministrazioni interessate) e remunerazione del risparmio postale e dei conti correnti di tesoreria (di cui al cap. 3100/Economia), sono state utilizzate per la copertura di maggiori oneri derivanti dall'accollo delle passività, trasferite al Tesoro a seguito della trasformazione della C.DD.PP. in S.p.A..

---

[51] I versamenti totali, a consuntivo, coincidono con le previsioni: 2.344 milioni.

Secondo quanto si legge nella nota, in sede di previsioni per l'anno 2005 parte di tali disponibilità sono state destinate, mediante corrispondente soppressione dei pertinenti capitoli concernenti rate ammortamento mutui, alla parziale copertura dei costi a carico dello Stato connessi all'istituzione dei capitoli per la gestione dei citati buoni postali fruttiferi (capp. 9540 e 2221), nonché all'istituzione di un ulteriore capitolo di bilancio nell'ambito del Centro di responsabilità "Tesoro" per la remunerazione dei conti correnti postali (cap. 2316). Tali risorse hanno consentito l'avvio della gestione, con l'allocazione in bilancio di circa 5,8 miliardi di euro iniziali, ma si sono rivelate insufficienti per la copertura dell'intero fabbisogno per interessi sui buoni postali in questione.

Si è, pertanto, provveduto ad autorizzare la C.DD.PP. a versare sui pertinenti capitoli dello stato di previsione dell'Entrata, per l'anno 2005 (rispettivamente nell'ambito dell'UPB 6.3.1 – Cap. 4532 (capo. X) – per i versamenti delle quote capitale e nell'ambito dell'UPB 6.2.1 – Cap. 3249 (capo X) – per i versamenti delle quote interessi), quote di rimborso dei mutui trasferiti al Ministero dell'economia e finanze, per un importo complessivo di euro 5.098.719.599,16[52], ai fini del rimborso degli interessi sui buoni postali fruttiferi sul cap. 2221/Economia.

Nella nota si fa, poi, presente che, a fronte di previsioni definitive per 14,1 miliardi, anche l'apporto di tali risorse aggiuntive si è rivelato insufficiente, restando un residuo da coprire di 3,2 miliardi. Si è perciò pensato di far ricorso ad ulteriori giacenze sul conto corrente di tesoreria n. 20134, intestato al Ministero dell'economia e finanze – la cui disponibilità era stata segnalata dalla stessa C.DD.PP. - non direttamente imputabili a riscossioni di rate di ammortamento, ma astrattamente utilizzabili per la copertura dei richiamati maggiori costi. Tuttavia, non si indica l'ammontare di tali risorse, né si spiega perché le stesse fossero "astrattamente utilizzabili" per la copertura della residua spesa del cap. 2221.

Si aggiunge, invece, che, tenuto conto di tale maggior fabbisogno e dell'impossibilità di individuare le modalità del versamento in entrata di parte della richiamata disponibilità sul conto corrente di tesoreria n. 20134, stante la commistione delle quote capitale e interessi che compongono la disponibilità di tesoreria medesima, si è potuto provvedere ad una integrazione, in sede di assestamento 2005, per l'importo complessivo di 3,2 miliardi di euro sul cap. 2221, utilizzandosi parzialmente, per la compensazione dell'onere, le ulteriori risorse rinvenienti da un definitivo riscontro delle rate di ammortamento dei mutui rimaste a carico del Tesoro.

I chiarimenti forniti dalla R.G.S. e sopra fedelmente riportati, oltre a non eliminare del tutto i dubbi sulle modalità di copertura del capitolo 2221 e dei capitoli 9540 e 2316, non

[52] I versamenti totali su questi stessi capitoli sono risultati a consuntivo pari a 6.446 milioni.

costituiscono elementi esaustivi ed univoci per compiutamente e correttamente ricostruire la gestione degli stessi capitoli di entrata e di spesa nell'esercizio finanziario 2006. Infatti, in luogo di fornire un semplice e chiaro prospetto numerico, si fanno ragionamenti non sempre lineari ed univocamente interpretabili.

Per il 2006 l'analisi dei dati di consuntivo porta conclusivamente a ritenere che la copertura dei tre capitoli di spesa di cui si è trattato in questo contesto (2221, 2316 e 9540) sia stata assicurata da tre componenti: gli iniziali stanziamenti di bilancio, le entrate riassegnabili dei capitoli 3249 e 4532 e le disponibilità del capitolo 3100 della spesa, alimentato con gli interessi sui conti di tesoreria.

Come si è detto, anche per il 2006, oltre che al cap. 2221 (9.000 milioni di previsioni iniziali, 12.701 milioni di previsioni definitive e di pagato), sembrerebbe, infatti, che le risorse in questione siano state destinate anche ai capitoli di spesa 9540 (1.000 milioni di previsioni iniziali, 7.000 milioni di previsioni definitive, 529 milioni di pagato e 6.471 milioni di residui di stanziamento) e 2316 (1.200 milioni di previsioni iniziali e 1.336 milioni di previsioni definitive e di pagato), per un totale di 11.200 milioni di previsioni iniziali, 21.037 milioni di previsioni definitive e 14.566 milioni di pagato.[53]

Sulla base di questa ricostruzione, la copertura del pagato complessivo sui tre capitoli 2221, 2316 e 9540 (14.566 milioni) sarebbe data dagli stanziamenti iniziali sugli stessi tre capitoli (11.200 milioni), dal versato sui capitoli dell'entrata 3249 e 4532 (2.344 milioni)[54], nonché dal pagato sul cap. 3100 della spesa (2.245 milioni)[55], per complessivi 15.789 milioni. Se questa ricostruzione è corretta, la differenza di 1.223 milioni è andata evidentemente a coprire altre spese. Più di una perplessità suscita, peraltro, il residuo di stanziamento di 6.471 milioni sul capitolo 9540. Tutto ciò, ovviamente, non può non contribuire ad alimentare un'impressione di indeterminatezza, o comunque di scarsa trasparenza, che postula l'esigenza di uno specifico approfondimento.

2.7.4. Analisi per categoria.

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

- la categoria XI – Recuperi, rimborsi e contributi (+21,20 per cento, da 21.478 a 26.032 milioni), grazie agli introiti registrati dai capitoli relativi alle sanzioni delle imposte dirette e indirette;
- la categoria IX – Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni (+36;08 per cento, da 6 a 1.089 milioni);

[53] 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".
[54] Previsioni di competenza iniziali e definitive di 2.344 milioni.
[55] 1.216 milioni di previsioni iniziali e 1.340 milioni di previsioni definitive.

- in misura minore, seppure con valori più alti in termini sia relativi che assoluti, la categoria XII – Partite che si compensano nella spesa (+17,58 per cento, da 2.019 a 2.374 milioni) e la categoria VII - Proventi di servizi pubblici minori (+4,66 per cento, da 6.943 a 7.267 milioni).

Un consistente apporto negativo è, invece, venuto dalla categoria X – Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro (-16,92 per cento, da 9.524 a 7.912 milioni), dovuto ai minori introiti delle somme a vario titolo dovute dalla Banca d'Italia (da 5.794 a 4.596 milioni) e della quota interessi dei mutui erogati dalla C.DD.PP. destinata al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali (da 2.486 a 933 milioni).

Sempre su valori negativi, ma di consistenza decisamente minore, la categoria VIII – Proventi dei beni dello Stato (-10,22 per cento, da 326 a 293 milioni), anche per quanto riguarda il riscosso (-9,55 per cento, da 323 a 293 milioni) ed il versato di competenza (-8,63 per cento, da 316 a 289 milioni), e la categoria VI – Proventi speciali (-2,81 per cento, da 795 a 772 milioni).

Per la categoria VII – Proventi da servizi pubblici minori, si registrano risultati differenziati: a fronte di un aumento degli accertamenti (+4,66 per cento), si assiste ad un calo sia delle riscossioni che dei versamenti di competenza (rispettivamente -18,46 per cento e –18,30 per cento). In diminuzione anche la quota di accertamenti riscossi (dal 48,19 al 37,55 per cento).

In ragione del loro peso limitato, poco rilevanti per i risultati complessivi del Titolo risultano la contenuta risalita 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 diminuiti, nel 2006, rispetto al 2005, del 14,33 per cento e sono costituiti per il 98,55 per cento da resti da riscuotere. La diminuzione si registra dopo fasi altalenanti: la riduzione del 2002 aveva portato i residui ad assestarsi su 49.065 milioni, ma era seguito un consistente nuovo aumento nel 2003 (60.555 milioni), a sua volta seguito prima dal calo del 2004 (a 52.594 milioni) e poi da un nuovo e forte aumento nel 2005 (a 71.871 milioni, +36,65 per cento).

In termini di riscossioni dell'anno[56], che fanno registrare un importo (27.659 milioni) inferiore di poco, rispetto a quello più elevato dello scorso anno (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

[56] Calcolate come somma del riscosso di competenza e del riscosso residui al netto del da versare esercizi finanziari precedenti.

importo delle insussistenze che, con l'eccezione del 2005[57], dal 2002 al 2004 hanno contribuito a ridimensionare la formazione dei residui di riscossione[58]. Nel 2006, dopo la suddetta eccezione del 2005, compaiono, invece, insussistenze pari a 31.503 milioni. Un secondo fattore da tener presente è quello del discontinuo andamento dei residui: dopo i più contenuti livelli del 2002, per effetto, soprattutto, come si è visto, dell'andamento del "da riscuotere", che è passato dai 59.750 del 2003 ai 51.893 milioni del 2004, per salire ai 71.080 milioni del 2005 e scendere ai 60.677 milioni del 2006, un valore, questo, tuttavia superiore alla media annuale dell'ultimo quinquennio (58.341 milioni). I residui si concentrano nelle categorie XI - Recuperi, rimborsi e contributi (per il 64,63 per cento con 39.214 milioni) - riguardanti, come si è visto, le sanzioni e gli interessi relativi agli accertamenti delle imposte dirette ed indirette - e VII - Proventi di servizi pubblici minori (per il 25,13 per cento, con 15.250 milioni).

Per quanto riguarda, infine, i risultati della riscossione dei residui del Titolo, all'opposto dello scorso anno, si evidenzia un aumento, sia al lordo, sia al netto del "da versare" dell'anno precedente. La riscossione al lordo, infatti, è passata da 1.288 a 1.509 milioni; quella al netto da 586 a 718 milioni. La quota di residui netti riscossi è così salita dall'1,06 per cento all'1,81 per cento, a fronte di una media annua dell'1,57 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 525 a 621 milioni, al lordo del "da versare" degli esercizi precedenti, e da 258 a 267 milioni, al netto del "da versare" degli esercizi precedenti. La quota netta dei residui riscossi della categoria è aumentata, passando dallo 0,77 per cento all'1,08 per cento del "da riscuotere" iniziale riaccertato.

2.8. 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 avevano confermano, con un ulteriore calo, il drastico ridimensionamento verificatosi l'anno prima: 10.075 milioni e –8,34 per cento. Nel 2006 il ridimensionamento è stato drastico (-80,93 per cento, a 1.921 milioni per l'accertato e ad importi praticamente identici per riscosso e versato), venendo a rappresentare il minimo storico negli ultimi dieci anni.

---

[57] Riaccertamenti per 3.645 milioni.

[58] –15.084 nel 2002, -95 nel 2003 e –17.819 milioni nel 2004.

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 2006, infatti, per riscosso e versato di competenza si registrano importi (1.903 e 1.902 milioni) solo marginalmente inferiori a quello dell'accertato (pari, come si è visto, a 1.921 milioni). Del tutto trascurabili, conseguentemente, anche i residui, in tutto e quattro le componenti (i residui totali ammontano a 47 milioni, con l'aumento di 13 milioni rispetto al 2005).

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 2006, lo scostamento fra previsioni definitive e previsioni iniziali, pur non raggiungendo le dimensioni del 2001 (+203,51 per cento), è comunque risultato del 77,80 per cento (+83,24 per cento nel 2005). L'accertato, da parte sua, ha fatto registrare una differenza minima del+2,52 per cento (+12,67 per cento nel 2005) rispetto alle previsioni iniziali (media annua dell'ultimo quinquennio: +62,38 per cento) e, in ulteriore peggioramento rispetto al −38,51 per cento del 2005, del −42,34 per cento rispetto alle previsioni definitive (+11,05 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[59], 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

[59] 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 2005 (163 milioni), mentre la cat. XV – Rimborsi di anticipazioni di crediti vari del Tesoro - fa registrare importi di entrata (1.517 milioni) sostanzialmente uguali per le tre voci di bilancio ma nettamente superiori a quelli della cat. XIV, con un allineamento rispetto al 2005, quando l'accertato, il riscosso ed il versato di competenza erano stati pari a 163 milioni.

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 era avuto uno svolgimento analogo: le previsioni iniziali di competenza (8.008 milioni) si collocavano al di sotto del livello delle entrate del 2004 (10.664 milioni per l'accertato), ma quelle definitive balzavano a 12.272 milioni. Di conseguenza, a causa dell'assestamento in calo rispetto al 2004, l'accertato del 2005 (così come il riscosso ed il versato) risultava superiore alle previsioni iniziali del 12,67 per cento, ma minore delle previsioni definitive del 38,51 per cento. In linea con gli orientamenti di politica di bilancio tesi a ridimensionare il peso delle *una tantum*, nel 2006 le previsioni iniziali di competenza si collocavano bel al di sotto del consuntivo dell'anno precedente (1.008 milioni rispetto a 8.008) e le previsioni definitive aumentavano solo marginalmente (a 1.025 milioni). L'accertato, tuttavia, risultava largamente inferiore anche alle più che prudenziali previsioni formulate: 223 milioni (rispetto a 5.631 del 2005), con uno scostamento, quindi, di -77,83 per cento e -78,20 per cento rispetto alle previsioni iniziali e definitive. Analogo il discorso per le differenze fra versamenti di competenza e previsioni di cassa.

Tra i capitoli che hanno maggiormente contribuito alla diminuzione delle entrate del Titolo rientrano il cap. 4055[60] (-4.006 milioni), il cap. 4532[61] (-2.559 milioni), 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 spesa 2221, relativo al pagamento degli interessi dei buoni postali fruttiferi, ma la cui previsione definitiva (12.701 milioni) è ben superiore sia all'apparentemente correlata previsione di entrata ed agli identici versamenti totali risultanti a consuntivo (2.344 milioni), il cap. 4057[62] (-976 milioni), il cap. 4003[63] (-397 milioni)ed il cap. 4531[64] (-232 milioni).

---

[60] 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.

[61] Versamento della quota capitale delle rate dei mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti trasferiti al MEF da destinare al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali.

[62] Proventi derivanti dalla privatizzazione dei beni immobili degli Enti previdenziali pubblici.

[63] Entrate per prezzo capitale della vendita dei beni immobili dello Stato.

[64] Versamento da parte della Banca d'Italia dell'importo delle banconote che non saranno presentate per la conversione in euro.

3. Gestione della spesa.

3.1. Particolarità del Rendiconto generale dello Stato sull'esercizio 2006.

Il Rendiconto generale dello Stato presentato alla Corte include, oltre al consuntivo dell'entrata, diciassette consuntivi della spesa per corrispondere tendenzialmente al nuovo ordinamento scaturito dal c.d. "spacchettamento" dei Ministeri. Manca, infatti, il consuntivo del Ministero della solidarietà sociale, le cui spese sono rappresentate nell'ambito del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Con riguardo alle altre tre nuove strutture ministeriali, solo il consuntivo dell'Università è formato in modo da ricomprendere – anche se non compiutamente – gli oneri ad esso riconducibili. I consuntivi del Ministero dei trasporti e del Ministero del commercio internazionale si limitano a riportare, invece, unicamente le spese relative agli Uffici di Gabinetto.

Va aggiunto che – a prescindere dall'operazione "spacchettamento" - il decreto legge 181/2006 ha comportato la redistribuzione di alcune funzioni e competenze fra i vecchi apparati ministeriali e fra questi la Presidenza del Consiglio. Anche questo fenomeno produce effetti sulle risultanze di consuntivo.

Da parte sua la Corte – per dare effettiva visibilità ed evidenza agli oneri imputabili ai neo-istituiti Ministeri – ritiene, basandosi sul criterio dei "Centri di Responsabilità di destinazione," di svolgere la propria analisi e le consequenziali valutazioni sull'utilizzo delle relative risorse riferendosi alle sopraggiunte strutture ministeriali. Restano, comunque, fuori da tale schema le disponibilità inerenti a funzioni trasferite alla Presidenza del Consiglio che, come è noto, dispone di un autonomo bilancio.

In questo caso le spese dei centri di responsabilità continuano ad essere esaminate nel contesto del Ministero in cui sono stati originariamente allocati i fondi.

La delineata complessa situazione – da cui è di fatto scaturita una gestione scandita in due distinte fasi semestrali – deriva da una inedita – e si auspica non ripetibile – trasformazione in corso di esercizio di numerosi apparati ministeriali, che ha provocato non pochi inconvenienti di ordine contabile ed organizzativo, nonché il ricorso a forme di "cogestione" e di "avvalimento" delle strutture di un dicastero da parte di un altro diverso.

Specifici problemi di carattere programmatico e gestionale legati a tali vicende sono evidenziati nella trattazione dei singoli Ministeri.

3.2. Attendibilità ed affidabilità del Rendiconto generale dello Stato.

3.2.1. Resta centrale il dibattito sulla trasparenza e sulla vericidità dei conti pubblici italiani, alimentato anche nelle sedi internazionali. La Corte, in tale contesto, ha concentrato, negli ultimi anni, l'attenzione sulla attendibilità ed affidabilità dei dati esposti nel Rendiconto generale dello Stato.

L'area del bilancio dovrebbe essere, sotto questo specifico punto di vista, quella maggiormente garantita, governata – come è – da un complesso di stringenti regole procedurali. Tale certezza, peraltro, è venuta da tempo incrinandosi per l'emergere e il consolidarsi del fenomeno delle regolazioni contabili e debitorie – in parte intrecciato e favorito dall'abnorme rilievo assunto dalla gestione di tesoreria – che stanno ad indicare la crisi dell'annualità del bilancio e della stessa reale rappresentatività del conto consuntivo.

A fianco di tale fenomeno – che ha assunto un carattere di quasi strutturalità – negli anni più recenti, anche per effetto dei ripetuti non selettivi interventi di contenimento della spesa di funzionamento, si sono create sacche di debiti pregressi in numerose Amministrazioni, ripianati episodicamente e parzialmente attraverso fondi variamente denominati.

Sarebbe al riguardo necessaria una "operazione verità" per conoscere in maniera sistematica il quadro dell'esposizione debitoria e pianificare tempi e modalità per l'estinzione dei debiti accumulati.

Nel frattempo continuano a svolgersi "operazioni gestionali parallele", che non trovano riscontro nelle risultanze annuali e che finiscono per prenotare risorse degli esercizi successivi.

E' ormai tempo di normalizzare tale anomala situazione e restituire credibilità al Rendiconto dello Stato.

3.2.2. Per evidenziare criticità ed anomalie dei consuntivi di spesa, la Corte ha utilizzato anche quest'anno lo strumento dell'auditing finanziario contabile, calibrato sul quadro degli andamenti economico-finanziari e gestionali di ciascuna Amministrazione.

Alla luce dell'analisi condotta restano in gran parte confermate le osservazioni formulate negli anni precedenti. La trasparenza e la leggibilità dei dati non sono certo migliorate; esse risultano appannate dalla permanenza di un'area di capitoli promiscui, che finisce anche per riflettersi sulla significatività delle unità previsionali di base e dei centri di responsabilità. Non può più prescindersi da una completa ed effettiva revisione del nomenclatore degli atti, essenziale punto di partenza per la formazione del bilancio annuale. Nella tavola 1.3 si dà conto del grande numero di capitoli – distinti per

Amministrazione – su cui si verificano sintomatici fenomeni contabili, rappresentandone l'incidenza sulla relativa dotazione finanziaria e, nei casi di interesse, sugli stanziamenti complessivi dell'Amministrazione.

Le specifiche misure di contenimento della spesa ed i vincoli imposti alla gestione hanno provocato lo stress della normativa contabile ed hanno fatto emergere ulteriori distorsioni procedurali e contabili, con l'accumulo di debiti pregressi.

Alcuni fenomeni sono, peraltro, di lunga durata. Tale è il caso delle eccedenze di spesa, che 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, le predette eccedenze di spesa – che mal si conciliano con un bilancio strutturato su unità previsionali di base – emergono prevalentemente nelle aree gestionali rette da particolari meccanismi contabili (spese di giustizia e ruoli di spesa fissa).

Interventi procedurali ed organizzativi, assecondati da un accorto impiego delle tecnologie informatiche, potrebbero consentire di rimuovere tale anomala situazione.

Incide sulla impostazione delle previsioni iniziali di bilancio l'istituto dei capitoli per memoria, identificati nella citata tabella, in gran parte collegati alle vicende gestorie di corrispondenti poste di entrata. I limiti stringenti per la riassegnazione delle entrate hanno creato nel 2006 non pochi problemi alla funzionalità delle Amministrazioni.

L'attendibilità degli stanziamenti iniziali è messa a rischio dalla crescente istituzione di nuovi capitoli fondo, che costituiscono, sotto alcuni profili, elemento di ulteriore appesantimento dell'attività gestionale. Tale fenomeno, da un lato, indebolisce la corrispondenza fra bilancio di previsione e conto consuntivo (nel caso di alimentazione di capitoli collegati al fondo) e, dall'altro, può alterare la significatività dei dati esposti nel Rendiconto.

La continua espansione dei fondi e la loro residuale classificazione economica – di cui andrebbe valutata, soprattutto nel caso di una pluralità di finalizzazioni, la coerenza col modello contabile delineato nella legge n. 94 del 1997 – comporta, in ogni caso, una attenuazione del principio di simmetria tra bilancio preventivo e consuntivo.

D'altronde, il processo di flessibilizzazione delle poste di bilancio, avviato con la riforma del 1997 ed accelerato con le ultime leggi finanziarie, ha portato – nelle aree di spesa manovrabili – ad un sensibile incremento delle variazioni di bilancio.

Il corretto utilizzo di tale strumento presuppone, comunque, una congrua quantificazione delle dotazioni iniziali di bilancio, che resta essenziale per un ordinato sviluppo della gestione annuale.

Una ulteriore misura finalizzata a contenere la spesa era recata dal comma 7 della Legge finanziaria per il 2006, per il quale a decorrere dallo stesso esercizio le Amministrazioni

dello Stato - escluso il comparto della sicurezza e del soccorso - avrebbero dovuto assumere mensilmente impegni per importi non superiori ad un dodicesimo della spesa prevista da ciascuna unità previsionale di base[65].

Tale norma, al di là dei profili problematici emersi in sede di attuazione, non sembra aver prodotto effetti significativi sul livello della spesa.

La disposizione in parola si inquadra nella tendenza delle ultime Leggi Finanziarie ad introdurre ulteriori vincoli, rispetto a quelli stabiliti dalla legge di contabilità generale, per la gestione della spesa statale.

Anche sotto questo profilo, sarebbe meglio intraprendere la strada di una rivisitazione della ormai datata normativa contabile.

3.3. Accertamenti diretti sulla affidabilità dei dati contabili esposti nel Rendiconto.

Allo scopo di meglio saggiare la veridicità dei dati rappresentati nel Rendiconto generale dello Stato, 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.

Con questa attività la Corte si ripromette di pervenire, in prospettiva, ad una dichiarazione assimilabile alla certificazione dei bilanci, pur con le peculiarità insite nel sistema dei conti pubblici.

Ciò risponde all'esigenza di verificare 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 dello Stato e le cui risultanze devono esprimere gli effetti di puntuali vicende gestorie, e non basarsi su alcun dato stimato, come avviene per il conto della pubblica Amministrazione.

Gli accertamenti diretti quest'anno hanno dovuto, fra l'altro, scontare gli effetti del c.d. "spacchettamento dei Ministeri" e delle misure di contenimento della spesa, che hanno insidiato la tenuta delle regole procedurali.

In tale quadro la Corte ha perfezionato lo schema operativo illustrato nelle due precedenti relazioni. Si è, da un lato, proceduto, continuando nella logica di un approccio sperimentale, alla individuazione di più mirati campioni di spesa, attraverso la selezione di appropriate coppie di capitoli/titoli di spesa. Si è operato, dall'altro, un tendenziale ampliamento del numero degli accertamenti effettuati, nell'intento di riscontrare la

---

[65] Restano escluse le spese per stipendi, retribuzioni ed altre spese fisse o aventi natura obbligatoria o non frazionabili in dodicesimi, nonché una serie numerosa di altre tipologie di spesa.

presenza di eventuali irregolarità, in grado di inficiare l'attendibilità dei dati risultanti dal Rendiconto.

Si è mantenuta, peraltro, la soglia di valore dei titoli di spesa (100.000 euro per forniture e servizi; 300.000 euro per i lavori) oggetto di verifica nell'ambito della filiera contabile esaminata.

I pagamenti oggetto di riscontro sfiorano l'ammontare di 172 milioni, anche se costituiscono una percentuale ancora esigua rispetto all'importo totalizzato nel Rendiconto[66].

L'esame è stato condotto sul complesso degli apparati centrali dei Ministeri ed è stato calibrato sulle loro specificità organizzative.

Per completare il quadro, andranno per i prossimi esercizi investigate anche le attività degli uffici periferici, tenendo conto del sistema che regola i rapporti finanziari e contabili fra centro e periferia in ogni singola Amministrazione.

La descritta attività è stata portata avanti con la fattiva collaborazione della Ragioneria generale dello Stato e degli Uffici centrali di bilancio, nonché in contraddittorio con le singole Amministrazioni.

Al di là di specifici elementi di criticità illustrati nella trattazione dei singoli ministeri, sul piano generale va segnalata la sostanziale tenuta delle procedure contabili che regolano l'attività dell'Amministrazione. Trova conferma, peraltro, la problematica connessa con la riduzione delle disponibilità finanziarie – riguardante soprattutto i consumi intermedi - che sta di fatto facendo saltare il principio dell'annualità del bilancio. Ne deriva una mancata o incompleta rappresentazione degli oneri nel pertinente consuntivo, con la conseguenza che l'imputazione della spesa viene, in tutto o in parte, rinviata ad esercizi successivi. Ciò produce distorsioni ed inconvenienti di ordine gestionale, nonché – in taluni casi – anche aggravi di spesa.

3.4. Tendenze della spesa statale.

3.4.1. Evoluzione nel periodo 1998-2006.

L'andamento della spesa relativa al conto consolidato della P.A. è stato esaminato nel capitolo I.

In questa sede si dà conto delle tendenze di fondo della spesa statale nel periodo 1998-2006, e cioè dell'arco temporale successivo alla manovra di risanamento dei conti pubblici attuata nel 1997.

---

[66] E' da aggiungere che gli ordinativi in parola costituiscono, in taluni casi, la fase conclusiva di una ben più consistente – sotto il profilo finanziario – sequenza contabile, che è stata esaminata nella sua globalità.

A tale scopo viene esposto nella tavola 1.4 il percorso evolutivo dei macroaggregati di bilancio, nella versione al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA, rispetto all'anno base costituito dal 1998. L'evoluzione dei principali aggregati di spesa risente, peraltro, dell'applicazione, a partire dall'esercizio finanziario 2000, dei nuovi criteri di classificazione della spesa stabiliti dal SEC'95, nonché della graduale riduzione delle grandezze di bilancio legata al processo di decentramento della spesa.

Sul versante della competenza il differenziale più ampio si registra per l'andamento della spesa complessiva che, anche per effetto del progressivo ridimensionamento del rimborso delle passività finanziarie, segna una riduzione di oltre otto punti in rapporto al Pil (dal 49 al 40,8 per cento).

Il dato più significativo – sul piano dell'effettiva attività gestionale annuale – riguarda, comunque, il declino della spesa finale per circa tre punti e mezzo di Pil (dal 33,1 al 29,7 per cento). Su di esso incide, per oltre due punti la flessione della spesa corrente (dal 29,4 al 27,2 per cento) e per più di un punto la contrazione del conto capitale (dal 3,6 al 2,5 per cento). Il risultato della spesa corrente è decisivamente influenzato dalla riduzione di circa tre punti e mezzo degli oneri per interessi (dall'8,2 al 4,8 per cento), tanto che la spesa corrente al netto degli interessi denuncia un incremento di oltre un punto (dal 21,2 al 22,4 per cento).

Sul lato della cassa il divario è meno elevato per quanto riguarda la spesa complessiva (dal 46,4 al 40,1 per cento) e finale (dal 30,7 al 29,4 per cento). La parte corrente si riduce di oltre un punto (dal 27,9 al 26,8 per cento), pur giovandosi del calo di circa tre punti e mezzo del peso degli interessi (dall'8,2 al 4,8 per cento).

Conseguentemente la spesa corrente al netto degli interessi, che costituisce variabile chiave dell'evoluzione della spesa, accusa una lievitazione di circa due punti e mezzo percentuali (dal 19,7 al 22,1 per cento).

La spesa in conto capitale, in progressivo calo negli ultimi anni, esprime un livello inferiore di due decimi di punto rispetto a quello segnato nel 1998 (dal 2,8 al 2,6 per cento).

3.4.2. I risultati di competenza rispetto agli obiettivi programmatici.

Il bilancio programmatico di competenza dello Stato prevedeva per il 2006 (al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA) la seguente evoluzione della spesa in rapporto al Pil:

- la flessione di circa un punto e mezzo della spesa finale (dal 31,4 al 30 per cento),
- il calo di mezzo punto della spesa corrente al netto degli interessi (dal 23,3 al 22,8 per cento);
- il ribasso di due decimi di punto degli oneri per interessi (dal 5,2 al 5 per cento),

- l'ulteriore ridimensionamento della spesa in conto capitale (dal 3 al 2,2 per cento).

I risultati gestionali, in termini di Pil, sono migliori degli obiettivi stabiliti.

Gli oneri per operazioni finali (29,7 per cento) si fermano tre decimi di punto al di sotto del limite fissato.

La quota della spesa per interessi (4,8 per cento) è inferiore di due decimi di punto al valore programmato.

Resta su un livello meno elevato di circa mezzo punto, rispetto a quello preventivato, la spesa corrente al netto degli interessi (22,4 per cento).

Solo la spesa in conto capitale – pur registrando il livello più basso degli ultimi otto anni (2,5 per cento) – mostra un peso superiore alle aspettative.

3.5. La manovra di metà anno sulla spesa.

Non è mancato, neppure nel 2006, un contenimento delle disponibilità di bilancio operato in corso di esercizio.

Infatti il decreto Bersani-Visco, convertito nella legge 248/2006, ha previsto l'accantonamento di somme per 683 milioni di euro e il loro riversamento al capitolo 3370 dell'entrata entro il 30 novembre 2006.

Nei termini di legge si è al riguardo provveduto per 616 milioni, mentre la residua quota di 67 milioni è andata a formare economie di spesa (tavola 1.5).

La manovra correttiva ha toccato ancora una volta l'area dei consumi intermedi e degli investimenti fissi lordi, oggetto di insistite misure restrittive, e in misura inferiore, i contributi agli investimenti alle imprese.

Gli interventi si sono concentrati su tre Ministeri (Difesa per 448 milioni; Economia e finanze per 110 milioni; Interno per 65 milioni), incidendo solo per il 9 per cento sulla restante platea delle Amministrazioni.

All'interno del Ministero della difesa sono state incise le risorse delle diverse Forze armate destinate ai mezzi operativi e strumentali (per un totale di 286 milioni).

Anche attraverso questa tipologia di interventi, - oltrechè, soprattutto, per il moltiplicarsi delle variazioni compensative – più massicciamente ripresa e perfezionata nella Legge finanziaria per il 2007, si sta cambiando il valore delle previsioni di spesa, stabilito all'atto dell'approvazione del bilancio.

3.6. Il contenimento delle previsioni definitive inerenti alle operazioni finali di bilancio.

A livello di operazioni finali di bilancio i dati previsionali definitivi del 2006 risultano, nella serie lorda, inferiori di oltre 6000 milioni a quelli del precedente esercizio. Si è così

interrotta la progressione delle dotazioni di competenza, che aveva caratterizzato il triennio 2003-2005, mentre le autorizzazioni di cassa, in calo nel 2006, si collocano in un percorso previsionale altalenante.

Sul versante della spesa corrente le dotazioni di competenza – spinte da meccanismi inerziali – continuano peraltro, sia pure di poco, a crescere (da 437.873 a 439.558 milioni), mentre le relative autorizzazioni di cassa rientrano nel segnalato profilo discendente (da 446.293 a 444.711 milioni).

D'altra parte, le dotazioni di conto capitale, sia di competenza che di cassa, registrano nel 2006 la quarta consecutiva flessione e scendono rispettivamente a 39.824 e 51.759 milioni, per la determinante contrazione degli "investimenti fissi lordi" e dell'"acquisizione delle attività finanziarie".

3.7. Lo sviluppo delle previsioni di bilancio.

3.7.1. Variazioni di competenza.

Nonostante la forte diffusione delle variazioni compensative, resta ampio il margine tra previsioni iniziali e previsioni definitive di competenza.

Le dotazioni della spesa finale passano da 462.416 a 479.382 milioni, incrementandosi in corso d'anno del 3,7 per cento (4,3 per cento nell'esercizio precedente). A tale aumento contribuisce per 3.619 milioni lo stesso provvedimento di assestamento, cui, sulla base della specifica circolare del Ministero dell'economia e delle finanze, sarebbe dovuto, comunque, essere inibito di superare le previsioni originarie approvate con la legge di bilancio. Inferiore alla percentuale media risulta l'evoluzione degli stanziamenti di parte corrente (da 428.154 a 439.558 milioni; +2,7 per cento). In termini assoluti la differenza è pari a 11.404 milioni ed è sospinta, soprattutto, dallo sviluppo complessivo dei trasferimenti (+4.675 milioni), dagli interessi passivi (+4.294 milioni) e dai consumi intermedi, che si giovano – come la Corte ha ripetutamente sottolineato – di specifici meccanismi di alimentazione. Significativi incrementi previsionali registrano anche le "poste correttive e compensative" (+2.229 milioni) ed i "redditi da lavoro dipendente" (+1.891).

Il divario fra le dotazioni iniziali e finali è attenuato dal normale utilizzo (5.083 milioni) dei fondi di riserva allocati nella categoria XII "altre uscite correnti".

Gli stanziamenti in conto capitale – pur comparativamente inferiori ai valori del precedente esercizio – crescono da 34.262 a 39.824 milioni, segnando un incremento previsionale del 16,2 per cento.

La progressione è dovuta, in particolare, al complesso dei contributi agli investimenti (Amministrazioni pubbliche, imprese, famiglie, estero), che salgono da 18.832 a 25.569

milioni (+35,8 per cento). Gli "investimenti fissi lordi" registrano uno scostamento positivo del 19,5 per cento, ma il livello delle relative dotazioni - colpite da ulteriori specifiche misure di contenimento - resta ben al di sotto dell'anno precedente. Raddoppia in corso di esercizio (da 410 a 868 milioni) "l'acquisizione di attività finanziarie", voce che ha peraltro subito un drastico ridimensionamento rispetto al 2005. L'unico differenziale negativo riguarda, come di consueto, gli "altri trasferimenti in conto capitale" (da 11.510 a 9.191 milioni).

3.7.2. Variazioni di cassa.

Pressoché analoga, rispetto alla competenza, è l'evoluzione previsionale della spesa finale di cassa (da 477.308 a 496.469 milioni), quantificabile nella misura del 4 per cento. La variazione, contrariamente agli obiettivi di riduzione fissati per le autorizzazioni di cassa nella richiamata circolare del MEF, è spinta anche dall'assestamento (3.376 milioni). Anche sul versante della cassa l'incremento delle autorizzazioni di parte corrente è più contenuto (+1,2 per cento) di quello medio. Esso deriva in buona misura (6.191 milioni) dall'integrazione registrata nel comparto dei trasferimenti, trainato dalle somme destinate alle Amministrazioni pubbliche (da 180.447 a 184.960 milioni). Consistenti incrementi previsionali riguardano "interessi passivi e redditi da capitale" (+4.357 milioni) e "consumi intermedi" (+3.983 milioni), oggetto peraltro di ulteriori misure di contenimento in sede di quantificazione delle risorse iniziali. Uno scostamento mostrano pure le autorizzazioni per le "poste correttive e compensative" (+2.252 milioni) e per i "redditi da lavoro dipendente" (+2.189 milioni).

La variazione della parte corrente è in gran parte compensata dall'utilizzo per 13.922 milioni dei fondi di riserva inclusi nella categoria XII "altre uscite correnti".

Di oltre un terzo risultano incrementate le autorizzazioni di cassa di conto capitale (da 37.896 a 51.579 milioni), che mostrano comunque valori declinanti nei confronti del 2005.

Quasi i nove decimi delle variazioni sono legati ai "contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche" (7.636 milioni) e ai "contributi agli investimenti ad imprese" (+4.709 milioni), nonché in misura residuale agli altri contributi (famiglie ed estero). Una impennata previsionale evidenziano le autorizzazioni per l'"acquisizione di attività finanziarie" (da 700 a 3.575 milioni) che, ciononostante, risultano, nella versione definitiva, più che dimezzate rispetto al 2005.

Una variazione accrescitiva segnano pure le autorizzazioni per "investimenti fissi lordi" (da 3.712 a 4.514 milioni), nettamente inferiori nelle autorizzazioni iniziali e definitive riguardo all'anno precedente.

Gli "altri trasferimenti in conto capitale" espongono per contro una dinamica previsionale negativa (da 11.513 a 8.998 milioni), che si collega ai fisiologici meccanismi di bilancio.

3.7.3. Il ricorso ai Fondi generali di riserva.

Specifiche variazioni alle dotazioni di cassa sono state, anche nel 2006, attivate attraverso il meccanismo di alimentazione costituito dall'apposito fondo di riserva. La consistenza del fondo, inizialmente pari all'ammontare dei due precedenti esercizi (10.000 milioni), è stata portata a 12.000 milioni in sede di assestamento.

Il tasso di utilizzo (94,5 per cento) risulta il più elevato dell'ultimo quadriennio.

Nella tavola 1.6 viene fornito il quadro di ripartizione del fondo per Ministeri e categorie, mentre nella tavola 1.7 si prospetta la serie storica delle dimensioni e della percentuale di utilizzo del fondo stesso, a partire dalla sua istituzione avvenuta nel 1997.

Ad eccezione delle categorie VIII e XI, sono state integrate le autorizzazioni di tutte le categorie ed in misura largamente prevalente la spesa di conto capitale (8.411 milioni) rispetto a quella corrente (2.926 milioni).

Il 60,4 per cento (6.850 milioni) del fondo di riserva è servito ad integrare le autorizzazioni di cassa per i trasferimenti (in prevalenza di quelli in conto capitale, per un ammontare di 5.348 milioni).

La restante quota è stata pressoché integralmente assorbita per implementare le dotazioni per "acquisizioni di attività finanziarie" (2.468 milioni), "consumi intermedi" (796 milioni), "investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni" (594 milioni) e "redditi da lavoro dipendente" (205 milioni).

L'84,5 per cento delle variazioni effettuate attraverso il fondo è concentrato sul Ministero dell'Economia e delle Finanze ed è legato, sostanzialmente, alle competenze nel settore dei trasferimenti e degli investimenti finanziari.

Nell'ambito della manovra di contenimento degli stanziamenti, il fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente era stato quantificato dalla legge di bilancio in soli 392 mila euro. Con un inedito provvedimento di riassegnazione di entrate il fondo stesso è stato elevato ad un ammontare di 70 milioni, totalmente utilizzato. La quota preponderante del fondo è stata fisiologicamente destinata alla parte corrente (68,7 milioni), mentre una esigua parte (1,4 milioni) è stata impropriamente utilizzata per sostenere la spesa in conto capitale, sotto forma di contributi ad investimenti all'estero.

Come negli anni precedenti, con il fondo si sono incrementate, soprattutto, le dotazioni della categoria IV "trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche".

3.8. La regola del 2 per cento. Effetti sul bilancio dello Stato.

Anche per il 2006 era in vigore la regola dell'incremento massimo del 2 per cento per otto categorie di spesa aventi impatto diretto sul conto economico delle Pubbliche amministrazioni.

Ulteriori specifici vincoli sono stati previsti, come si è accennato, nella manovra di metà anno per consumi intermedi, trasferimenti correnti alle imprese ed investimenti fissi lordi. Per questi ultimi era altresì previsto un massimale del 95 per cento ai pagamenti rispetto ai dati dell'esercizio 2004 (limite ulteriormente ridotto da successive disposizioni emanate in corso d'anno)[67].

Per il complesso delle otto categorie si evidenzia una flessione degli stanziamenti iniziali di competenza su quelli del 2005 (da 34.553 a 30.436 milioni) e una loro netta decurtazione (-11,8 per cento) con riferimento al limite posto agli stanziamenti sulla base della predetta regola del 2 per cento.

Le dotazioni definitive per l'area delle categorie in esame registrano una lieve diminuzione (da 39.302 a 38.938 milioni) sull'anno precedente, ma rispetto al limite del 2 per cento un incremento del 12,8 per cento.

Ciò è dovuto ai meccanismi di alimentazione automatica in corso d'esercizio – normativamente previsti – con cui sono state soprattutto implementate, come di consueto, le disponibilità dei consumi intermedi, determinando uno scostamento, per questa voce, del 15,6 per cento rispetto al valore obiettivo.

Uno sviluppo delle previsioni largamente superiore alla regola si registra anche per i trasferimenti correnti a famiglie ed estero, nonché, in particolare, per i contributi agli investimenti ad imprese, famiglie ed estero.

Per contro una evoluzione negativa si registra per i trasferimenti correnti ad imprese, che restano al di sotto del valore programmato (-13,8 per cento).

Le dotazioni finali degli investimenti fissi lordi mostrano un divario negativo del 24,7 per cento in rapporto al tetto stabilito.

A consuntivo gli impegni totali scendono da 38.056 a 37.782 milioni (-0,7 per cento) rispetto all'anno precedente, mentre i corrispondenti pagamenti passano da 36.024 a 36.307 milioni (+0,8 per cento)[68].

Al loro interno si registra una lieve flessione degli impegni relativi alle categorie di parte corrente (da 23.134 a 23.007 milioni; -0,5 per cento), accompagnata da una esigua crescita dei pagamenti (da 23.009 a 23.057 milioni; +0,2 per cento). Tale esito è riconducibile alla contrazione di impegni e pagamenti per consumi intermedi (12.163 e

---

[67] Consumi intermedi ed investimenti fissi lordi sono state anche le aree maggiormente interessate dalla gestione per dodicesimi.

[68] Si tratta, evidentemente, di saldi complessivi che ricomprendono al loro interno una articolata situazione a livello di singoli ministeri.

12.613 milioni; -4,8 e -2,9 per cento), trasferimenti alle imprese (4.599 e 4.315 milioni; -5,7 e -7,1 per cento) e trasferimenti ad estero (1.576 e 1.524 milioni; -2,4 e -3,7 per cento), in parte compensata dall'incremento dei trasferimenti alle famiglie (4.669 e 4.605 milioni; +20,9 e +21,4 per cento).

Divaricato è per contro l'andamento sul conto capitale. Alla flessione degli impegni (da 14.921 a 14.775 milioni; -1 per cento) si affianca una espansione dei pagamenti (da 13.015 a 13.250 milioni; +1,8 per cento). Su tale evoluzione incide, da un lato, il forte calo degli investimenti fissi lordi in termini di impegni (da 6.170 a 4.138 milioni; -32,9 per cento) e di pagamenti (da 5.610 a 3.614 milioni; -35,6 per cento) e, dall'altro, la netta ripresa dei contributi agli investimenti alle imprese sia sulla competenza (da 8.233 a 10.107 milioni; +21,7 per cento) sia sulla cassa (da 6.817 a 9.133 milioni; +34 per cento). Poco incidono – per le ridotte dimensioni finanziarie – i contributi agli investimenti a famiglie e ad estero.

Applicando agli impegni ed ai pagamenti la regola del 2 per cento gli scostamenti sopra evidenziati presentano una oscillazione negativa più ampia per trasferimenti ad imprese (-7,5 e -8,9 per cento), consumi intermedi (-6,7 e -4,8 per cento) e trasferimenti ad estero (-4,3 e -5,6 per cento); per contro più contenuto risulta lo sviluppo dei trasferimenti alle famiglie (+18,5 e +19 per cento). Lo stesso fenomeno si verifica per le categorie del conto capitale. Margini negativi più elevati mostrano gli investimenti fissi lordi (-34,3 e -36,9 per cento), mentre meno espansivo si mostra l'andamento dei contributi agli investimenti ad imprese (+20,3 e +31,3 per cento).

Sul piano complessivo si verifica una flessione degli impegni di spesa sia sul versante corrente (-2,5 per cento) che su quello in conto capitale (-2,9 per cento), cosicché la spesa totale espone un calo del 2,7 per cento. Più ristretto risulta il divario per i pagamenti globali (-1,2 per cento), al cui interno ripiegano in misura superiore i pagamenti di parte corrente (-1,8 per cento) rispetto a quelli di conto capitale (-0,2 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.

3.9. Sintesi della gestione[69].

3.9.1. Da circa venti anni, per meglio dare conto degli andamenti gestori effettivamente riferibili all'anno preso in considerazione, alla rappresentazione lorda della spesa statale

[69] 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.

si affianca, nei documenti ufficiali, una versione al netto delle regolazioni debitorie e contabili, nonché dei rimborsi IVA[70].

Lo scostamento risulta anche nel 2006 di dimensioni rilevanti, anche se inferiore a quello registrato nel 2005. Sul piano della spesa complessiva è quantificabile in 28.538 e 26.372 milioni (36.900 e 43.303 nel precedente esercizio).

Influiscono sul dato complessivo le minori somme destinate al Fondo ammortamento titoli di Stato (scese da 4.191 e 11.690 milioni a 334 milioni), che dall'esercizio finanziario 2000 sono incluse nel "rimborso delle passività finanziarie". Anche le partite regolatorie relative alla spesa finale mostrano una contrazione rispetto al 2005 (28.204 e 26.038 milioni a fronte di 32.710 e 31.613 milioni).

Alla stregua di quanto verificatosi nel corso degli ultimi dieci anni, le sistemazioni contabili riguardano, fondamentalmente, la parte corrente (26.104 e 25.870 milioni), mentre le analoghe poste di conto capitale sono cifrabili in 2.100 e 168 milioni.

Nell'ambito della spesa corrente il fenomeno sta recentemente riguardando la stessa spesa di funzionamento: nel 2006 figurano per una quota consistente i "redditi da lavoro dipendente" (936 milioni per competenza e cassa) ed anche i "consumi intermedi" (724 e 663 milioni).

L'area delle regolazioni si riferisce, peraltro, in larga misura alle "poste correttive e compensative" (23.114 e 22.472 milioni), nonché ai "trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche" (1.330 e 1.799 milioni) e cioè ai settori di spesa in cui più forte è l'interdipendenza fra operazioni di bilancio e operazioni di tesoreria.

Sul conto capitale 2.100 milioni per competenza e 68 milioni per cassa attengono agli "altri trasferimenti" (per il ripiano disavanzi ASL); 75 milioni ai "contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche" (per i disavanzi pregressi delle Università), nonché 25 milioni ai "trasferimenti all'estero" (per i profughi istriani e dalmati).

Per esplicitare l'effettiva incidenza degli andamenti annuali, il confronto con i precedenti esercizi si basa sui dati della serie netta delle spese di bilancio[71].

La spesa finale – su cui si registra un carico di interessi sostanzialmente immutato – mostra un lieve incremento in termini di impegni (438.890 milioni; +1 per cento), mentre più sostenuta è la crescita dei pagamenti (433.764 milioni; +3 per cento).

Gli impegni di parte corrente passano da 389.840 a 402.035 milioni (+3,1 per cento) ed i corrispondenti pagamenti da 380.118 a 395.961 milioni (+4,2 per cento).

---

[70] Per non introdurre ulteriori elementi di incertezza sull'ammontare delle poste regolatorie – il cui saldo fra entrate e spese viene definito con l'art.1 della Legge finanziaria - la Corte ritiene di non discostarsi dalle indicazioni contenute in una apposita tabella, fornita dalla Ragioneria generale dello Stato, priva peraltro di una puntuale esplicitazione della metodologia utilizzata per la sua costruzione.
Non possono, pertanto, non manifestarsi anche quest'anno perplessità sui poco trasparenti criteri con cui tali poste sono individuate e rappresentate.

[71] Per completezza di informazione si è comunque predisposta la tavola 1.8 in cui le operazioni finali di spesa vengono prospettate al lordo delle partite contabili e debitorie

Netta è la caduta della spesa in conto capitale sia sul lato della competenza (36.854 milioni; -17,5 per cento) sia sul versante della cassa (37.802 milioni; -7,5 per cento).

Una maggiore dinamica, rispetto all'intero comparto, presenta la spesa corrente al netto degli interessi, con una espansione degli impegni pari al 3,8 per cento (da 319.170 a 331.235 milioni) e più accentuata per i pagamenti (da 309.865 a 325.611 milioni; +5,1 per cento).

Pressoché stazionario, come si è già evidenziato, è il peso degli interessi (70.800 e 70.350 milioni), il cui livello era, peraltro, in parte gonfiato nel 2005 da fattori meramente contabili.

Spinti dal rinnovo dei contratti e dagli emolumenti arretrati – oltrechè dal versamento di oneri sociali pregressi – crescono in misura rilevante sia gli impegni (88.214 milioni; +7,9 per cento) che, ancor di più, i pagamenti (86.862 milioni; +9,8 per cento) per "redditi da lavoro dipendente".

Per effetto della compressione degli stanziamenti iniziali e della manovra di metà anno si deprimono ulteriormente i "consumi intermedi" (12.163 e 12.613 milioni; -5 e –3 per cento), al cui interno si sono formati, in modo anomalo, debiti pregressi.

Cresce notevolmente (+5 e +5,9 per cento) l'aggregato maggioritario dei trasferimenti correnti (192.026 e 186.794 milioni).

Ripiegano di circa un terzo gli investimenti fissi lordi, in ragione della consistente manovra riduttiva operata con la Legge finanziaria 2006 e con successivi interventi normativi. I pertinenti impegni si fermano sul livello di 4.138 milioni (-32,9 per cento), mentre i pagamenti (3.614 milioni) espongono un calo ancora più vistoso (-35,6 per cento).

Crolla (-61,2 e –87,7 per cento) la spesa per investimenti finanziari (784 e 2.787 milioni). Il relativo profilo gestionale è segnato dal taglio dell'apporto al capitale sociale delle Ferrovie s.p.a. e dal contenimento degli analoghi flussi verso l'ANAS.

Nel conto capitale resta maggioritario il comparto dei trasferimenti (31.932 e 31.402 milioni), che evidenzia contestualmente una flessione degli impegni (-0,7 per cento) e un sostenuto sviluppo dei pagamenti (+11,5 per cento).

Infine la spesa complessiva (602.176 e 591.579 milioni) – meno appesantita dal "rimborso delle passività finanziarie" (163.620 e 158.149 milioni) – mostra un contenuto sviluppo sulla competenza (+0,6 per cento) e sulla cassa (+0,3 per cento).

3.9.2. La delineata evoluzione dei pagamenti ha modificato i valori dei principali indicatori del bilancio di cassa (tavola 1.9).

Cresce l'utilizzo delle autorizzazioni di cassa in termini di spesa finale (dal 90,1 al 92,6 per cento) e, di più, per la spesa corrente (dal 91,9 al 94,9 per cento); diminuisce, per contro, tale rapporto per il conto capitale (dal 75,5 al 73,4 per cento).

S'incrementa lo smaltimento degli stanziamenti di competenza per la spesa corrente (dall'89,3 al 91,2 per cento) e per quella finale (dall'85,9 all'87,8 per cento); ridiscende però il coefficiente relativo al conto capitale (dal 55,2 al 50,1 per cento).

Torna a salire, dopo la flessione del precedente esercizio, il tasso di smaltimento dei residui per tutti i macroaggregati di bilancio. La ripresa riguarda, in maniera pressoché uniforme, la parte corrente (dal 48,6 al 50,2 per cento), il conto capitale (dal 22,2 al 24,4 per cento) e la spesa finale (dal 31,5 al 33,8 per cento).

Diverso risulta il grado di utilizzo della massa spendibile. Continua ad elevarsi il rapporto per la parte corrente (dall'85,9 all'87,6 per cento) e per la spesa finale (dal 75,7 al 77,3 per cento); mentre si contrae fino al 33,4 per cento per il conto capitale, e cioè la soglia più bassa degli ultimi otto anni.

3.9.3. Riprende la crescita (da 119.138 a 120.875 milioni) dei residui complessivi, trainati dai resti riconducibili al titolo III "rimborso delle passività finanziarie" (da 3.334 a 8.805 milioni). La lievitazione di questi ultimi è dovuta all'anomalo, ma non inedito, sviluppo dei residui di stanziamento (da 1.849 a 6.472 milioni), totalmente collegati al rimborso dei buoni postali fruttiferi.

D'altra parte, l'incidenza di più sostenuti coefficienti di realizzo dei pagamenti – anche se in parte compensata da un minor volume di economie totali (da 29.326 a 23.314 milioni) – è alla base della riduzione dei residui passivi per operazioni finali di bilancio (tavola 1.10), che passano da 115.804 a 112.070 milioni.

La discesa di tali resti è prevalentemente legata alla flessione della parte corrente (da 42.049 a 39.786 milioni) e, in misura inferiore, a quella di conto capitale (da 73.755 a 72.284 milioni). Nella sostanziale invarianza dei residui propri (pari a 101.161 milioni), il profilo discendente è dovuto al calo dei residui di stanziamento (da 14.511 a 10.908 milioni), su cui si registra l'effetto della più restrittiva disciplina stabilita per il mantenimento in bilancio delle somme non impegnate. La quota dei residui di stanziamento sul totale diminuisce così di circa tre punti percentuali (dal 12,5 al 9,7 per cento). Influisce su tale andamento il declino delle somme accantonate sulla parte corrente (da 6.332 a 2.817 milioni), mentre sostanzialmente stazionarie risultano quelle in conto capitale (8.092 milioni).

3.10. Analisi economica.

3.10.1. Il comparto dei trasferimenti.

L'ampiezza del settore dei trasferimenti (tavola 1.11) costituisce ormai una caratteristica strutturale del bilancio dello Stato. Nel 2006 i trasferimenti complessivi s'incrementano del 3,4 per cento sul versante degli impegni (da 219.866 a 227.388 milioni), mentre i relativi pagamenti, dopo due anni di flessione, mostrano una crescita del 5,7 per cento (da 208.355 a 220.163 milioni). L'evoluzione dei dati di cassa presenta,d'altronde, una stretta connessione con la gestione di tesoreria ed è legata alla dinamica delle giacenze sui conti intestati ai singoli Enti. La cennata evoluzione fa crescere l'incidenza dei trasferimenti sulla spesa finale con riferimento sia agli impegni (dal 47,1 al 48,7 per cento) che ai pagamenti (dal 46 al 47,9 per cento).

Anche per effetto della più accentuata dinamica del Pil nominale, si registra una ulteriore lieve diminuzione dei relativi impegni in rapporto al prodotto nazionale (dal 15,5 al 15,4 per cento); in ripresa, invece, di tre decimi di punto (dal 14,6 al 14,9 per cento) risultano i corrispondenti pagamenti.

3.10.1.1. La quota largamente prevalente dei fondi trasferiti dal bilancio dello Stato resta assorbita dai "trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche". Tale aggregato passa da 192.053 a 197.281 milioni in termini di impegni, con una variazione percentuale sostanzialmente pari (+2,7 per cento) a quella segnata nel 2006, e presenta una maggiore progressione sulla cassa (da 185.819 a 196.030 milioni; +5,5 per cento).

Lo sviluppo degli oneri è riconducibile alla parte corrente (182.512 e 178.148 milioni), che espone indici incrementali del 4,1 e del 5,6 per cento. Disomogeneo risulta l'andamento del conto capitale, per il quale ad una nuova flessione dell'11,9 per cento degli impegni (da 16.768 a 14.769 milioni) si accompagna un recupero dei pagamenti (da 17.192 a 17.881 milioni; +4 per cento).

L'area più estesa è tuttora rappresentata dai "trasferimenti alle Amministrazioni locali" (106.817 e 104.781 milioni), che presentano un tasso d'incremento del 4,7 per cento per gli impegni e del 7,5 per cento per i pagamenti, questi ultimi peraltro ridottisi nell'anno precedente. L'evoluzione è dovuta alla crescita degli impegni di parte corrente (97.765 milioni; +4,6 per cento) e, maggiormente, ai rispettivi pagamenti (94.303 milioni; +6,9 per cento).

In recupero risulta, d'altra parte, il conto capitale (9.052 e 10.478 milioni), con indici incrementali del 5,8 e del 13,5 per cento.

Al loro interno la spesa prevalente riguarda le Regioni nei cui confronti i trasferimenti si espandono in termini sia di competenza (da 75.657 a 79.379 milioni; +4,9 per cento)

che di cassa (da 71.440 a 78.551 milioni; +10 per cento). La quota maggioritaria si riferisce alla parte corrente, in forte ripresa sul lato dei pagamenti (71.738 milioni; +9,1 per cento) e con un tasso di crescita del 5,4 per cento sul fronte degli impegni (74.758 milioni).

L'aumento riguarda, in particolare, la compartecipazione all'IVA (41.820 e 41.275 milioni; +15,7 e +16,4 per cento). In crescita (+3,6 e +7,3 per cento) risultano, dopo l'andamento sostanzialmente stazionario del precedente esercizio, le somme destinate alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome (12.798 milioni).

Si incrementa anche il "finanziamento del Fondo Sanitario Nazionale in relazione alle minori entrate dell'IRAP" (1.102 e 1.571 milioni), mentre si riduce l'apporto allo stesso Fondo Sanitario Nazionale (6.260 e 3.873 milioni).

Diminuiscono, inoltre, le regolazioni contabili delle entrate erariali con le Regioni Sicilia e Sardegna (da 8.728 a 7.996 milioni).

Rientrano, fra l'altro, nel comparto corrente assegnazioni al Fondo per il federalismo amministrativo (2.124 e 2.102 milioni); il rimborso della spesa sanitaria relativa all'anno 1990 (235 milioni); il finanziamento del rinnovo contrattuale del trasporto pubblico locale (419 e 316 milioni); il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto regionale (101 milioni); l'apporto al fondo per il sostegno alle locazioni (311 e 57 milioni).

Si ridimensionano ancora gli impegni di conto capitale (da 4.702 a 4.621 milioni; -1,7 per cento), mentre i rispettivi pagamenti riassorbono la flessione del precedente esercizio (da 5.696 a 6.814 milioni; +19,6 per cento).

Sono inclusi nell'aggregato anche il finanziamento del Fondo per il federalismo amministrativo (1.911 e 1.900 milioni) ed interventi in materia di edilizia sanitaria pubblica (284 e 832 milioni).

Riprende la crescita dei "trasferimenti di competenza a Comuni e Province" (da 17.208 a 18.289 milioni; +6,3 per cento); inferiore risulta il ritmo evolutivo dei rispettivi pagamenti (da 17.000 a 17.256 milioni; +1,5 per cento). Il profilo gestionale è segnato dalla dinamica della parte corrente (15.029 e 14.581 milioni; +5,1 e +2,2 per cento).

Al suo interno le risorse maggiori sono quelle a vario titolo destinate al finanziamento dei bilanci degli Enti locali (13.306 e 12.799 milioni) che crescono del 10,8 per cento sul lato degli impegni e, in misura più riflessiva, sul versante dei pagamenti (+2,1 per cento). La progressione è legata all'accresciuto livello dei fondi tradizionali (6.778 e 6.309 milioni) e al lieve incremento della compartecipazione all'IRPEF (6.527 e 6.490 milioni).

Nell'aggregato figurano anche i contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari (227 milioni), assegnazioni al Fondo da ripartire in relazione all'IVA per prestazioni di

servizio (458 e 435 milioni), nonché al Fondo per il federalismo amministrativo (125 e 117 milioni).

Tornano a salire gli impegni in conto capitale (3.261 milioni; +12,2 per cento), mentre i rispettivi pagamenti accusano una ulteriore modesta flessione (2.675 milioni; -2 per cento).

Vi sono ricompresi, fra l'altro, il Fondo per lo sviluppo degli investimenti, peraltro in calo (975 e 971 milioni) e il Fondo per il federalismo amministrativo (410 e 409 milioni), che esprime un decremento dell'1,9 per cento per i pagamenti e dell'1,7 per cento per gli impegni.

Una variazione negativa sui due fronti della gestione segnano poi i trasferimenti agli "Enti locali produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali" (8.232 e 8.190 milioni; -4,1 e –4,3 per cento).

La parte corrente risulta nettamente maggioritaria (7.714 e 7.736 milioni; -3,1 e –2,3 per cento) ed è destinata principalmente al Fondo per il finanziamento ordinario delle Università (6.931 e 6.955 milioni; -0,6 e +0,3 per cento).

Perde quota, d'altro canto, l'incidenza del conto capitale (518 e 455 milioni), che registra una duplice flessione di impegni e pagamenti (-17,3 e –28,8 per cento).

Si rafforza la crescita dei trasferimenti agli "Enti di previdenza ed assistenza sociale" (76.612 e 75.701 milioni; +4,7 e +6 per cento). L'incremento è legato all'evoluzione della parte corrente (75.448 e 74.562 milioni; +5,1 e +6 per cento) La quota preponderante dei fondi di parte corrente risulta, ovviamente, assegnata all'INPS (73.387 e 72.964 milioni).

Le voci finanziariamente più rilevanti sono rappresentate dall'apporto alla gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (15.024 milioni; +3 per cento), dalle pensioni per gli invalidi civili (12.599 milioni; -1,1 per cento) e dalle agevolazioni contributive, sottocontribuzioni ed esoneri (11.167 milioni; +21,8 per cento).

Consistenti risultano gli interventi per pensioni sociali, maggiorazione sociale dei trattamenti minimi di pensione ed importo aggiuntivo sulle pensione dei soggetti disagiati (per un totale di 5.283 milioni). I pensionamenti anticipati incidono per 1.912 e 1.783 milioni (+3,7 e +15,5 per cento); cresce anche la partecipazione dello Stato per le pensioni di annata e per la rivalutazione delle pensioni (5.131 e 5.054 milioni).

Stazionari risultano, sul lato della competenza, i contributi al Fondo pensioni delle Ferrovie (3.857 milioni) mentre i corrispondenti pagamenti (3.555 milioni), denotano un calo del 7,8 per cento. Il finanziamento degli oneri derivanti dalla confluenza dell'INPDAI nel Fondo pensioni lavoratori dipendenti sale da 1.067 a 1.087 milioni.

Segnano un robusto incremento (+63 per cento) le anticipazioni di bilancio all'INPS (2.902 milioni). La parte maggioritaria della spesa residua riguarda trasferimenti a INPDAP (574 e 561 milioni), INAIL (589 e 181 milioni), IPOST (760 milioni) ed ENPALS (87 milioni).

Cedono ancora i trasferimenti di competenza sul versante del conto capitale (da 1.391 a 1.164 milioni; -16,3 per cento), mentre i relativi pagamenti (1.139 milioni; +9,4 per cento) parzialmente recuperano la flessione del precedente esercizio.

Si tratta di fondi che hanno come destinatario l'INPS e riguardano pressoché integralmente le risorse assegnate al Fondo per l'occupazione (1.144 e 1.119 milioni).

Registrano una significativa flessione (-17,7 per cento) gli impegni relativi ai trasferimenti complessivi in favore delle Amministrazioni centrali (13.851 milioni); netto è anche il calo dei corrispondenti pagamenti (15.548 milioni; -8,4 per cento). Nel loro ambito il segno negativo riguarda la parte corrente (9.298 e 9.283 milioni), nella misura rispettivamente del 7 per cento per gli impegni e del 7,6 per cento per i pagamenti.

La voce maggioritaria è rappresentata dagli "organi costituzionali" (7.402 e 7.463 milioni), che con la loro flessione (-7,3 e -7,2 per cento) incidono sulla negativa evoluzione del comparto.

Tale aggregato ricomprende – oltre alla specifica spesa degli organi costituzionali (1.687 milioni; +3,4 per cento) – pure gli oneri per Presidenza del Consiglio, Corte dei conti, Consiglio di Stato e TAR, Agenzie fiscali ed ente pubblico economico "Agenzia del demanio" (per un importo complessivo di 5.007 e 5.098 milioni; -8,8 e -8,1 per cento).

Rientra, all'interno, della spesa corrente il finanziamento del CONI (per un ammontare di 450 milioni, pari a quello dell'anno precedente).

La restante quota è ripartita fra "Enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica"(674 e 676 milioni), che si è ridotta di circa un quarto; "Enti di ricerca", i cui oneri sono sostanzialmente stabili (524 e 519 milioni) ed "Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali" (698 e 625 milioni) che, segnando la terza consecutiva espansione (+16,2 e +7,1 per cento), in parte compensa l'andamento discendente della spesa.

La flessione della sottocategoria investe, altresì, il conto capitale (4.553 e 6.265 milioni) che perde, rispetto al 2005, circa un terzo degli impegni e il 9,5 per cento dei pagamenti.

Su tale negativa evoluzione influisce l'aggregato maggioritario "Enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica" (2.551 e 4.035 milioni; -43,4 e -8,1 per cento). La sua discesa è riconducibile alle minori assegnazioni al Fondo di rotazione per le politiche comunitarie (2.050 e 3.625 milioni; -51,6 e -14,5 per cento).

Cedono, seppure con tassi decisamente inferiori (-4,6 e -0,2 per cento), i trasferimenti agli "Enti di ricerca" (1.919 e 2.132 milioni). Una riduzione nettamente superiore alla

media del comparto registra la voce "Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali" (-71,6 e -75,2 per cento) che, per le contenute dimensioni finanziarie (83 e 97 milioni), non è evidentemente in grado di influire sull'andamento generale.

3.10.1.2. Mostrano un quadro espansivo (+20,2 e +17,9 per cento) i "trasferimenti alle famiglie e alle istituzioni sociali private" (4.863 e 4.756 milioni).

I tassi accrescitivi della spesa sono legati all'andamento della parte corrente (4.669 e 4.605 milioni; +20,6 e +21,2 per cento), che aumenta così la propria incidenza sul comparto.

All'interno della voce "famiglie" risultano oneri per pensioni ed assegni di guerra (1.007 milioni), transazioni, indennizzi e risarcimenti per danni trasfusionali (141 e 154 milioni), nonché le spese per i detenuti (271 e 269 milioni).

Nell'ambito delle risorse indirizzate alle "istituzioni sociali private" i flussi maggiori riguardano la CEI (930 milioni), gli Istituti di patronato ed assistenza (349 e 313 milioni) ed i partiti politici (201 e 199 milioni).

Il rimborso delle spese di assistenza sanitaria all'estero ammonta a 113 milioni; per il risarcimento degli errori giudiziari si evidenziano oneri per 35 milioni.

L'evoluzione della parte corrente è sostanzialmente trainata dall'assegno per i figli nati nel 2005 e nel 2006, che costituisce nuova spesa rispetto all'esercizio precedente (696 e 658 milioni).

S'incrementano del 6,7 per cento gli impegni (130 milioni) relativi ai trasferimenti in conto capitale, mentre si più che dimezzano i corrispondenti pagamenti (da 182 a 88 milioni).

In ragione delle ridotte dimensioni finanziarie, marginale ne risulta l'influenza sull'andamento generale della categoria in esame. Gli oneri in parola si riferiscono, prevalentemente, a contributi ed interventi per il patrimonio culturale non statale.

3.10.1.3. S'interrompe nel 2006 il *trend* discendente dei "trasferimenti alle imprese", che ha caratterizzato il triennio precedente. In ripresa risultano gli impegni (14.706 milioni; +12,2 per cento) ed i pagamenti (13.448 milioni; +17,3 per cento).

L'espansione degli oneri è trainata dal conto capitale, che registra indici incrementali a doppia cifra. Crescono del 20,8 per cento gli impegni (10.106 milioni; +22,7 per cento) ed ancor più i pagamenti (9.133 milioni; +34 per cento). L'evoluzione è legata all'impennata dei trasferimenti alle "imprese pubbliche" (3.228 e 3.406 milioni; +270,1 e + 312,6 per cento), per effetto delle maggiori risorse destinate alle Ferrovie dello Stato per la realizzazione dell'Alta velocità/Alta capacità.

Persiste, invece, il calo dei trasferimenti alle "imprese private" (6.879 e 5.728 milioni; -6,6 e -4,4 per cento), che pur mantengono la quota maggioritaria del conto capitale.
Al suo interno risultano assegnazioni al Fondo per gli interventi agevolati alle imprese (2.301 e 1.534 milioni) e al Fondo per le agevolazioni alla ricerca (271 e 284 milioni), nonché crediti di imposta per investimenti occupazione (1.319 milioni).
Nella classe dei trasferimenti alle imprese pubbliche figurano, fra l'altro, assegnazione di fondi a vario titolo alle Ferrovie dello Stato (2.215 e 2.473 milioni); interventi per l'imprenditorialità giovanile (320 e 235 milioni); l'ammortamento dei mutui relativi al potenziamento, rinnovo e sviluppo dei servizi delle Poste italiane (241 e 201 milioni).
La parte corrente segna, invece, una ulteriore flessione (4.599 e 4.315 milioni; -5,7 e -7,1 per cento), dovuta prevalentemente all'aggregato più consistente "contributi ai prodotti e alla produzione" (4.199 e 3.907 milioni; -8,9 e -10,8 per cento).
La flessione è frenata dalla voce residuale "altri trasferimenti alle imprese" (400 e 408 milioni), che espone uno sviluppo per gli impegni del 49,4 per cento e per i pagamenti di ben il 54,4 per cento.
Nell'ambito dell'area delle società di servizi pubblici figurano trasferimenti a favore delle Ferrovie dello Stato (1.526 e 1.909 milioni), ANAS (282 e 410 milioni) e Poste Italiane S.p.A. (427 e 130 milioni). In quest'ultimo importo sono inclusi 324 e 40 milioni per lo svolgimento di obblighi di servizio universale nel settore dei recapiti postali.

3.10.1.4 Prosegue l'andamento altalenante dei "trasferimenti all'estero" che, dopo il sostenuto incremento del precedente esercizio, tornano a segnare una moderata flessione (1.975 e 1.939 milioni; -1,7 e -2,5 per cento).
Il calo della parte corrente (1.576 e 1.524 milioni) risulta superiore (-2,4 e -3,7 per cento) al dato medio. Vi sono ricompresi, fra l'altro, "trasferimenti ad organismi internazionali" (416 e 414 milioni), oneri legati ad accordi internazionali nel settore della Difesa (132 milioni) e agli accordi con i Paesi A.C.P. (337 milioni), contributi volontari ad organizzazioni internazionali (217 e 202 milioni).
D'altra parte, i trasferimenti in conto capitale, di minore consistenza finanziaria (399 e 415 milioni), presentano un lieve profilo espansivo (+0,9 e +2,3 per cento). Le voci più significative riguardano aiuti ai Paesi in via di sviluppo - Sostegno a piccole e medie imprese (125 e 185 milioni), assegnazioni a CERN-AIEA (94 e 88 milioni) ed EUMETSAT (28 milioni), interventi connessi al trattato di pace (69 e 25 milioni), oneri connessi alla cancellazione del debito dei paesi poveri altamente indebitati (30 e 25 milioni).

3.10.1.5. Registrano una flessione dell'1,2 per cento gli impegni relativi agli "altri trasferimenti in conto capitale" (8.626 milioni).

Il dato relativo agli impegni è peraltro gonfiato da 2.701 milioni, di residui di stanziamento (2.009 milioni nel 2005) formatisi sul Fondo da ripartire per le aree sottoutilizzate. Nella serie al netto di tale posta la riduzione degli impegni si commisura all'9,7 per cento.

I corrispondenti pagamenti (4.052 milioni) accusano, a loro volta, un ridimensionamento del 20,7 per cento.

La voce maggioritaria è costituita dalle "Amministrazioni pubbliche" (3.953 e 2.236 milioni) che espone comunque un calo rilevante (-25 e -51,2 per cento), determinando l'andamento recessivo dell'intero aggregato.

Al suo interno la classe prevalente è costituita dal ripiano dei disavanzi del servizio sanitario nazionale per gli anni 2002, 2003 e 2004 (2000 miliardi di soli impegni).

In notevole regresso risultano i "trasferimenti agli Enti previdenziali" in relazione ad operazioni di cartolarizzazione (297 e 505 milioni a fronte dei 1.222 e 984 milioni dell'esercizio precedente).

Risultano, inoltre, assegnate alla Presidenza del Consiglio risorse per le ricorrenti emergenze naturali (403 e 373 milioni), nonché per la concessione di contributi per l'ammortamento di mutui contratti dalle Regioni a seguito di eventi calamitosi (675 milioni).

Pressoché stabili (547 milioni) si mantengono le somme indirizzate al Fondo per gli investimenti di pertinenza del Dipartimento della protezione civile.

Nella voce residuale figurano assegnazioni al Fondo da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche di captazione ed adduzione di risorse idriche (692 e 363 milioni), nonché al Fondo per la concessione dei contributi relativi agli interventi da realizzare dagli Enti locali per il risanamento e il recupero dell'ambiente e per la tutela dei beni culturali (146 e 315 milioni).

La gran parte degli "altri trasferimenti alle imprese " si riferisce al rimborso ai gestori di telefonia (802 e 737 milioni).

3.10.2. Altre spese correnti.

Trainati dal rinnovo dei contratti e dal pagamento degli emolumenti arretrati, crescono in misura rilevante sia gli impegni (88.214 milioni; +7,9 per cento) che, ancor di più, i pagamenti (86.862 milioni; +9,8 per cento) della categoria I "redditi da lavoro dipendente".

Gli oneri aggiuntivi sono legati in buona parte alla voce "retribuzioni lorde in denaro" (60.614 e 58.880 milioni; +6,1 e +8,9 per cento), su cui si riflette la dinamica degli stipendi (55.613 e 54.652 milioni; +6,6 e +9,7 per cento).

All'interno dell'aggregato mostrano un profilo espansivo le voci "altri compensi al personale" (1.546 e 1.260 milioni; +20,3 e +37,9 per cento) e "lavoro a tempo determinato" (107 e 105 milioni; +40,8 e +47,9 per cento). Una lieve crescita segnano anche gli oneri per "lavoro straordinario" (1.041 e 1.018 milioni; +1,3 e +1,5 per cento).

Sono caratterizzate, invece, da una flessione le classi "Fondo unico di amministrazione (803 e 678 milioni; -22,6 e -20,5 per cento) e "incentivi per l'offerta formativa" (1.054 e 1.166 milioni; -2,9 e -17,8 per cento).

Contribuiscono fortemente alla crescita della categoria in esame anche i "contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro" (26.228 e 26.186 milioni), che espongono indici incrementali a due cifre (+13,2 e +12,7 per cento).

Nel relativo importo è ricompresa la contribuzione aggiuntiva (8.622 milioni; +3,9 per cento).

Risultano pressoché stazionari, dopo la flessione dei precedenti esercizi, i "contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro" (1.052 e 1.056 milioni). Si tratta di oneri che sostanzialmente coincidono con quelli inseriti nella categoria III della precedente classificazione di bilancio.

Una diminuzione denotano le "retribuzioni in natura" in termini sia di impegni (770 milioni; -5,2 per cento) che di pagamenti (740 milioni; -1,3 per cento). Vi sono ricomprese le spese per buoni pasto, mense e vestiario (per un totale di 409 e 385 milioni; +5 e +14,5 per cento), mentre la voce residuale "altre" (361 e 355 milioni; -14,5 e -14,3 per cento) orienta la flessione dell'aggregato.

Per una compiuta rappresentazione degli oneri di personale a carico del bilancio dello Stato, a quella della categoria I va aggiunta la spesa della categoria III "imposte pagate sulla produzione" (4.844 e 4.851 milioni), il cui tasso di accrescimento è pari al 10,5 per cento per gli impegni e al 9,6 per cento per i pagamenti.

Gli oneri complessivi per il personale contabilizzati in bilancio superano nettamente la soglia dei 90.000 milioni. Gli impegni ammontano, infatti, a 93.058 milioni (+8 per cento) e i pagamenti raggiungono l'importo di 91.713 milioni (+9,8 per cento).

La compressione degli stanziamenti iniziali e la manovra di metà anno influiscono sui dati di consuntivo della categoria II "consumi intermedi". Questa registra, nella serie lorda, una ulteriore flessione degli impegni (12.163 milioni; -5 per cento) e dei pagamenti (12.613 milioni; -3 per cento) ed esprime il livello più basso degli ultimi sei anni.

L'incidenza delle misure di contenimento si rispecchia nel 2006 sulla voce maggioritaria "acquisto di servizi effettivi", che declina sul lato degli impegni (10.542 milioni; -3,3 per cento) e sul versante dei pagamenti (10.656 milioni; -1,1 per cento).

Al suo interno si registra un andamento diversificato delle diverse aree di spesa. Il profilo discendente è marcato dagli "aggi di riscossione" (761 e 709 milioni; -30,4 e -27,6 per cento), nonché dalle "indennità di missione e spese di viaggio" (511 e 523 milioni; -12,5 e -10,3 per cento).

In calo risultano pure le "spese di rappresentanza, relazioni pubbliche, convegni, mostre e pubblicità (78 e 85 milioni; -23,5 e -17,5 per cento), le "commissioni su titoli" (619 milioni; -3,9 per cento); le "spese postali e valori bollati" (59 e 63 milioni; -13,2 e -17,1 per cento). S'incrementano, d'altra parte, - oltre alla voce residuale "altri servizi" (3.448 e 3.230 milioni; +17,7 e +7,7 per cento) - i "compensi per incarichi continuativi" (185 e 190 milioni; -2,7 e +6,4 per cento); gli oneri per "studi, consulenze e indagini" (137 e 130 milioni; +16,6 e +19 per cento); i "corsi di formazione" (380 e 390 milioni; +2,1 e +4,8 per cento).

Un andamento differenziato mostrano le classi "utenze, servizi ausiliari e spese di pulizia" (1.205 e 1.312 milioni), che affianca al calo degli impegni (-3,2 per cento) una crescita dei pagamenti (+9,9 per cento); "manutenzione ordinaria e riparazioni (1.630 e 1.819 milioni), recessiva sul lato degli impegni (-8,3 per cento) e moderatamente espansiva sulla cassa (+1,2 per cento).

L'azione di contenimento risulta particolarmente stringente sulla spesa per l'acquisto di beni (1.619 e 1.951 milioni; -8,7 e -6,8 per cento), che nell'ultimo triennio mostra un cospicuo ridimensionamento (-48,4 per cento per gli impegni e -43,4 per cento per i pagamenti). In tale ambito, la voce più consistente "beni di consumo" presenta un ulteriore lieve declino sulla competenza (1.277 milioni; -1,9 per cento), mentre registrano un recupero i relativi pagamenti (1.429 milioni; +11,3 per cento). Decisamente recessiva risulta la voce "armi e materiale bellico per usi militari" (308 e 488 milioni; -31,2 e -38,1 per cento).

Pressoché irrilevante è l'impatto della voce "acquisto di servizi figurativi", al cui interno sono contabilizzati pagamenti per soli 3 milioni riferiti ai fitti figurativi, peraltro soppressi dall'esercizio 2006.

Sostanzialmente stabile si mostra la spesa per interessi, allocata nella categoria IX, il cui livello è pari a 70.800 e 70.350 milioni.

La categoria in esame ha registrato variazioni di competenza e di cassa per oltre 4.000 milioni, che risultano peraltro ininfluenti rispetto all'esito gestionale, inferiore alle stesse dotazioni iniziali di bilancio. Il lieve sviluppo degli oneri è dovuto agli aggregati minori: "interessi passivi a breve" (3.160 milioni; +11 per cento); "altri interessi" (4.631 e 4.561

milioni; +18,5 e +19,7 per cento) e "interessi sui mutui" (2.362 e 1.727 milioni; +62,9 e +21,8 per cento). Tale profilo espansivo è di fatto controbilanciato dalla regressione della voce maggioritaria "interessi passivi su titoli a lunga scadenza" (60.647 e 60.902 milioni; -2,9 e -2,1 per cento), che costituisce la quota di gran lunga prevalente della categoria (85,6 e 86,6 per cento).

Il peso degli interessi passivi è peraltro compensato anche nel 2006 dagli introiti - passati da 5.794 a 4.596 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 dell'importo ormai marginale delle ritenute fiscali sui titoli di Stato (da 40 a soli 4 milioni), è inferiore di 4.600 milioni rispetto ai dati ufficiali della categoria IX.

Nella serie netta (tavola 1.12) emerge di conseguenza un profilo evolutivo degli interessi lievemente differenziato (+2,1 per cento sulla competenza e sulla cassa).

Prosegue nel 2006 il rallentamento della crescita degli oneri della categoria VIII (+0,7 per cento) destinati al finanziamento del bilancio UE (14.577 milioni). La crescita è dovuta alle risorse proprie tradizionali (da 1.700 e 2.210 milioni), mentre la quota prevalente legata al prodotto nazionale lordo nonché alle risorse proprie IVA presenta un lieve declino (da 12.780 a 12.367 milioni).

Si flette nettamente (-12,2 e -12,1 per cento) la spesa della categoria X "poste correttive e compensative", i cui impegni (43.273 milioni) e pagamenti (43.060 milioni), registrano una caduta dell'ordine di 6.000 milioni. La contrazione degli oneri è riconducibile al quasi dimezzamento delle "altre poste correttive e compensative" (6.421 e 6.418 milioni; -5.402 e -5.336 milioni), gonfiate nel precedente esercizio dalle 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 peraltro mai avvenuto a seguito dell'abrogazione della norma istitutiva del prelievo.

Pressoché inalterati risultano gli oneri legati ai rapporti con i concessionari della riscossione (4.661 milioni), compresa la regolazione contabile dell'acconto corrisposto dai concessionari (4.531 milioni).

Stazionarie risultano anche le quote sui canoni di abbonamento spettanti alla RAI (1.511 milioni).

Un ulteriore rilevante calo mostrano gli oneri connessi alle vincite e commissioni del lotto (4.503 e 4.218 milioni; -2.369 e -2.654 milioni), ridottisi di oltre la metà nell'ultimo biennio, che riguardano le somme assegnate all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato per la gestione del servizio del gioco del lotto automatizzato.

L'andamento regressivo è parzialmente compensato dall'incremento della voce maggioritaria "restituzione e rimborsi di imposte" (32.349 e 32.424 milioni; +1.750 e +2.048 milioni).

Le principali componenti di spesa sono costituite, al suo interno, da restituzioni e rimborsi IVA, effettuati dai concessionari, a richiesta e d'ufficio, anche mediante compensazione operata sulle imposte dirette, sulle somme spettanti alle Regioni, all'INPS e agli Enti previdenziali (da 18.000 a 20.000 milioni); da 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 (per un importo di 7.000 milioni, pari cioè a quello dell'esercizio precedente); da restituzioni e rimborsi dell'IRPEF, dell'IRPEG e dell'ILOR (3.120 e 3.141 milioni, valori questi non lontani da quelli del 2005); da restituzioni e rimborsi dell'IVA (1.794 e 1.857 milioni).

Non denotano variazioni i pagamenti (163 milioni) della categoria XI "ammortamenti", mentre i rispettivi impegni, dopo la drastica riduzione del precedente esercizio, tornano a coincidere con l'importo della cassa.

Come nel triennio precedente sono contabilizzati solo gli ammortamenti relativi ai beni immobili. Non si è proceduto alla scritturazione dei beni mobili.

Accusano un deciso decremento gli impegni della categoria XII "altre uscite correnti" (da 1.433 a 751 milioni; -47,6 per cento) e, in misura meno accentuata, i relativi pagamenti (da 1.030 a 763 milioni; -25,9 per cento).

Tali oneri coincidono sostanzialmente con quelli collocati nelle "altre somme non altrove classificate". Una buona parte di essi riguarda il fondo da ripartire per l'attuazione del protocollo di intesa sottoscritto con Amministrazioni, istituzioni ed Enti pubblici diversi dall'Amministrazione statale, in relazione agli oneri del personale dipendente per il biennio contrattuale 2004-2005 (220 milioni accantonati sotto forma di residui di stanziamento), nonché fondi riguardanti l'ampliamento dell'offerta formativa e l'operatività scolastica (per un totale di 105 milioni esposti a consuntivo come residui di stanziamento). Altri 42 milioni riguardano le somme occorrenti per il pagamento dei residui perenti di spese correnti per i quali risulta soppresso il capitolo di provenienza.

La restante quota riguarda, essenzialmente, la spesa per "liti, arbitraggi, risarcimenti e accessori", presente nella quasi totalità degli stati di previsione.

3.10.3. Altre spese in conto capitale.

Per effetto della stretta delle dotazioni iniziali e dell'ulteriore loro contenimento disposto con la manovra di metà anno, gli impegni della categoria XXI "investimenti fissi lordi e acquisti di terreni" cedono di circa un terzo rispetto all'esercizio precedente (4.138

milioni; -32,9 per cento). Un calo ancora più vistoso espongono i pagamenti (3.614 milioni; -35,6 per cento).

Tale esito è fortemente influenzato dalla voce residuale "altri investimenti" (2.688 e 2.305 milioni; -32,8 e -1,6 per cento), che pur così ridimensionata continua ad esprimere il 65 ed il 63,8 per cento dell'intera categoria. Ne risulta opaco e poco leggibile l'andamento gestionale legato ad una serie numerosa di interventi.

Nell'andamento altalenante delle altre spese specificamente individuate, si registra il taglio dei flussi per "opere pubbliche" (423 e 427 milioni; -55,1 e -43,6 per cento) e per "software e hardware" (393 e 340 milioni; -22,2 e +8 per cento).

Cedono anche le voci "mobili, macchinari, attrezzature" (145 e 153 milioni; -31,6 e -11,7 per cento); "infrastrutture militari" (103 e 82 milioni; -19,9 e -46,1 per cento).

Diminuiscono gli impegni dei "fabbricati non residenziali" (131 milioni; -24,4 per cento), che peraltro s'accrescono in termini di pagamenti (139 milioni; +38,7 per cento). L'unica voce pienamente espansiva è costituita da "armi leggere e veicoli per sicurezza pubblica" (73 e 34 milioni; +98,7 e +37,6 per cento).

Crolla la spesa della categoria XXXI "acquisizione di attività finanziarie" (784 e 2.787 milioni). I pagamenti sono inferiori del 61,2 per cento a quelli del 2005, mentre la quota recessiva degli impegni è addirittura pari all'87,7 per cento.

La variazione negativa è essenzialmente dovuta alla voce "azioni ed altre partecipazioni", che registra una rilevante diminuzione dei pagamenti (da 6.837 a 2.487 milioni; -63,6 per cento) e, soprattutto, un drastico ridimensionamento degli impegni (da 5.775 a 239 milioni; -95,9 per cento). Il profilo gestionale è segnato dal taglio dell'apporto al capitale sociale delle Ferrovie S.p.A. e dalla discesa a soli 100 milioni, in termini di impegni, dell'apporto al capitale sociale dell'ANAS cui sono peraltro erogati a tale titolo 2.029 milioni. Si riduce a 44 milioni la somma assegnata al conto corrente infruttifero denominato "partecipazione italiana a banche, fondi ed organismi internazionali"; l'apporto al Fondo rotativo istituito presso la SIMEST S.p.A. passa da 52 a 30 milioni. Resta invariato il contributo per le operazioni di ristrutturazione e riorganizzazione industriale dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato (32,8 milioni).

La ricapitalizzazione delle società di trasporto aereo incide per 200 milioni in termini di sola cassa.

Poco incide sulla riduzione della spesa complessiva della categoria in esame, l'ulteriore frenata (-9,2 e -12,4 per cento) della voce "concessione prestiti" (545 e 299 milioni).

Figurano, fra l'altro, nell'aggregato conferimenti al Fondo rotativo per le imprese (320 e 235 milioni) e apporti al Fondo di garanzia per gli interventi strategici nel settore informatico (40 milioni).

3.11. Formazione e gestione dei residui.

3.11.1. La situazione generale.

I residui passivi complessivi, dopo il calo del precedente esercizio, risultano di nuovo in crescita (da 119.138 a 120.875 milioni), per effetto del rilevante incremento dei resti riconducibili al "rimborso delle passività finanziarie" (da 3.334 a 8.805 milioni).

Dopo la parentesi del precedente esercizio, riprende invece la discesa dei residui passivi relativi alle operazioni finali di bilancio. La loro consistenza passa da 115.804 a 112.070 milioni, pur in presenza di un diminuito volume totale di economie (da 29.326 a 23.314 milioni) dovuto alla netta flessione delle economie sulla competenza (da 18.440 a 12.288 milioni).

Il profilo riduttivo è segnato dalla consistente flessione dei residui di nuova formazione (da 49.990 a 46.399 milioni), che riguarda sia il conto capitale (da 20.412 a 18.989 milioni) sia la parte corrente (da 29.578 a 27.410 milioni).

L'incidenza sul totale dei residui provenienti dalla competenza scende al 41,4 per cento e corrispondentemente cresce ancora la quota dei residui riferiti agli esercizi precedenti (dal 56,8 al 58,6 per cento).

Nel conto capitale il rapporto tra vecchi residui e consistenza globale giunge a ragguagliarsi al 73,7 per cento.

I residui di stanziamento complessivi salgono da 16.360 a 17.380 milioni, sotto la spinta delle somme accantonate sul titolo III "rimborso delle passività finanziarie" (da 1.849 a 6.472 milioni).

La loro progressione è contrastata, peraltro, dalla riduzione che interessa i resti delle operazioni finali di bilancio (da 14.511 a 10.908 milioni), per i quali, come del resto nei due precedenti esercizi, non è stato attivato il decreto di rideterminazione da parte del Presidente del Consiglio.

Il ridimensionamento è dovuto, sostanzialmente, alla parte corrente (da 6.332 a 2.817 milioni), mentre resta pressoché stabile la situazione del conto capitale (da 8.179 a 8.092 milioni).

Continua ad essere nettamente maggioritaria la quota dei residui di stanziamento provenienti dalla competenza (9.346 milioni).

Il 91,5 per cento dei residui passivi complessivi (inclusi quelli riferiti al "rimborso delle passività finanziarie") è concentrato su solo sette Ministeri: Economia e Finanze (57.619 milioni); Sviluppo economico (13.604 milioni); Infrastrutture (11.303 milioni); Istruzione (7.961 milioni); Lavoro e previdenza sociale (7.667 milioni); Interno (7.620 milioni) e Difesa (4.802 milioni).

3.11.2. La situazione nel settore dei trasferimenti.

In controtendenza rispetto al generale andamento recessivo dei residui passivi che interessa le operazioni finali di bilancio, s'incrementa il volume di quelli relativi ai trasferimenti (da 80.500 a 85.998 milioni), che arrivano a costituirne il 76,7 per cento.

La crescita si riferisce alla parte corrente (da 26.710 a 29.061 milioni) e ancor più al conto capitale (da 53.790 a 56.937).

La gran parte dei residui in parola riguarda i "trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche", che presentano un profilo di sostanziale stazionarietà (52.736 milioni). La quota prevalente è concentrata nella voce "Amministrazioni locali" (40.085 milioni), al cui interno sono largamente maggioritari i residui nei confronti delle Regioni (da 23.500 a 24.871 milioni), nonché di Comuni e Province (da 9.778 a 9.749 milioni).

Cedono i residui verso le "Amministrazioni centrali" (da 5.083 a 3.562 milioni) e quelli nei riguardi degli "organismi previdenziali" (da 9.530 a 9.084 milioni).

Una espansione registrano, per contro, gli altri "trasferimenti in conto capitale" (da 6.921 a 9.335 milioni), in gran parte riferibili alle stesse Amministrazioni pubbliche.

Aumentano i residui passivi relativi ai trasferimenti alle imprese (da 20.012 a 22.539 milioni), per effetto del forte sviluppo dei resti in conto capitale (da 17.331 a 19.976 milioni).

In rialzo, dopo tre consecutive riduzioni, risulta la consistenza dei residui sui "trasferimenti a famiglie e istituzioni sociali private" (da 486 a 609 milioni) e sui "trasferimenti all'estero" (da 463 a 757 milioni).

3.11.3. La situazione dei residui di stanziamento.

Si è già sottolineato che la consistenza dei residui complessivi di stanziamento si è incrementata di circa 1.000 milioni (da 16.360 a 17.380 milioni), per effetto dell'anomala dilatazione di quelli relativi al "rimborso delle passività finanziarie".

La crescita è stata, comunque, frenata dall'andamento regressivo dei residui di stanziamento relativi alle operazioni finali di bilancio (da 14.511 a 10.908 milioni).

La quota prevalente delle somme accantonate riguarda, come di consueto, il settore dei trasferimenti (da 7.340 a 7.476 milioni), che ne assorbono il 68,5 per cento.

Al suo interno il profilo discendente è segnato dai resti inerenti ad "Amministrazioni pubbliche" ed "altri trasferimenti in conto capitale", che in complesso scendono da 6.292 a 5.384 milioni. Si contraggono, in particolare, i residui di stanziamento legati alle Regioni (da 1.126 a 227 milioni), mentre quasi si azzerano quelli relativi agli organismi previdenziali (da 682 a 27 milioni).

Le somme accantonate per le Amministrazioni centrali si cifrano in 150 milioni (10 nel precedente esercizio). Risalgono i resti riconducibili a "Province e Comuni" (da 292 a 891 milioni).

Pressoché raddoppiano poi le somme accantonate sui trasferimenti alle imprese (da 1.016 a 2.007 milioni). Di importo trascurabile è l'ammontare dei residui di stanziamento per i trasferimenti all'estero e alle famiglie (in totale 85 milioni).

Al netto dei trasferimenti, la parte preponderante dei residui di stanziamento di parte corrente si riferisce alla categoria I "redditi da lavoro dipendente (2.127 milioni), che peraltro registra un calo rispetto all'esercizio precedente (5.617 milioni).

Sulla categoria XII "altre uscite correnti" le somme accantonate sono pari a 325 milioni, mentre si commisurano a 46 milioni quelle afferenti ai consumi intermedi.

Al di là della quota relativa ai trasferimenti, i residui di stanziamento sul conto capitale si riducono ancora per quanto riguarda gli "investimenti fissi lordi" (da 936 a 662 milioni) e le "acquisizioni di attività finanziarie" (da 556 a 266 milioni).

L'87 per cento dei residui di stanziamento risultanti sulla spesa finale è rappresentato da soli quattro Ministeri: Economia e Finanze (6.365 milioni); Infrastrutture (1.293 milioni); Sviluppo economico (1.259 milioni); Istruzione (570 milioni).

TAVOLE ALLEGATE

PAGINA BIANCA

RISULTATI DIFFERENZIALI
SERIE STORICA 1997 - 2006

Importi in milioni di EURO

Tavola 1.1

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%
2006	-11.353	48,70%	-8.512	68,50%	49.983	3212,85%	-36.592	18,97%	-27.647	40,09%	4.552	127,73%

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%
2006	-43.358	15,23%	-45.603	17,34%	12.199	136,84%	-71.940	10,45%	-73.965	8,62%	-30.244	34,17%

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%
2006	-43.741	22,08%	-45.004	23,00%	12.949	136,78%	-72.614	15,00%	-76.074	11,58%	-31.513	35,47%

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%
2006	—	—	1.466	497,85%	31.456	486,28%	—	—	-470	-130,74%	-7.535	72,57%

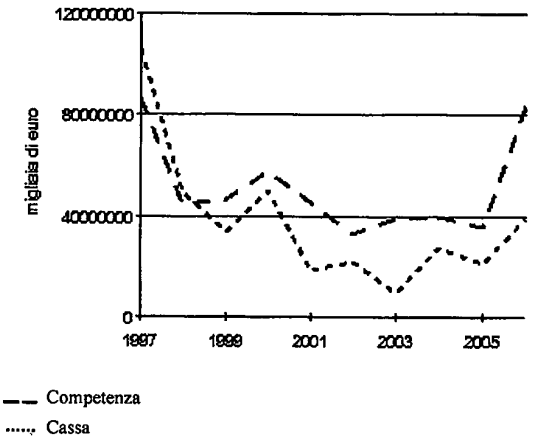
RICORSO AL MERCATO

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%
2006	-232.666	1,31%	-234.129	9,93%	-150.671	25,97%	-261.539	1,32%	-266.645	10,14%	-189.662	14,89%

Tavola 1.2

AVANZO PRIMARIO
SERIE STORICA 1997 - 2006

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%
2006	83.750	93,63%	38.837	36,82%



AVANZO PRIMARIO CORRENTE
SERIE STORICA 1997 - 2006

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%
2006	120.783	99,98%	74.901	58,58%

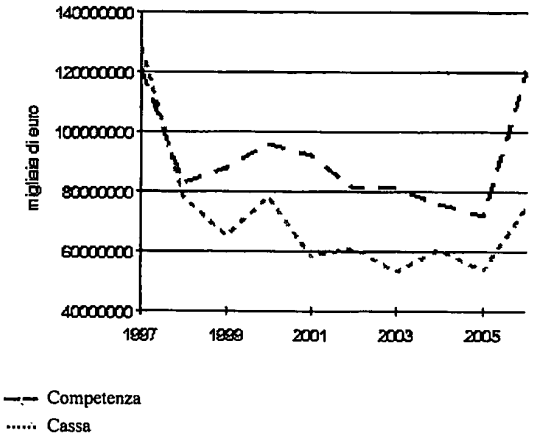


Tavola 1.3

ESITI DELL'AUDITING FINANZIARIO-CONTABILE

	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	15	15	25	208	231	39	115
	3,80	4,60	61,33	95,35	34,90	0,26	7,77
	0,01	0,01	0,61	6,36	3,67	0,01	2,42
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	14	15	22	72	63	17	26
	14,69	12,64	82,26	99,35	57,27	1,21	0,76
	0,32	0,39	0,73	5,28	0,41	0,85	0,73
MINISTERO DEL LAVORO E PREVIDENZA SOCIALE	11	8	32	80	184	9	39
	2,76	8,30	29,59	99,98	56,28	0,00	19,27
	0,01	0,00	0,02	1,86	0,62	0,00	12,49
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	13	9	13	31	51	10	59
	3,36	3,26	26,37	98,45	38,51	0,00	16,30
	1,82	0,89	0,68	2,17	1,50	0,00	8,80
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	37	37	30	71	108	4	34
	16,47	16,07	37,60	98,08	27,74	0,00	10,85
	0,53	0,54	0,30	3,89	5,05	0,00	9,26
MINISTERO DELL"ISTRUZIONE	154	144	10	192	145	10	164
	7,70	7,47	43,56	98,45	62,58	0,00	3,60
	5,81	5,60	0,02	1,84	0,12	0,00	2,65
MINISTERO DELL"INTERNO	8	5	61	109	44	15	52
	3,81	7,86	41,44	98,47	35,91	0,02	21,72
	0,24	0,14	1,69	6,12	0,34	0,00	16,85
MINISTERO DELL"AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO	0	1	42	87	73	16	54
	0,00	0,31	59,28	94,93	39,32	3,49	41,29
	0,00	0,00	5,18	41,05	0,61	0,10	9,17
MIN. DELLE INFRASTRUTTURE	19	24	46	111	99	28	108

	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
	5,25	8,97	39,37	96,45	28,69	0,01	14,06
	0,26	1,10	3,23	12,77	3,11	0,00	6,58
MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI	20	16	20	29	24	8	7
	4,27	3,22	61,20	99,73	48,69	0,00	7,83
	1,14	0,75	11,91	9,88	4,56	0,00	4,56
MINISTERO DELLA DIFESA	13	5	26	60	37	4	71
	0,26	1,48	10,30	90,60	21,69	0,00	6,92
	0,01	0,01	0,74	3,70	0,21	0,00	5,75
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI	17	6	16	174	35	9	56
	2,37	4,69	57,17	99,17	95,77	0,00	38,46
	0,26	0,44	5,27	27,42	2,31	0,00	11,08
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA" CULTURALI	7	5	24	109	49	12	46
	11,34	5,20	45,23	99,84	33,28	0,00	18,21
	2,20	1,15	4,71	19,55	1,97	0,00	9,69
MINISTERO DELLA SALUTE	14	10	5	94	40	5	32
	8,12	11,15	50,84	98,66	65,91	0,00	5,96
	1,43	0,74	3,78	26,92	1,16	0,00	4,30
MINISTERO DEI TRASPORTI	0	0	4	27	18	0	0
	0,00	0,00	22,76	100,00	72,04	0,00	0,00
	0,00	0,00	9,46	100,00	14,76	0,00	0,00
MINISTERO UNIVERSITA" E RICERCA	0	0	26	85	26	2	0
	0,00	0,00	73,69	100,00	67,11	0,00	0,00
	0,00	0,00	66,25	100,00	0,28	0,00	0,00
MINISTERO DEL COMMERCIO INTERNAZIONALE	3	3	0	26	11	0	0
	33,57	23,17	0,00	100,00	36,95	0,00	0,00
	5,88	5,06	0,00	100,00	21,51	0,00	0,00

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	1.390.539,00	26,3	26,0
2005	389.841,00	6,7	380.118,00	5,1	1.423.048,00	27,4	26,7
2006	402.036,00	3,1	395.961,00	4,2	1.475.401,00	27,2	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	1.390.539,00	3,4	3,2
2005	44.693,00	- 5,4	40.849,00	- 6,9	1.423.048,00	3,1	2,9
2006	36.854,00	- 17,5	37.803,00	- 7,5	1.475.401,00	2,5	2,6

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	1.390.539,00	29,7	29,2
2005	434.534,00	5,3	420.968,00	3,8	1.423.048,00	30,5	29,6
2006	438.890,00	1,0	433.764,00	3,0	1.475.401,00	29,7	29,4

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	1.390.539,00	41,9	41,3
2005	598.656,00	2,6	583.295,00	1,5	1.423.048,00	42,1	41,0
2006	602.177,00	0,6	591.579,00	1,4	1.475.401,00	40,8	40,1

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	1.390.539,00	4,4	4,4
2005	70.671,00	15,9	70.253,00	15,3	1.423.048,00	5,0	4,9
2006	70.800,00	0,2	70.350,00	0,1	1.475.401,00	4,8	4,8

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	1.390.539,00	21,9	21,6
2005	319.169,00	4,9	309.866,00	3,0	1.423.048,00	22,4	21,8
2006	331.235,00	3,8	325.612,00	5,1	1.475.401,00	22,5	22,1

Tavola 1.5

DECRETO BERSANI Legge 248/2006
(Versamenti effettuati ai sensi del DL 223/2006, art. 25, comma 2)

(in valori assoluti)

AMMINISTRAZIONE	L. 248/2006 accantonamento 2006*	versamenti al cap. 3370 dell'entrata	economie
TOTALE MANOVRA	**683.487.712,00**	**616.352.874,20**	**67.134.837,80**
Ministero dell'economia e delle finanze	**109.564.626,00**	**103.669.024,93**	**5.895.601,07**
			-
GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO			-
Fondo di riserva consumi intermedi	1.953.428,00	1.953.429,00	- 1,00
			-
AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI			-
FUNZIONAMENTO	4.692.487,00	4.326.353,13	366.133,87
servizi Poligrafico dello Stato	10.550.375,00	10.550.375,00	-
			-
TESORO			-
FUNZIONAMENTO	1.333.137,00	1.333.142,00	- 5,00
Altri servizi di tesoreria	383.717,00	383.717,00	-
Servizi Poligrafico dello Stato	21.511.633,00	21.511.633,00	-
oneri accessori	1.279,00	1.279,00	-
informatica di servizio	-		-
Promozione e tutela del Made in Italy	-		-
			-
RGS			-
FUNZIONAMENTO	648.347,00	648.348,00	- 1,00
Altri servizi di tesoreria	162.687,00	162.686,00	1,00
interventi struttuali di politica economica	-		-
F.do per le autorizzazioni di spesa direttamente regolate per legge	1.093.001,00		1.093.001,00
f.do progetti di ricerca	-		-
monitoraggio spesa sanitaria	-		-
F.do per le autorizzazioni di spesa direttamente regolate per legge	4.436.471,00		4.436.471,00
			-
POLITICHE DI SVILUPPO E COESIONE			-
FUNZIONAMENTO	967.905,00	967.904,80	0,20
programmazione, valutazione e monitoraggio degli investimenti pubblici	-		-
			-
POLITICHE FISCALI			-
Spese generali di funzionamento	3.971.775,00	3.971.773,00	2,00
Scuola superiore dell'economia e delle finanze	-		-
edilizia di servizio	50.250.000,00	50.250.000,00	-
			-
GUARDIA DI FINANZA			-
Spese generali di funzionamento	3.509.823,00	3.509.823,00	-
reclutamento, formazione e addestramento	541.542,00	541.543,00	- 1,00
Mezzi operativi e strumentali	2.624.028,00	2.624.028,00	-
potenziamento	750.740,00	750.740,00	-
			-
AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO			-
FUNZIONAMENTO	159.102,00	159.102,00	-
			-
SERVIZIO PER LA GESTIONE DELLE SPESE RESIDUALI			-
commissariati di governo	23.149,00	23.149,00	-
minoranze linguistiche	-		-

AMMINISTRAZIONE	L. 248/2006 accantonamento 2006*	versamenti al cap. 3370 dell'entrata	economie
Ministero delle attività produttive	**2.405.456,00**	**2.124.038,00**	**281.418,00**
			-
MERCATO			-
FUNZIONAMENTO	433.853,00	433.854,00	- 1,00
fondo riserva consumi intermedi	3.358,00	3.341,00	17,00
f.do autorizzazioni di spesa direttamente regolate per legge	86.022,00	86.022,00	-
			-
IMPRESE			-
FUNZIONAMENTO	941.404,00	941.408,00	- 4,00
Camere di commercio, industria e artigianato	-		-
cooperative e loro consorzi	379.089,00	379.089,00	-
			-
RETI ENERGETICHE			-
FUNZIONAMENTO	166.317,00	166.317,00	-
			-
INTERNAZIONALIZZAZIONE			-
FUNZIONAMENTO	66.175,00	66.174,00	1,00
Promozione e tutela del Made in Italy	-		-
F.do per le autorizzazioni di spesa direttamente regolate per legge	329.238,00	47.833,00	281.405,00
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	**1.600.082,00**	**1.591.115,95**	**8.966,05**
			-
GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO			-
F.do di riserva consumi intermedi	156.808,00	156.808,00	-
F.do per le autorizzazioni di spesa direttamente regolate per legge	137.299,00	137.298,00	1,00
			-
SEGRETARIATO GENERALE			-
FUNZIONAMENTO	11.197,00	11.198,00	- 1,00
			-
AMMORTIZZATORI SOCIALI E INCENTIVI ALL'OCCUPAZIONE			-
FUNZIONAMENTO	10.796,00	8.585,53	2.210,47
			-
ATTIVITA' ISPETTIVA			-
FUNZIONAMENTO	52.582,00	52.583,00	- 1,00
			-
COMUNICAZIONE			-
FUNZIONAMENTO	5.912,00	5.059,06	852,94
			-
FAMIGLIA, DIRITTI SOCIALI E RESPONSABILITA' SOCIALE DELLE IMPRESE			-
FUNZIONAMENTO	14.173,00	14.174,00	- 1,00
			-
GESTIONE DEL FONDO NAZIONALE PER LE POLITICHE SOCIALI E IL MONITORAGGIO DELLA SPESA SOCIALE			-
FUNZIONAMENTO	35.932,00	35.932,00	-
organismi non lucrativi di attività sociali	-		-
			-
IMMIGRAZIONE			-
FUNZIONAMENTO	13.433,00	13.433,00	-
			-
MERCATO DEL LAVORO			-
FUNZIONAMENTO	92.846,00	92.681,52	164,48
Occupazione	3.995,00	3.995,00	-
			-
POLITICHE PER L'ORIENTAMENTO E LA FORMAZIONE			-
FUNZIONAMENTO	19.006,00	19.007,00	- 1,00
			-

AMMINISTRAZIONE	L. 248/2006 accantonamento 2006*	versamenti al cap. 3370 dell'entrata	economie
POLITICHE PREVIDENZIALI			-
FUNZIONAMENTO	19.983,00	19.983,00	-
			-
INNOVAZIONE TECNOLOGICA			-
FUNZIONAMENTO	10.957,00	10.957,00	-
			-
RISORSE UMANE E AFFARI GENERALI			-
FUNZIONAMENTO	991.824,00	991.290,00	534,00
			-
TUTELA DELLE CONZIONI DI LAVORO			-
FUNZIONAMENTO	16.256,00	11.049,84	5.206,16
Pari opportunità	-		-
			-
VOLONTARIATO, ASSOCIAZIONISMO E FORMAZIONI SOCIALI			-
FUNZIONAMENTO	7.083,00	7.082,00	1,00
Protezione e assistenza sociale	-		-
Ministero della giustizia	**7.952.805,00**	**7.874.351,00**	**78.454,00**
			-
AFFARI DI GIUSTIZIA			-
FUNZIONAMENTO	140.012,00	61.560,00	78.452,00
			-
ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA, DEL PERSONALE E DEI SERVIZI			-
FUNZIONAMENTO	4.038.558,00	4.038.558,00	-
Fondo di riserva consumi intermedi	-		-
Fondo per le autorizzazioni di spesa direttamente regolate per legge	351.877,00	351.877,00	-
			-
AMMINSTRAZIONE PENITENZIARIA			-
FUNZIONAMENTO	3.219.316,00	3.219.314,00	2,00
Mantenimento, assistenza, rieducazione e trasporto detenuti	51.084,00	51.084,00	-
			-
GIUSTIZIA MINORILE			-
FUNZIONAMENTO	151.958,00	151.958,00	-
Ministero degli affari esteri	**1.022.056,00**	**1.022.006,00**	**50,00**
			-
SEGRETERIA GENERALE			-
FUNZIONAMENTO	434,00	434,00	-
			-
CERIMONIALE DIPLOMATICO DELLA REPUBBLICA			-
FUNZIONAMENTO	-		-
			-
ISPETTORATO GENERALE DEL MINISTERO E DEGLI UFFICI ALL'ESTERO			-
FUNZIONAMENTO	30.165,00	30.165,00	-
			-
PERSONALE			-
Uffici centrali	54.758,00	54.758,00	-
			-
AFFARI AMMINISTRATIVI, BILANCIO E PATRIMONIO			-
Uffici centrali	74.962,00	74.962,00	-
Uffici all'estero	299.791,00	299.791,00	-
Fondo per le autorizzazioni di spesa direttamente regolate per legge	8.948,00	8.948,00	-
			-
STAMPA E INFORMAZIONE			-
FUNZIONAMENTO	610,00	611,00	- 1,00
			-
INFORMATICA, COMUNICAZIONI E CIFRA			-

AMMINISTRAZIONE	L. 248/2006 accantonamento 2006*	versamenti al cap. 3370 dell'entrata	economie
Uffici centrali	137.171,00	137.171,00	-
Uffici all'estero	46.262,00	46.262,00	-
			-
PROMOZIONE E COOPERAZIONE CULTURALE			-
Uffici centrali	79.618,00	79.618,00	-
Istituzioni scolastiche e culturali all'estero	87.263,00	87.263,00	-
Promozione e relazioni culturali	127.533,00	127.532,00	1,00
			-
ITALIANI ALL'ESTERO E POLITICHE MIGRATORIE			-
FUNZIONAMENTO	15.792,00	15.793,00	- 1,00
Contributi ad enti ed altri organismi	-		-
			-
AFFARI POLITICI MULTILATERALI E DIRITTI UMANI			-
FUNZIONAMENTO	7.068,00	7.068,00	-
			-
COOPERAZIONE ECONOMICA E FINANZIARIA MULTILATERALE			-
FUNZIONAMENTO	10.603,00	10.603,00	-
			-
ISTITUTO DIPLOMATICO			-
FUNZIONAMENTO	8.245,00	8.245,00	-
			-
PAESI DELL'EUROPA			-
FUNZIONAMENTO	5.665,00	5.637,00	28,00
			-
PAESI DELLE AMERICHE			-
FUNZIONAMENTO	4.694,00	4.671,00	23,00
			-
PAESI DEL MEDITERRANEO E DEL MEDIO ORIENTE			-
FUNZIONAMENTO	6.229,00	6.229,00	-
			-
PAESI DELL'AFRICA SUB SAHARIANA			-
FUNZIONAMENTO	9.079,00	9.078,00	1,00
			-
PAESI DELL'ASIA, DELL'OCEANIA, DEL PACIFICO E L'ANTARTIDE			-
FUNZIONAMENTO	3.822,00	3.822,00	-
			-
INTEGRAZIONE EUROPEA			-
FUNZIONAMENTO	3.344,00	3.345,00	- 1,00
Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca	**16.637.483,00**	**16.634.800,16**	**2.682,84**
			-
PROGRAMMAZIONE MINISTERIALE, GESTIONE MINISTERIALE DEL BILANCIO, DELLE RISORSE UMANE E DELL'INFORMAZIONE			-
Uffici centrali	1.224.436,00	1.224.438,00	- 2,00
Fondi da ripartire per l'operatività scolastica	360.762,00	360.763,00	- 1,00
Fondo di riserva consumi intermedi	2.771.710,00	2.771.711,00	- 1,00
Fondo per le autorizzazioni di spesa direttamente regolate per legge	11.034,00	11.035,00	- 1,00
			-
ISTRUZIONE			-
Uffici centrali	2.487.496,00	2.487.495,00	1,00
Edilizia scolastica	-		-
Interventi diversi	7.051,00	7.051,00	-
			-
UNIVERSITA' ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA			-
Uffici centrali	79.919,00	79.919,00	-
Accademie ed Istituti superiori musicali, coreutici e per le industrie artistiche	48.997,00	48.998,00	- 1,00
			-

AMMINISTRAZIONE	L. 248/2006 accantonamento 2006*	versamenti al cap. 3370 dell'entrata	economie
UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LA LOMBARDIA			-
Uffici regionali	499.696,00	499.696,00	-
Strutture scolastiche	460.191,00	460.192,00	- 1,00
			-
UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER IL PIEMONTE			-
Uffici regionali	258.910,00	258.909,00	1,00
Strutture scolastiche	411.571,00	411.571,00	-
			-
UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LA LIGURIA			-
Uffici regionali	110.989,00	110.989,00	-
Strutture scolastiche	147.522,00	147.523,00	- 1,00
			-
UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER IL VENETO			-
Uffici regionali	215.712,00	215.712,00	-
Strutture scolastiche	445.853,00	445.852,00	1,00
			-
UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER L'EMILIA ROMAGNA			-
Uffici regionali	189.592,00	189.591,00	1,00
Strutture scolastiche	355.234,00	355.234,00	-
			-
UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER IL FRIULI VENEZIA GIULIA			-
Uffici regionali	75.868,00	75.868,00	-
Strutture scolastiche	117.981,00	117.981,00	-
			-
UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LA TOSCANA			-
Uffici regionali	221.536,00	220.744,00	792,00
Strutture scolastiche	350.968,00	350.968,00	-
			-
UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER L'UMBRIA			-
Uffici regionali	59.343,00	59.343,00	-
Strutture scolastiche	97.938,00	97.938,00	-
			-
UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER IL LAZIO			-
Uffici regionali	293.646,00	293.647,00	- 1,00
Strutture scolastiche	560.063,00	560.063,00	-
			-
UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LE MARCHE			-
Uffici regionali	98.977,00	98.977,00	-
Strutture scolastiche	176.362,00	176.362,00	-
			-
UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER IL MOLISE			-
Uffici regionali	77.640,00	77.640,00	-
Strutture scolastiche	45.128,00	45.128,00	-
			-
UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER L'ABRUZZO			-
Uffici regionali	126.961,00	126.962,00	- 1,00
Strutture scolastiche	164.202,00	164.203,00	- 1,00
			-
UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LA PUGLIA			-
Uffici regionali	342.598,00	342.599,00	- 1,00
Strutture scolastiche	543.340,00	543.340,00	-
			-
UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LA CAMPANIA			-
Uffici regionali	485.848,00	485.847,00	1,00
Strutture scolastiche	691.741,00	691.742,00	- 1,00
			-
UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LA BASILICATA			-

AMMINISTRAZIONE	L. 248/2006 accantonamento 2006*	versamenti al cap. 3370 dell'entrata	economie
Uffici regionali	57.718,00	57.717,00	1,00
Strutture scolastiche	101.847,00	101.847,00	-
			-
UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LA CALABRIA			-
Uffici regionali	211.224,00	209.325,16	1.898,84
Strutture scolastiche	346.183,00	346.183,00	-
			-
UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LA SARDEGNA			-
Uffici regionali	123.955,00	123.956,00	- 1,00
Strutture scolastiche	228.629,00	228.629,00	-
			-
UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LA SICILIA			-
Uffici regionali	222.430,00	222.430,00	-
Strutture scolastiche	728.682,00	728.682,00	-
Ministero dell'interno	**65.446.487,00**	**64.971.387,97**	**475.099,03**
			-
AFFARI INTERNI E TERRITORIALI			-
FUNZIONAMENTO	781.180,00	777.294,00	3.886,00
Progetti finalizzati	1.254,00	1.248,00	6,00
Spese elettorali	32.881,00	32.717,00	164,00
Fondo per le autorizzazioni di spesa direttamente regolate per legge	1.320.361,00		1.320.361,00
			-
VIGILI DEL FUOCO SOCCORSO PUBBLICO E DIFESA CIVILE			-
Spese generali di funzionamento	1.341.979,00	1.341.978,00	1,00
Formazione e addestramento	539.581,00	536.896,00	2.685,00
Mezzi operativi e strumentali	3.563.440,00	3.350.352,79	213.087,21
Mezzi operativi e strumentali	-		-
			-
LIBERTA' CIVILI E IMMIGRAZIONE			-
FUNZIONAMENTO	35.715,00	35.537,00	178,00
			-
PUBBLICA SICUREZZA			-
Spese generali di funzionamento	15.495.544,00	20.022.261,18	- 4.526.717,18
Formazione e addestramento	511.367,00	508.823,00	2.544,00
Mezzi operativi e strumentali	18.917.230,00	14.258.495,00	4.658.735,00
Potenziamento	1.033.424,00	1.028.283,00	5.141,00
Accordi ed organismi internazionali	1.589.818,00	1.581.909,00	7.909,00
			-
POLITICHE DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE CIVILE E DELLE RISORSE STRUMENTALI E FINANZIARIE			-
FUNZIONAMENTO	10.909.243,00	10.854.966,00	54.277,00
Funzionamento servizi delle amministrazioni	-		-
Fondo per le autorizzazioni di spesa direttamente regolate per legge	-	1.313.792,00	- 1.313.792,00
Fondo di riserva consumi intermedi	9.170.862,00	9.125.236,00	45.626,00
Fondo per le autorizzazioni di spesa direttamente regolate per legge	202.608,00	201.600,00	1.008,00
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio	**720.228,00**	**720.228,00**	-
			-
GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO			-
Funzionamento	-		-
Fondo per le autorizzazioni di spesa direttamente regolate per legge	428.929,00	720.228,00	- 291.299,00
			-
PROTEZIONE DELLA NATURA			-
FUNZIONAMENTO	68.845,00		68.845,00
Parchi nazionali e aree protette	4.230,00		4.230,00
Difesa del mare	4.230,00		4.230,00
			-

AMMINISTRAZIONE	L. 248/2006 accantonamento 2006*	versamenti al cap. 3370 dell'entrata	economie
QUALITA' DELLA VITA			-
FUNZIONAMENTO	33.278,00		33.278,00
Manutenzione opere pubbliche	-		-
			-
RICERCA AMBIENTALE			-
FUNZIONAMENTO	30.923,00		30.923,00
			-
SALVAGUARDIA AMBIENTALE			-
FUNZIONAMENTO	39.016,00		39.016,00
			-
DIFESA DEL SUOLO			-
FUNZIONAMENTO	47.216,00		47.216,00
Manutenzione opere idrauliche	35.018,00		35.018,00
			-
			-
SERVIZI INTERNI DEL MINISTERO			-
FUNZIONAMENTO	28.543,00		28.543,00
F.do riserva consumi intermedi	-		-
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	**9.113.405,00**	**8.241.447,17**	**871.957,83**
			-
COORDINAMENTO DELLO SVILUPPO DEL TERRITORIO, PERSONALE E SERVIZI GENERALI			-
FUNZIONAMENTO	1.458.460,00	1.452.692,00	5.768,00
F.do riserva consumi intermedi	-		-
F.do x le autorizzazioni di spesa direttamente regolare per legge	220.168,00	220.168,00	-
			-
INFRASTRUTTURE STRADALI, EDILIZIA E REGOLAZIONE DEI LAVORI PUBBLICI			-
FUNZIONAMENTO	169.172,00	114.772,17	54.399,83
Manutenzione sedi uffici stradali	455.793,00	136.549,00	319.244,00
			-
NAVIGAZIONE E TRASPORTO MARITTIMO E AEREO			-
FUNZIONAMENTO	126.820,00	126.819,00	1,00
Manutenzione opere marittime	1.180.640,00	1.180.640,00	-
			-
TRASPORTI TERRESTRI			-
FUNZIONAMENTO	4.244.756,00	4.244.759,00	- 3,00
Autotrasporto per conto di terzi	-		-
			-
CAPITENERIA DI PORTO			-
Spese generali di funzionamento	864.593,00	641.189,00	223.404,00
Formazione e addestramento	221.507,00		221.507,00
Mantenimento, equipaggiamento, assistenza e casermaggio	26.721,00		26.721,00
Mezzi operativi e strumentali	47.493,00	33.446,00	14.047,00
			-
CONSIGLIO SUPERIORE DEI LAVORI PUBBLICI			-
FUNZIONAMENTO	97.282,00	90.413,00	6.869,00
Ministero delle comunicazioni	**973.574,00**	**892.215,00**	**81.359,00**
			-
SEGRETARIATO GENERALE			-
FUNZIONAMENTO	19.117,00	19.116,00	1,00
			-
GESTIONE DELLE RISORSE UMANE			-
FUNZIONAMENTO	63.106,00	63.107,00	- 1,00
Fondo di riserva consumi intermedi	-		-
			-
SERVIZI DI COMUNICAZIONE ELETTRONICA E DI RADIODIFFUSIONE			-

AMMINISTRAZIONE	L. 248/2006 accantonamento 2006*	versamenti al cap. 3370 dell'entrata	economie
FUNZIONAMENTO	83.153,00	83.154,00	- 1,00
			-
PIANIFICAZIONE E GESTIONE DELLO SPETTRO RADIOELETTRICO			-
FUNZIONAMENTO	82.809,00	82.808,00	1,00
Controllo emissioni radioelettriche	65.875,00	65.547,00	328,00
			-
REGOLAMENTAZIONE DEL SETTORE STATALE			-
FUNZIONAMENTO	12.273,00	12.333,00	- 60,00
			-
ISTITUTO SUPERIORE COMUNICAZIONI E TECNOLOGIE DELL'INFORMAZIONE			-
FUNZIONAMENTO	140.141,00	140.140,00	1,00
Fondazione Ugo Bordoni			-
Fondo per le autorizzazioni di spesa direttamente regolate per legge	130.809,00	49.718,00	81.091,00
			-
GESTIONE DELLE RISORSE STRUMENTALI ED INFORMATIVE			-
FUNZIONAMENTO	376.291,00	376.292,00	- 1,00
Ministero della difesa	**448.220.739,00**	**388.793.079,60**	**59.427.659,40**
			-
BILANCIO E AFFARI FINANZIARI			-
Spese generali di funzionamento di bilancio e affari finanziari	88.160,00	26.663,00	61.497,00
Spese generali di funzionamento di onoranze ai caduti di guerra	628.733,00	551.913,00	76.820,00
			-
SEGRETARIATO GENERALE			-
Spese generali di funzionamento	40.547.211,00	23.844.252,00	16.702.959,00
Assistenza e benessere del personale	49.330,00	49.329,00	1,00
Leva, formazione e addestramento	6.881.514,00	7.692.047,00	- 810.533,00
Mezzi operativi e strumentali	125.673.619,00	112.113.681,98	13.559.937,02
Ammodernamento e rinnovamento	23.299.208,00	20.025.502,00	3.273.706,00
Interventi diversi	1.974,00	1.974,00	-
			-
ESERCITO ITALIANO			-
Spese generali di funzionamento	16.522.518,00	14.228.485,00	2.294.033,00
Assistenza e benessere del personale	655.040,00		655.040,00
Formazione e addestramento	9.756.965,00	9.065.292,00	691.673,00
Mezzi operativi e strumentali	77.935.132,00	81.954.289,00	- 4.019.157,00
Ammodernamento e rinnovamento	470.042,00	470.042,00	-
			-
			-
MARINA MILITARE			-
Spese generali di funzionamento	12.930.685,00	12.939.493,65	- 8.808,65
Mezzi operativi e strumentali	31.750.259,00	30.675.712,00	1.074.547,00
Formazione e addestramento	6.797.041,00	6.797.041,00	-
Assistenza e benessere del personale	223.382,00	223.381,00	1,00
Ammodernamento e rinnovamento	963.586,00	963.586,00	-
			-
AERONAUTICA MILITARE			-
Spese generali di funzionamento	7.867.683,00	7.867.684,00	- 1,00
Assistenza e benessere del personale	121.243,00	121.242,00	1,00
Formazione e addestramento	17.595.862,00	17.595.863,00	- 1,00
Mezzi operativi e strumentali	44.113.682,00	18.672.233,43	25.441.448,57
Ammodernamento e rinnovamento	235.021,00	235.021,00	-
Assistenza al volo civile	2.709.495,00	2.274.998,54	434.496,46
			-
ARMA DEI CARABINIERI			-
Spese generali di funzionamento	11.104.442,00	10.289.255,00	815.187,00
Assistenza e benessere del personale	349.414,00	349.414,00	-

AMMINISTRAZIONE	L. 248/2006 accantonamento 2006*	versamenti al cap. 3370 dell'entrata	economie
Mezzi operativi e strumentali	6.917.128,00	7.732.316,00	- 815.188,00
Leva formazione e addestramento	1.473.598,00	1.473.597,00	1,00
Ammodernamento e rinnovamento	558.772,00	558.772,00	-
Ministero delle politiche agricole e forestali	**2.778.249,00**	**2.778.251,00**	**- 2,00**
			-
DIPARTIMENTO DELLE FILIERE AGRICOLE E AGROALIMENTARI			-
FUNZIONAMENTO	51.978,00	51.979,00	- 1,00
			-
DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE DI SVILUPPO			-
FUNZIONAMENTO	1.860.704,00	1.860.702,00	2,00
Enti e istituti di ricerca, informazione, sperimentazione e controllo	59.213,00	59.214,00	- 1,00
Fondo di riserva consumi intermedi	-		-
			-
ISPETTORATO CENTRALE REPRESSIONE FRODI			-
FUNZIONAMENTO	806.354,00	806.356,00	- 2,00
Ministero per i beni e le attività culturali	**11.305.408,00**	**11.293.815,42**	**11.592,58**
			-
DIPARTIMENTO PER LA RICERCA, L'INNOVAZIONE E L'ORGANIZZAZIONE			-
FUNZIONAMENTO	272.012,00	272.013,00	- 1,00
Fondo di riserva consumi intermedi	660.899,00	660.899,00	-
F.do per le autorizzazioni di spesa direttamente regolate per legge	24.574,00	24.573,00	1,00
F.do per le autorizzazioni di spesa direttamente regolate per legge	2.617,00	2.617,00	-
			-
DIPARTIMENTO PER I BENI ARCHIVISTICI E LIBRARI			-
FUNZIONAMENTO	6.654.783,00	6.654.783,00	-
			-
DIPARTIMENTO PER I BENI CULTURALI E PAESAGGISTICI			-
FUNZIONAMENTO	3.491.527,00	3.491.527,00	-
patrimonio culturale statale	-		-
			-
DIPARTIMENTO PER LO SPETTACOLO E LO SPORT			-
FUNZIONAMENTO	198.996,00	187.338,65	11.657,35
F.do unico per lo spettacolo		64,77	- 64,77
Ministero della salute	**5.747.114,00**	**5.747.114,00**	-
			-
QUALITA'			-
FUNZIONAMENTO	684.427,00	173.350,00	511.077,00
Pronto soccorso porti ed aeroporti	104.516,00		104.516,00
			-
INNOVAZIONE			-
FUNZIONAMENTO	2.911.843,00	30.983,00	2.880.860,00
Informazione e prevenzione	160.954,00		160.954,00
Fondo riserva consumi intermedi	-		-
F.do per le autorizzazioni di spesa direttamente regolate per legge	1.510.701,00	5.368.519,00	- 3.857.818,00
			-
PREVENZIONE E COMUNICAZIONE			-
FUNZIONAMENTO	374.673,00	174.262,00	200.411,00
Interventi diversi	-		-
			-
DIPARTIMENTO PER LA SANITA' PUBBLICA VETERINARIA, LA NUTRIZIONE E LA SICUREZZA ALIMENTARE			-
Interventi diversi	-		-
TOTALE MANOVRA	**683.487.712,00**	**616.352.874,20**	**67.134.837,80**

Fonte: ricostruzione Corte dei conti su dati rilevati dal S.I.R.G.S.-Cdc

Tavola 1.6

UTILIZZAZIONE FONDO INTEGRAZIONE CASSA

(art. 9 bis della legge n. 468 del 1978)

(in milioni)

ESERCIZIO 2006

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	Poste correttive 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 Ivest. 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	25,61	86,44	0,71	535,21		816,00	12,19		6,08	17,00		389,0	1.888,3	58,64	2.719,15	468,31	21,81	62,50	1.894,31	2.468,47	7.693,1		9.581,4
Sviluppo Economico	2,56	35,49	0,18		2,22		0,34					0,1	40,9	1,17	20,00	30,23		6,36	0,06		57,8		98,8
Lavoro e Politiche sociali	12,65	3,64		10,00	8,00	1,50						0,2	36,0	8,61							8,6		44,6
Giustizia	7,50	2,71			5,13								15,3	56,58							56,6		71,9
Affari Esteri	12,03	6,57					0,86						19,5	10,14				9,00			19,1		38,6
Istruzione	6,98	8,22	0,45	12,00								0,2	27,9		3,81						3,8		31,7
Interno	33,75	45,85	1,70		0,30							0,3	81,9	108,46	3,17						111,6		193,5
Ambiente e tutela del territorio	1,64	3,17										0,4	5,2	0,52					1,27		1,8		7,0
Infrastrutture	11,95	48,38	0,75	0,01						0,59		0,1	61,7	79,18	33,30	37,57			0,28		150,3		212,1
Comunicazioni	2,44	2,46											4,9			9,01			5,17		14,2		19,1
Difesa	26,92	445,77											472,7	216,13							216,1		688,8
Politiche Agricole e forestali	15,04	39,30	0,16	0,50	0,50	5,69	0,27		0,03			0,2	61,7	24,73		5,89			1,02		31,6		93,4
Beni e attività culturali	25,00	2,42	2,92	34,70	0,72							1,7	67,5	30,29	0,15	6,20	1,66		0,41		38,7		106,2
Salute	21,17	66,04		3,71	51,79								142,7						7,30		7,3		150,0
Trasporti													0,0										
Università e Ricerca													0,0										
Solidarietà Sociale													0,0										
Commercio Internazionale													0,0										
Totale Ministeri	205,2	796,4	6,9	596,1	68,7	823,2	13,7		6,1	17,6		392,3	2.926,2	594,4	2.779,6	557,2	23,5	77,9	1.909,8	2.468,4	8.410,7		11.337,0

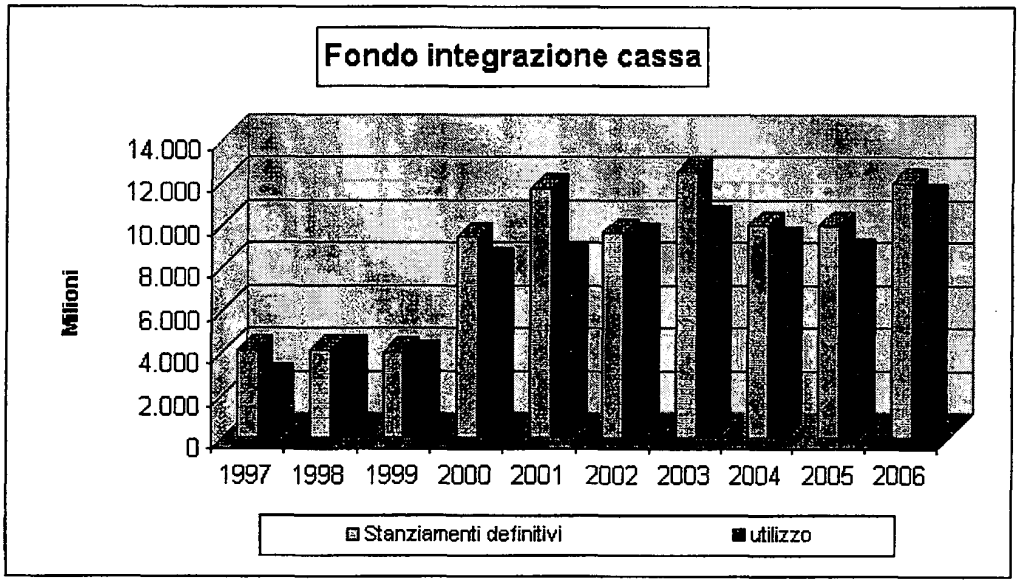
Tavola 1.7

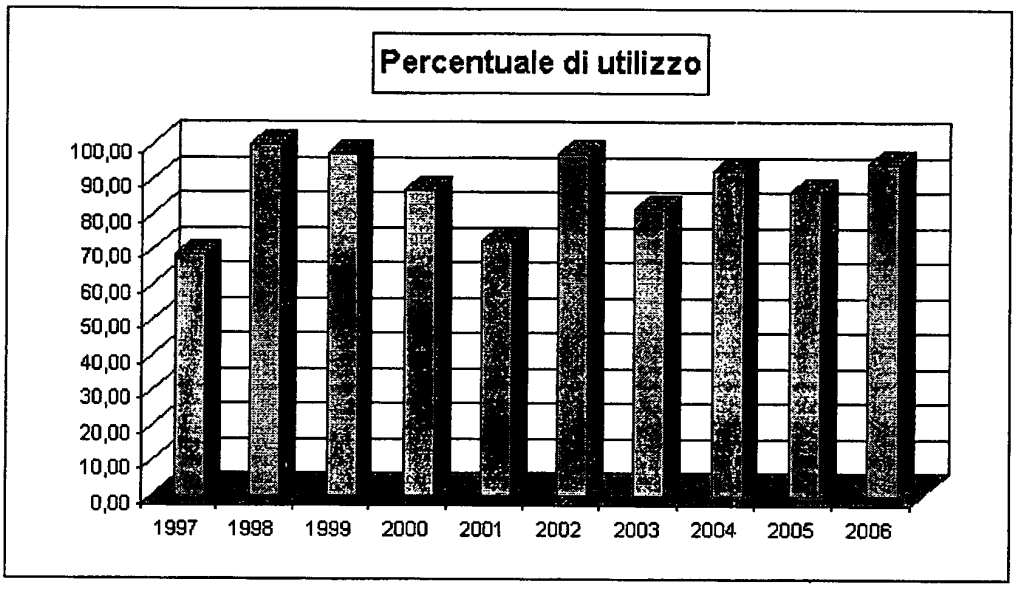
UTILIZZAZIONE FONDO INTEGRAZIONE CASSA

Serie storica 1997 - 2006

(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
2006	12.000	11.337	663	94,48




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
2006

SPESE FINALI

Tavola 1.8

BILANCIO DELLO STATO (1999 - 2006)

(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												
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
2006	439.558	428.139	400.729	11.418	27.411	42.039	21.102	8.580	12.357	39.768	444.711	421.831
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE												
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
2006	39.824	38.954	19.965	869	18.990	73.765	18.005	2.447	53.313	72.303	51.759	37.971
SPESE FINALI (TITOLO I + II)												
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
2006	479.382	467.094	420.695	12.288	46.399	115.804	39.107	11.027	65.670	112.069	496.469	459.802

(1) Comprensivi dei residui di stanziamento

S.I. C.d.c. CC-11-CP-SF01

CASSA **Tavola 1.9**

BILANCIO DELLO STATO - SPESE FINALI (1999 - 2006)

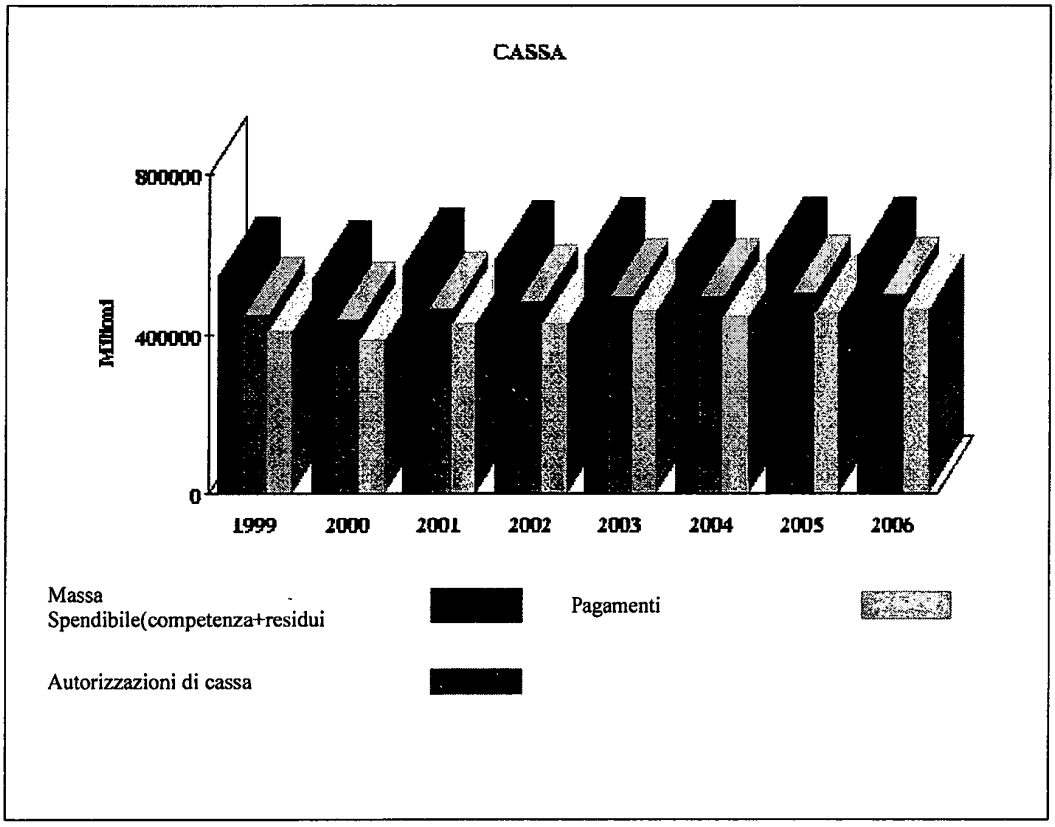
(Milioni di Euro)

	PREV.DEF. COMP.	RESIDUI INIZIALI	MASSA SPEND.	AUTOR. CASSA	PAGAMENTI			COEFFICIENTI DI REALIZZO				
					c./comp.	c./residui	TOTALE	valori %				
	a	b	c = a + b	d	e	f	g = e + f	d/c	g/c	g/d	e/a	f/b
TITOLO I - SPESE DI PARTE CORRENTE												
1999	367.747	71.465	439.212	384.679	303.227	53.025	356.252	0,88	0,81	0,93	0,82	0,74
2000	378.321	59.323	437.644	385.860	311.971	36.474	348.445	0,88	0,80	0,90	0,82	0,61
2001	384.175	64.875	449.239	400.572	340.501	38.814	379.314	0,89	0,84	0,95	0,89	0,60
2002	394.299	63.545	458.210	408.941	342.914	31.769	374.683	0,89	0,82	0,92	0,87	0,50
2003	404.491	55.185	459.775	416.393	360.634	33.475	394.109	0,91	0,86	0,95	0,89	0,61
2004	423.863	43.087	467.077	434.521	373.694	23.451	397.144	0,93	0,85	0,91	0,88	0,54
2005	437.873	39.497	477.586	446.293	390.872	19.214	410.086	0,93	0,86	0,92	0,89	0,49
2006	439.558	42.039	481.615	444.711	400.729	21.102	421.831	0.92	0,88	0,95	0,91	0,50
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE												
1999	63.548	44.218	107.766	62.359	36.441	15.324	51.764	0,58	0,48	0,83	0,57	0,35
2000	47.278	54.387	101.666	46.122	16.886	17.862	34.748	0,45	0,34	0,75	0,36	0,33
2001	55.679	62.551	118.041	60.775	26.928	19.925	46.852	0,51	0,40	0,77	0,48	0,32
2002	60.019	67.696	127.349	68.582	28.540	20.532	49.073	0,54	0,39	0,72	0,48	0,30
2003	61.602	74.607	136.110	75.781	38.461	23.452	61.912	0,56	0,45	0,82	0,62	0,31
2004	48.549	71.472	119.292	57.023	25.403	18.573	43.976	0,48	0,37	0,77	0,52	0,26
2005	47.811	72.531	120.125	56.276	26.382	16.114	42.495	0,47	0,35	0,76	0,55	0,22
2006	39.824	73.765	113.571	51.759	19.965	18.005	37.971	0,46	0,33	0,73	0,50	0,24
SPESE FINALI (TITOLO I + II)												
1999	431.295	115.683	546.978	447.038	339.668	68.348	408.016	0,82	0,75	0,91	0,79	0,59
2000	425.599	113.711	539.310	431.982	328.857	54.336	383.193	0,80	0,71	0,89	0,77	0,48
2001	439.854	127.426	567.281	461.347	367.428	58.738	426.166	0,81	0,75	0,92	0,84	0,46
2002	454.318	131.241	585.558	477.523	371.454	52.301	423.756	0,82	0,72	0,89	0,82	0,40
2003	466.093	129.792	595.886	492.174	399.095	56.926	456.021	0,83	0,77	0,93	0,86	0,44
2004	472.412	114.559	586.369	491.544	399.096	42.024	441.120	0,84	0,75	0,90	0,84	0,37
2005	485.684	112.028	597.711	502.570	417.254	35.327	452.581	0,84	0,76	0,90	0,86	0,32
2006	479.382	115.804	595.186	496.469	420.695	39.107	459.802	0,83	0,77	0,93	0,88	0,34

CASSA

BILANCIO DELLO STATO - SPESE FINALI (1999 - 2006)

(Milioni di Euro)



RESIDUI PASSIVI

BILANCIO DELLO STATO - SPESE FINALI (1999 - 2006)

Tavola 1.10

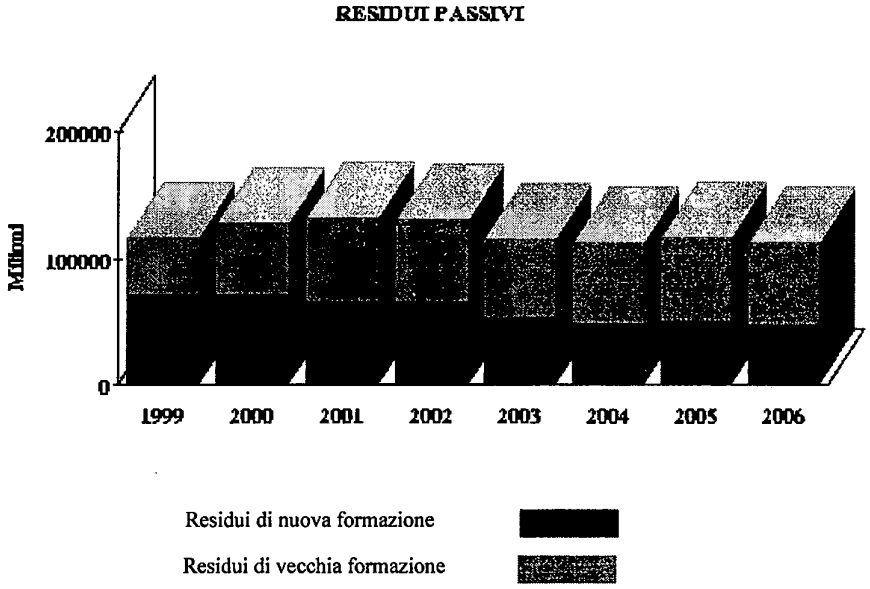
(Milioni di Euro)

	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												
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
2006	24.734	2.677	27.410	35.691	6.347	42.039	12.235	140	12.375	36.969	2.817	39.786
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE												
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
2006	12.319	6.670	18.989	65.602	8.164	73.765	51.873	1.422	53.295	64.192	8.092	72.284
SPESE FINALI (TITOLO I + II)												
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
2006	37.053	9.346	46.399	101.293	14.511	115.804	64.108	1.562	65.670	101.161	10.908	112.070

RESIDUI PASSIVI

BILANCIO DELLO STATO - SPESE FINALI (1999 - 2006)

(Milioni di Euro)



TRASFERIMENTI

Tavola 1.11

BILANCIO DELLO STATO (1999 - 2006)

(Milioni di Euro)

	GESTIONE DI COMPETENZA					GESTIONE DEI RESIDUI					GEST. CASSA	
	PREVDER	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
TRASFERIMENTI DI PARTE CORRENTE												
1999	159.849	153.332	119.998	6.516	33.335	54.457	40.740	2.595	11.122	44.457	176.721	160.738
2000	154.589	151.347	121.860	3.235	29.494	42.022	24.632	2.056	15.334	44.828	159.571	146.492
2001	159.818	157.965	134.718	1.853	23.247	44.825	23.968	1.688	19.169	42.416	167.250	158.686
2002	164.113	161.778	139.866	2.336	21.911	42.928	20.127	11.294	11.507	33.418	172.568	159.993
2003	170.481	169.841	149.469	640	20.372	33.782	21.647	5.673	6.462	26.834	178.479	171.116
2004	180.616	178.914	161.944	1.701	16.971	26.996	15.011	3.266	8.719	25.690	188.861	176.955
2005	188.796	185.637	166.294	3.159	19.343	26.010	12.355	6.458	7.197	26.540	194.019	178.649
2006	195.337	193.356	173.758	1.982	19.597	26.791	14.835	2.721	9.235	28.832	197.400	188.593
TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE												
1999	33.705	32.458	11.835	1.242	20.628	32.895	12.376	238	20.281	40.909	32.101	24.211
2000	37.207	34.756	11.489	2.447	23.271	44.435	14.732	1.470	28.233	51.504	35.246	26.221
2001	43.859	42.256	19.885	1.603	22.371	51.628	16.136	1.239	34.253	56.624	47.483	36.022
2002	47.658	46.220	21.193	1.438	25.027	56.526	16.820	1.291	38.415	63.442	54.667	38.013
2003	48.638	47.173	30.392	1.465	16.781	53.322	18.894	795	33.633	50.414	60.444	49.286
2004	36.734	35.656	20.024	1.077	15.633	50.451	12.378	1.329	36.744	52.377	42.464	32.402
2005	35.055	34.248	20.098	807	14.150	51.854	9.609	2.099	40.146	54.296	41.380	29.706
2006	34.760	34.032	18.274	728	15.758	56.919	13.296	2.127	41.496	57.254	43.669	31.570
TOTALE TRASFERIMENTI												
1999	193.554	185.791	131.833	7.758	53.963	87.352	53.116	2.833	31.403	85.366	208.822	184.948
2000	191.795	186.102	133.349	5.682	52.764	86.457	39.363	3.526	43.568	96.332	194.816	172.713
2001	203.677	200.221	154.604	3.457	45.616	96.453	40.104	2.927	53.422	99.038	214.733	194.707
2002	211.772	207.998	161.059	3.774	46.939	99.454	36.947	12.585	49.922	96.861	227.235	198.006
2003	219.119	217.014	179.861	2.105	37.153	87.103	40.541	6.468	40.094	77.247	238.923	220.402
2004	217.350	214.571	181.968	2.779	32.603	77.447	27.389	4.595	45.463	78.066	231.325	209.357
2005	223.851	219.886	186.392	3.966	33.493	77.864	21.964	8.557	47.343	80.836	235.399	208.355
2006	230.097	227.388	192.032	2.710	35.355	83.710	28.131	4.848	50.731	86.086	241.069	220.163

(1) Comprensivi dei residui di stanziamento

S.I. C.d.c. CC-11-CP-TR01

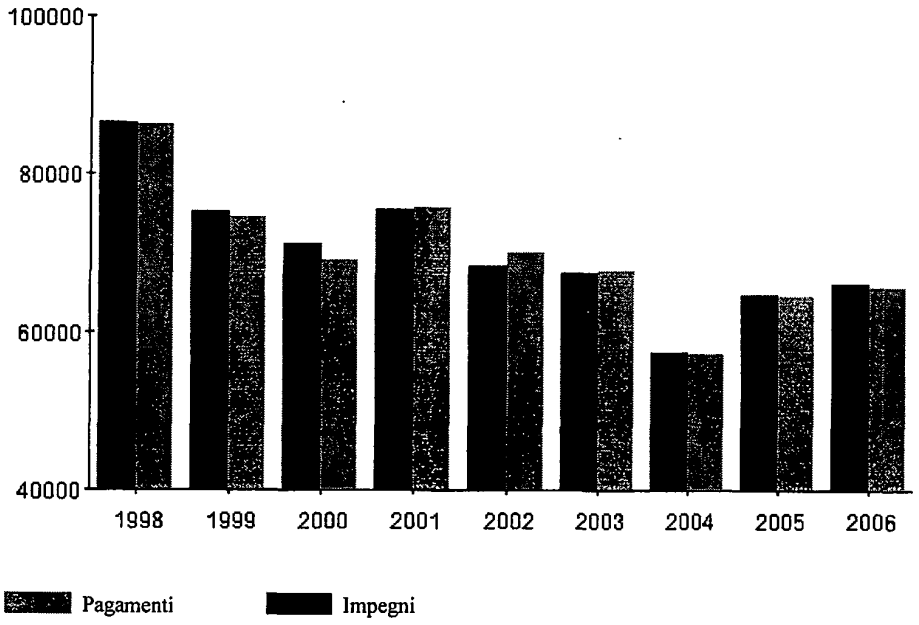
Tavola 1.12

COSTO NETTO DEGLI INTERESSI IMPUTATI AL BILANCIO DELLO STATO (*)

SERIE STORICA 1998 - 2006

(Milioni di Euro)

Anno	Impegni		Pagamenti	
	Importo	variaz. perc.	Importo	variaz. perc.
1998	86.441,70		86.169,44	
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
2006	66.200,87	2,10	65.750,14	2,07



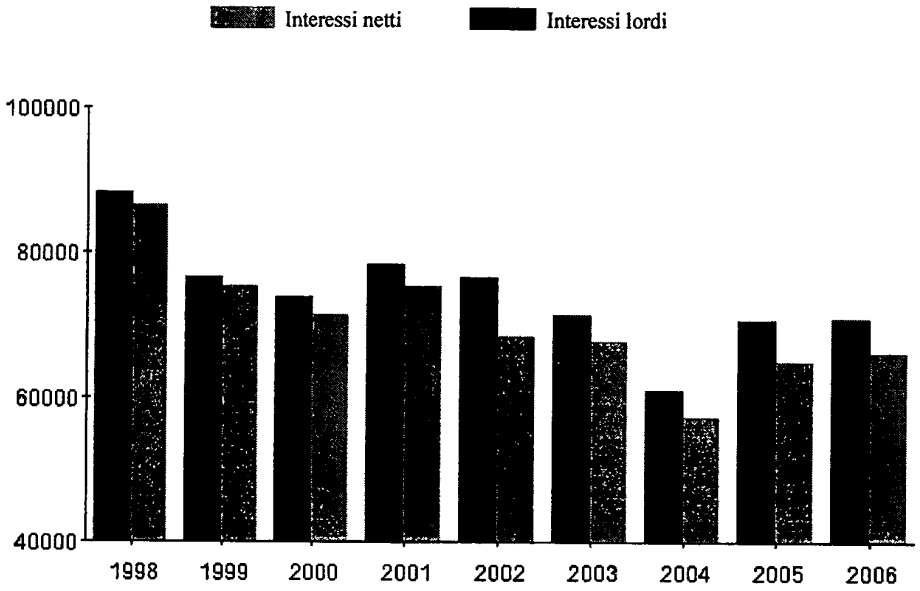
(*) Spesa per interessi al netto elle ritenute fiscali sui titoli di Stato e delle retrocessioni di interessi da parte della Banca d'Italia

COSTO NETTO DEGLI INTERESSI IMPUTATI AL BILANCIO DELLO STATO (*)

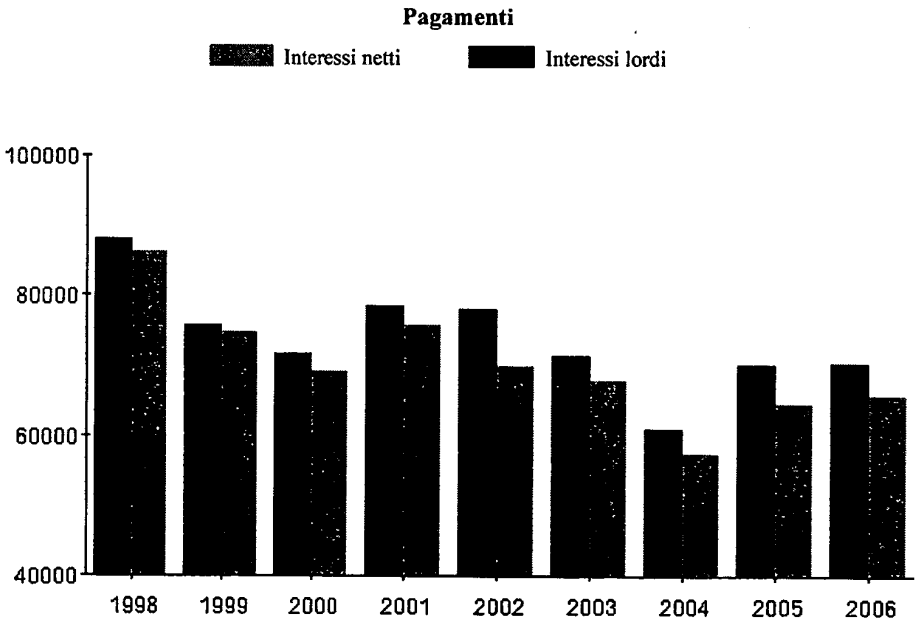
SERIE STORICA 1998 - 2006

(Milioni di Euro)

Impegni



Pagamenti



(*) Spesa per interessi al netto elle ritenute fiscali sui titoli di Stato e delle retrocessioni di interessi da parte della Banca d'Italia

APPENDICE

Note sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili del Rendiconto dell'entrata 2006

1. Anomalie ed incongruenze delle contabilità delle Amministrazioni (allegati A alla decisione di parifica).
2. Discordanze tra i dati del consuntivo e quelli corrispondenti delle contabilità delle Amministrazioni (allegati B alla decisione di parifica). Procedure e modalità di rettifica per la predisposizione del conto consuntivo 2006.
3. Riaccertamenti e insussistenze.
4. Limiti di affidabilità degli accertamenti.
5. Cumulo delle riscossioni in conto residui.
6. Classificazione per grado di esigibilità dei resti da riscuotere.
7. Determinazione dei resti da versare.
8. Inadeguatezze riscontrate nell'articolazione del bilancio ai fini del monitoraggio e della valutazione delle gestioni dell'entrata.

Nel consuntivo 2006, così come era già accaduto nel 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 2006 e corrispondenti resti finali dell'esercizio 2005. 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 (allegati A alla decisione di parifica).

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 quattro esercizi finanziari risultano importi negativi per le quattro diverse tipologie di residui. Dalle analisi effettuate dalla Corte negli scorsi esercizi e 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 -14,5 milioni nel 2006), così come risulta, negli ultimi due anni, notevolmente ridotto, rispetto agli anni precedenti, per il da versare di competenza: -3.476 e -3.473 milioni, rispettivamente del 2005 e 2006, 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). Continua la tendenza a decrescere, rispetto al 2004, dell'importo del "da riscuotere residui" dei capitoli/articoli con segno negativo che raggiunge nel 2006 i -733,79 milioni (erano -1.001 nel 2005, -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).

---

[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.

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 era nuovamente ridimensionato nel 2004, con 293 capitoli e -10.299 milioni, ed ha continuato a decrescere nel 2005 con 197 capitoli/articoli e –2.828 milioni; nel 2006, nonostante il lieve aumento del numero dei capitoli (205), si assiste al continuo diminuire dell'importo con –1.700 milioni.

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

	2003			2004			2005			2006		
	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**	42	-127,09	**I**	12	-12,06	**I**	10	-1,34	**I**	10	-9,09
	II	43	-8,74	**II**	34	-19,14	**II**	13	-0,44	**II**	13	-5,36
	III	2	-0,32	**III**	5	-0,74	**III**	1	0	**III**	2	-0,05
	TOT.	**87**	**-136,15**	**TOT.**	**51**	**-31,94**	**TOT.**	**24**	**-1,78**	**TOT.**	**25**	**-14,50**
Da riscuotere residui	**I**	60	-688,84	**I**	48	-720,30	**I**	34	-725,50	**I**	26	-716,63
	II	85	-245,60	**II**	90	-305,32	**II**	53	-275,85	**II**	45	-17,14
	III	1	-0,02	**III**	2	-0,03	**III**	1	-0,02	**III**	1	-0,02
	TOT.	**146**	**-934,46**	**TOT.**	**140**	**-1.025,65**	**TOT.**	**88**	**-1.001,37**	**TOT.**	**72**	**-733,79**
Da versare competenza	**I**	238	-17.246,84	**I**	162	-20.819,10	**I**	62	-2.456,76	**I**	66	- 2.522,33
	II	199	-643,50	**II**	262	-1.213,44	**II**	138	-1.015,73	**II**	136	- 948,93
	III	10	-4,11	**III**	9	-11,84	**III**	9	-3,96	**III**	9	- 1,08
	TOT.	**447**	**-17.894,45**	**TOT.**	**433**	**-22.044,38**	**TOT.**	**209**	**-3.476,45**	**TOT.**	**211**	**- 3.472,34**
Da versare residui	**I**	231	-15.903,19	**I**	144	-9.790,83	**I**	96	-2.424,77	**I**	95	- 1.631,30
	II	160	-482,69	**II**	141	-500,35	**II**	95	-394,45	**II**	103	- 56,75
	III	6	-7,19	**III**	8	-8,03	**III**	6	-8,31	**III**	7	- 12,22
	TOT.	**397**	**-16.393,07**	**TOT.**	**293**	**-10.299,21**	**TOT.**	**197**	**-2.827,53**	**TOT.**	**205**	**- 1.700,27**

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

La disaggregazione dei dati per il da riscuotere residui fa rilevare una concentrazione del fenomeno per il 98 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 14,8 per cento.

Analogamente il da versare di competenza fa rilevare una concentrazione del fenomeno per il 73 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 31 per cento ed il capitolo 1201/1[6], per il 25 per cento.

[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.

Preponderante è anche la quota delle entrate tributarie per il da versare residui, pari al 96 per cento del totale: si rileva la notevole preminenza del solo capitolo relativo all'imposta relativa agli scambi interni dell'IVA (1203/1) per il 64 per cento.

In merito ai segni negativi dei resti da versare, il Dipartimento della R.G.S., ha, nel corso degli ultimi anni, sottolineato la necessità di considerare che, se essi generalmente rappresentano un'anomalia, ciò potrebbe non valere per il capo I "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. E' stata, 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 (allegati B alla decisione di parifica). Procedure e modalità di rettifica per la predisposizione del conto consuntivo 2006.

Le anomalie illustrate nella tabella 1 vengono corrette dal S.I.R.G.S. 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 in tutte le note di risposta alle richieste istruttorie formulate nel corso degli anni, non sono mai stati forniti specifici chiarimenti, né omissioni ed errori sono stati individuati, o quanto meno ricercati: gli stessi vengono semplicemente presunti in misura pari all'importo dei segni negativi. L'unica spiegazione fornita è, infatti, di carattere generale e richiama quella, già offerta nel 1995, secondo cui la procedura di compensazione in questione farebbe sì che *«una anomala situazione contabile, caratterizzata da un determinato ammontare di versamenti e da accertamenti di importo nullo o comunque inferiore ai versamenti medesimi, con conseguenti segni negativi per "somme rimaste da versare" e "somme rimaste da riscuotere", sia ricondotta automaticamente dal sistema informativo ad una*

situazione contabile più realistica e veritiera assumendosi che l'importo accertato sia almeno pari a quello versato»[7].

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 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

[7] Nota n. 29865 del 5.5.1995.

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 R.G.S. 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, già 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[8], 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 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[9] 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

[8] Tramite modello IPO2.
[9] Con nota n. 0020341 del 10 febbraio 2006.

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.

Lo scorso anno la R.G.S. costituì un gruppo di lavoro, denominato "Organizzazione dei servizi generali delle Ragionerie Provinciali dello Stato", che avrebbe dovuto operare in via continuativa, analizzando la formazione delle risultanze contabili per individuare eventuali fattori suscettibili di produrre errori o incongruenze, e finalizzato alla ridefinizione della missione istituzionale delle Ragionerie Provinciali dello Stato nonché alla formulazione di ipotesi di riassetto organizzativo. Tale progetto, peraltro condiviso dalla Corte, prevedeva un'attività di supervisione e controllo svolta dalle R.P.S. nei loro ambiti di competenza territoriale, che avrebbe contribuito al raggiungimento dell'obiettivo di allineare il rendiconto alle contabilità, attraverso il costante aggiornamento di queste ultime e la verifica che non presentassero incongruenze. Sarebbe stato, infatti, assolutamente auspicabile riuscire ad assicurare la rispondenza del consuntivo alle contabilità, curando che le stesse rechino sempre dati corretti e risolvere le problematiche descritte (mancato aggiornamento delle contabilità e risultanze di segno negativo). Allo stato attuale non risulta che il gruppo di lavoro abbia prodotto risultati soddisfacenti, in quanto proprio quello dell'organizzazione delle Ragionerie Provinciali costituisce uno dei punti critici della riforma del Ministero.

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 risultano tutti azzerati nel consuntivo, ad eccezione di quelli relativi ad un solo capitolo. Si tratta per la competenza di soli 25 capitoli/articoli per −14,5 milioni (erano sempre 24 ma per −1,78 milioni nell'esercizio precedente) e per il conto residui di 72 capitoli/articoli per −733,79 milioni (88 cap./art. per −1.001,37 milioni nel 2005). Solo per il "da riscuotere competenza" del cap.

3427/1[10], delle entrate extatributarie, si assiste al passaggio da -3,59 milioni a + 56.534 euro.

Per i residui di versamento continuano a persistere diverse situazioni 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 211 capitoli articoli cui corrispondono importi negativi per -3.472 milioni che in massima parte si trasformano in dati positivi in consuntivo (151 cap/art per -3.412 milioni); il "da versare residui" negativo riguarda 205 capitoli/articoli per -1.700,27 milioni, per oltre l'85 per cento azzerati in consuntivo (180 cap/art per -1.260,56 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	-9,09	10	-9,09				
	II	13	-5,36	12	-1,77	1	-3,59	0,06	3,65
	III	2	-0,05	2	-0,05				
	TOT.	**25**	**-14,50**	**24**	**-10,91**	**1**	**-3,59**	**0,06**	**3,65**
Da riscuotere residui	I	26	-716,63	26	-716,63				
	II	45	-17,14	45	-17,14				
	III	1	-0,02	1	-0,02				
	TOT.	**72**	**-733,79**	**72**	**-733,79**				
Da versare competenza	I	66	- 2.522,33	21	-0,13	45	-2.522,20	2.465,07	4.987,27
	II	136	- 948,93	38	-59,85	98	-889,08	205,81	1.094,89
	III	9	- 1,08	1	-0,8	8	-0,28	0,35	0,63
	TOT.	**211**	**- 3.472,34**	**60**	**-60,78**	**151**	**-3.411,56**	**2.671,23**	**6.082,79**
Da versare residui	I	95	- 1.631,30	77	-1.409,48	18	-221,82	44,19	266,01
	II	103	- 56,75	96	-36,7	7	-20,05	10,92	30,97
	III	7	- 12,22	7	-12,22				0,00
	TOT.	**205**	**- 1.700,27**	**180**	**-1.360,56**	**25**	**-241,87**	**55,11**	**296,98**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati S.I.R.G.S. - 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 2006 e le conseguenze che ne derivano in termini di coerenza complessiva dello stesso.

[10] Cap. 3427: Recupero dei crediti e di ogni altra somma connessa ai medesimi, di pertinenza del Ministero dell'interno, liquidati dalla Corte dei conti con sentenza o ordinanza esecutiva, a carico di responsabili per danno erariale - art. 1: Somme riscosse in via ordinaria.

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 2006.

Tabella 3 - Determinazione dei residui risultanti al 31/12/2006

	SOMME RIMASTE DA VERSARE	SOMME RIMASTE DA RISCUOTERE	TOTALE
TITOLO I			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del **4/5/2007**	**18.190.402.389,27**	**169.607.964.334,48**	**187.798.366.723,75**
- Procedura di compensazione	+ 2.858.573.115,99	+ 770.882.418,48	+ 3.629.455.534,47
Dati S.I. R.G.S. rilevati l'**8/5/2007**	**21.048.975.505,26**	**170.378.846.752,96**	**191.427.822.258,22**
- Rettifiche del S.I.R.G.S. caricamento "Allegati 23 e 24"	+ 699.666.359,43	- 266.041,16	+ 699.400.318,27
Dati S.I. R.G.S. rilevati il **18/5/2007**	**21.748.641.864,69**	**170.378.580.711,80**	**192.127.222.576,49**
- CONDONO e IVA Napoli	-	- 46.245.493.923,32	- 46.245.493.923,32
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie "All. 23"	+ 564.913.414,66	-	+ 564.913.414,66
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie	+ 322.100,78	-	+ 322.100,78
TOTALE PARZIALE	*22.313.877.380,13*	*124.133.086.788,48*	*146.446.964.168,61*
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-	- 68.602.228.773,05	- 68.602.228.773,05
- IPO2 riduzione da versare contabilità classe SG	- 5.012.959.565,44	-	- 5.012.959.565,44
Residui al 31/12/2006 (stampa del **23/5/2007**)	**17.300.917.814,69**	**55.530.858.015,43**	**72.831.775.830,12**
TITOLO II			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del **4/5/2007**	**746.606.221,93**	**139.880.711.774,98**	**140.627.317.996,91**
- Procedura di compensazione	+ 125.943.592,63	+ 18.049.481,15	+ 143.993.073,78
Dati S.I. R.G.S. rilevati l'**8/5/2007**	**872.549.814,56**	**139.898.761.256,13**	**140.771.311.070,69**
- Rettifiche del S.I.R.G.S. caricamento "Allegati 23 e 24"	+ 5.075.904,27	- 304.713,01	+ 4.771.191,26
Dati S.I. R.G.S. rilevati il **18/5/2007**	**877.625.718,83**	**139.898.456.543,12**	**140.776.082.261,95**
- CONDONO e IVA Napoli	-	- 11.074.901.744,06	- 11.074.901.744,06
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie "All. 23"	+ 14.834.887,39	-	+ 14.834.887,39
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie	-	+ 29.452.971,31	+ 29.452.971,31
TOTALE PARZIALE	*892.460.606,22*	*128.853.007.770,37*	*129.745.468.376,59*
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-	- 68.175.736.338,80	- 68.175.736.338,80
Residui al 31/12/2006 (stampa del **23/5/2007**)	**892.460.606,22**	**60.677.271.431,57**	**61.569.732.037,79**
TITOLO III			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del **4/5/2007**	**- 12.346.623,94**	**46.878.299,52**	**34.531.675,58**
- Procedura di compensazione	+ 12.728.213,07	+ 68.024,86	+ 12.796.237,93
Residui al 31/12/2006 (stampa del **23/5/2007**)	**381.589,13**	**46.946.324,38**	**47.327.913,51**
ENTRATE FINALI			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del **4/5/2007**	**18.924.661.987,26**	**309.535.554.408,98**	**328.460.216.396,24**
- Procedura di compensazione	+ 2.997.244.921,69	+ 788.999.924,49	+ 3.786.244.846,18
Dati S.I. R.G.S. rilevati l'**8/5/2007**	**21.921.906.908,95**	**310.324.554.333,47**	**332.246.461.242,42**
- Rettifiche del S.I.R.G.S. caricamento "Allegati 23 e 24"	704.742.264	- 570.754,17	+ 704.171.509,53
Dati S.I. R.G.S. rilevati il **18/5/2007**	**22.626.649.172,65**	**310.323.983.579,30**	**332.950.632.751,95**
- CONDONO e IVA Napoli	-	- 57.320.395.667,38	- 57.320.395.667,38
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie "All. 23"	+ 579.748.302,05	-	+ 579.748.302,05
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie	322.101	+ 29.452.971,31	+ 29.775.072,09
TOTALE PARZIALE	*23.206.719.575,48*	*253.033.040.883,23*	*276.239.760.458,71*
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-	- 136.777.965.111,85	- 136.777.965.111,85
- IPO2 riduzione da versare contabilità classe SG	- 5.012.959.565,44	-	- 5.012.959.565,44
Residui al 31/12/2006 (stampa del **23/5/2007**)	**18.193.760.010,04**	**116.255.075.771,38**	**134.448.835.781,42**

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 S.I.R.G.S. erano resi disponibili nei primi giorni del mese di maggio, per il 2005 gli stessi non sono stati forniti prima del 10 maggio 2007 (per il 2005 ed il 2004 rispettivamente il 22 maggio 2006 ed 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 2006 ha inciso per un totale di +3.786 milioni, di cui +2.997 per i resti da versare e +789 per i resti da riscuotere. Tali rettifiche risultano in linea con quelle del 2005 (+3.487 milioni, di cui +2.714 per il "da versare" e +772 per il "da riscuotere") e comunque 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 328.460 milioni in data 4 maggio 2007, si sia arrivati a determinare l'importo da iscrivere nel rendiconto in 134.449 milioni.

Un primo ordine di interventi è avvenuto, tra il 4 e l'8 maggio 2007[11], a cura del S.I.R.G.S., che, applicando la procedura di compensazione, ha incrementato, come già detto, la cifra di partenza di circa 3.786 milioni.

Successivamente al 18 maggio 2006 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).

---

[11] I dati di cui la Corte dei conti è in possesso, relativamente a ciascun esercizio finanziario, ed in particolare per l'esercizio 2006, sono stati messi a disposizione dal Sistema Informativo R.G.S. - Corte dei conti il 25 del mese di gennaio 2007 quando il sistema Cdc ha acquisito dall'area Entrate i dati aggiornati a tutto dicembre 2006, seppure non definitivi. I dati definitivi dell'anno 2006 sono stati acquisiti solo in data 10 maggio (lo scorso anno fu, come si è visto, il 22 maggio) recependo anche i dati dei primi due bimestri dell'anno 2007 in quanto l'area entrate ha chiuso l'esercizio precedente il 30 aprile dell'anno corrente.

Rettifiche in aumento dei resti da versare per +580 milioni si riferiscono a informazioni contabili ritardatarie e per +705 milioni dal caricamento delle informazioni contenute nell'allegato 23 (somme rimaste da versare).

Rettifiche in diminuzione sono state invece apportate ai resti da riscuotere direttamente dal S.I.R.G.S. (-0,57 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 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 (-136.778 milioni) si riferisce alle riduzioni dell'85 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 67,9 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 il secondo anno consecutivo, la prima volta è accaduto 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 per le discordanze negative dei residui di riscossione, ad un identico numero di disallineamenti (81) corrisponde un aumento degli importi: -193.593 milioni a fronte dei -131.611 del 2005. In leggera flessione, invece, gli importi delle discordanze positive che si rilevano per 123 capitoli/articoli per 985 milioni (141 per 1.261 milioni nel 2005).

La voce di bilancio per la quale si rileva il numero maggiore di capitoli/articoli (554) che presentano discordanze, ma al quale non corrisponde l'importo più rilevante (15.567 milioni), è, come detto, quella della riscossione residui, essenzialmente dovuta alle discordanze positive, a loro volta concentrate nel titolo I (297 cap/art per 14.793 milioni). Il fenomeno si concentra essenzialmente nei capitoli/articoli (207) la cui

riscossione avviene in via ordinaria e, tra questi, negli articoli dell'IRPEF per 14.793 milioni.

Consistente è anche l'importo relativo alle discordanze negative tra conti periodici e consuntivo per gli accertamenti: si tratta di una differenza pari a -48.984 milioni concentrata in 206 capitoli/articoli, di cui, anche in questo caso, oltre la metà (107) per oltre -42. 288 milioni delle entrate tributarie concentrati per la quasi totalità, sebbene in soli 54 capitoli/articoli, in quelli per cui è prevista la riscossione ordinaria. Circa l'80 per cento dei disallineamenti è concentrato in soli 5 capitoli/articoli che riguardano le imposte di consumo sugli oli minerali (cap. 1409 per -18.247 milioni) sui tabacchi (cap. 1601 per -8.419 milioni) e sul metano (cap. 1421 per -3.589 milioni), nonché la riscossione a mezzo ruoli (cap. 1023/1 per -6.054 milioni) e le sanzioni relative a violazioni alle norme riguardanti l'accertamento e la riscossione dell'IRE (cap. 3312/3 per -2.635 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	107	- 42.288	22	- 4	7	- 0				
	TITOLO II	94	- 6.695	25	- 8	5	- 1				
	TITOLO III	5	0								
	ENTRATE FINALI	**206**	**- 48.984**	**47**	**- 12**	**12**	**- 1**	**0**	**0**	**0**	**0**
Discordanze positive	TITOLO I	90	2.852	119	3.724	297	14.793				
	TITOLO II	47	109	52	84	237	772				
	TITOLO III	3	1	1	1	8	3				
	ENTRATE FINALI	**140**	**2.961**	**172**	**3.809**	**542**	**15.568**	**0**	**0**	**0**	**0**
Totale discordanze		***346***	***- 46.023***	***219***	***3.797***	***554***	***15.567***	***0***	***0***	***0***	***0***
				Da riscuotere competenza		Da riscuotere residui		Da versare competenza		Da versare residui	
Discordanze negative	TITOLO I			10	-7	36	- 114.882	1	0	99	- 8.087
	TITOLO II			18	-5	45	- 79.071	4	0	33	- 58
	TITOLO III										
	ENTRATE FINALI			**28**	**-12**	**81**	**- 193.953**	**5**	**0**	**132**	**- 8.145**
Discordanze positive	TITOLO I			17	10	69	961	149	7.128	129	1.927
	TITOLO II			18	43	53	23	163	1.176	159	84
	TITOLO III			2	0	1	0	9	1	7	12
	ENTRATE FINALI			**37**	**52**	**123**	**985**	**321**	**8.305**	**295**	**2.023**
Totale discordanze				***65***	***41***	***204***	***- 192.968***	***326***	***8.305***	***427***	***- 6.122***

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

Anche nel Rendiconto 2006 si è riscontrata un'ulteriore discordanza, già rilevata negli esercizi 2004 e 2005, 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 negli scorsi esercizi con l'aggiunta degli articoli 3 e 4 del cap. 1024. (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.
1024	1	14.000.881.697,48	29.329.766,11	1024	1	1.838.251.898,77	32.271.253,79
1024	2	7.371.329,41	91.185.171,56	1024	2	7.371.329,41	91.188.854,18
1024	3	- 251.158,49	-				
1024	4	- 12.885,60	-				
1024	8	170.085.103,15	393.131.208,79	1024	8	170.085.103,15	43.099.207,32
1024	9	- 5.652,11	294,04	1024	9	-	294,04
1024	10	527.265,20	- 3.955.978,53	1024	10	527.265,20	-
1024	11	91.231,52	- 161.518,52	1024	11	91.231,52	-
2601	1	171.615.844,70	17.544.889,32	2601		171.614.099,07	17.810.968,76
2601	2	- 12,11	-				
2601	7	- 3,81	-				
2601	8	- 3,51	-				
3703	1	5.200.917,03	976,91	3703		5.200.917,03	976,91
3703	3	- 2.240,04	- 32.422,38				
3703	4	-	- 768,57				
3703	5	- 524,43	-				
3704	1	691.666,14	- 193.638,32	3704		691.666,14	3.196,81
3704	2	-	- 209.295,46				
3704	3	-	- 111.471,83				
3704	5	-	- 46,48				

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati S.I.R.G.S. – 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. Il saldo positivo (riaccertamenti) emerso, nel 2005, per la prima volta dopo sette anni (per 6.103 milioni), è destinato ad essere considerato episodico, dato che nel 2006 si torna ad evidenziare la prevalenza delle insussistenze con un saldo negativo pari all'importo record di -68.549 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 2006 per i quali risultano riaccertamenti o insussistenze

	Titoli	n. dei cap/art	Milioni
	I	65	833,98
	II	126	227,59
	III	4	0,10
Riaccertamenti	**TOT.**	**195**	**1.061,67**
	I	199	-37.882,55
	II	139	-31.730,09
	III	7	1,87
Insussistenze	**TOT.**	**345**	**-69.610,77**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati del S.I.R.G.S. – Corte dei conti.

[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.

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, 267 nel 2005 e 345 nel 2006), per un importo in milioni di -24.894 nel 2000, di -25.939 nel 2001, -35.307 nel 2002, -7.791 nel 2003, -41.860 nel 2004, –2.554 nel 2005 e –69.611 nel 2006, e capitoli con saldi differenziali positivi (258 nel 2000, 151 nel 2001, 190 nel 2002, 247 nel 2003, 184 nel 2004, 265 nel 2005 e 195 nel 2006), per un importo complessivo, rispettivamente, di 8.123, 6.654, 1.074, 3.447, 919, 8.657 e 1.062 milioni nel 2000, nel 2001, nel 2002, nel 2003, nel 2004, nel 2005 e nel 2006.

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:

- circa il 77 per cento delle Entrate tributarie, per 641 milioni su 834, è concentrato su due soli capitoli /articoli entrambi relativi alla riscossione ordinaria dei proventi derivanti dalla tradizionale estrazione del gioco del lotto e dall'esercizio del gioco del Bingo, rispettivamente il 1801/1, che assorbe il 50 per cento dell'intero ammontare, ed il 1820/1, che incide per il 27 per cento dei riaccertamenti del titolo I;
- per il Titolo II oltre l'80 per cento dell'importo complessivo, per circa 182 milioni su un totale di 228, è concentrato sul capitolo 2351/2 sul quale affluiscono gli importi relativi alla riscossione a mezzo ruoli delle pene pecuniarie inflitte per infrazioni valutarie.

Riguardo alle insussistenze:

- per le entrate tributarie il 92 per cento dei saldi differenziali negativi si rileva per la riscossione a mezzo ruoli (–34.679 milioni su –37.883), in particolare concentrati in IVA (cap. 1203/4), IRES (cap. 1024/1) ed ILOR (cap. 1025/1), rispettivamente per il 48, 14 e 7 per cento ((-18.040, -5.299 e –2.579 milioni). Una quota rilevante delle insussistenze, per un ammontare di –7.468 milioni ed un'incidenza del 20 per cento sul totale del Titolo I, risulta, inoltre, concentrata sugli scambi interni dell'IVA (capitolo 1203 articolo 1);
- per le entrate del Titolo II la quasi totalità si riscontra in 44 capitoli/articoli appartenenti all'UPB 1.2.5. «Entrate derivanti dall'attività' di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti» intestata contabilmente al Dipartimento per le politiche fiscali ma effettivamente gestite, come quelle di Titolo I, dall'Agenzia delle entrate (e in piccola parte dall'Agenzia delle dogane): si tratta di circa –31.395 milioni pari a circa il 99 per cento delle insussistenze (-31.730 milioni). Gli importi più cospicui riguardano le sanzioni relative alla

riscossione delle imposte indirette (-10.065 milioni ripartiti in cinque articoli del cap. 3313), delle imposte dirette (-9.366 milioni ripartiti in tredici articoli del cap. 3312) nonché la quota del 20 per cento delle sanzioni pecuniarie riscosse in materia di imposte dirette da destinare ai fondi di previdenza per il personale dell'ex Ministero delle finanze ed al fondo di assistenza per i finanzieri per scopi istituzionali (-4.403 milioni sul cap. 2326).

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., nel contraddittorio svoltosi nel corso degli anni, ha sempre fatto presente 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, merita di essere messo meglio a fuoco. Esso, infatti, è al tempo stesso più semplice e più preoccupante di quanto ipotizzato 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. Si tratta, invece, di una serie di voci di bilancio (540 nel rendiconto 2006, 532 nel 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 probabilmente 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.

Non si è concretizzato l'intento, manifestato dalla R.G.S. negli scorsi anni, di voler dare seguito ai ripetuti rilievi della Corte mediante una capillare disamina delle singole contabilità, nelle quali si riscontrano i fenomeni di riaccertamento ed insussistenza che poi si riflettono sul consuntivo, da affidare alle Ragionerie Provinciali dello Stato nell'ambito dell'apposito gruppo di lavoro "Organizzazione dei servizi generali delle R.P.S." istituito dal Dipartimento.

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 2.5.3 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"[13], tuttavia, da parte dell'Agenzia delle entrate sono, per la prima volta quest'anno, pervenuti elementi informativi riguardanti 30 partite inesigibili più consistenti relative a ruoli, formati tutti in base ad attività di accertamento, estratte dalla procedura "stato della riscossione".

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 2.6.5.

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 2006 sia

[13] 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.

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 2005 può non essere messa in discussione rispettivamente per il 90,27 per cento delle entrate finali (354.584[14] su 392.803 milioni), per l'89,57 per cento (375.731[15] su 419.507 milioni), per il 91 per cento (388.361[16] su 426.769 milioni) e per il 90,32 per cento (390.207[17] su 432.034 milioni); relativamente al 2006 l'affidabilità dei dati aumenta di circa tre punti percentuali, per il 93,06 per cento delle entrate finali (446.749[18] su 480.043 milioni)[19]. Sebbene il miglioramento verificatosi nel 2006 per circa il 7 per cento delle entrate finali resta, comunque, 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[20]. 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.

---

[14] L'importo corrisponde alla somma degli accertamenti di competenza del Titolo I e degli accertamenti di competenza delle entrate sanzionatorie tributarie ora imputate al Titolo II (Vedi Tab. 7).
[15] Vedi nota precedente.
[16] Vedi nota precedente.
[17] Vedi nota precedente.
[18] Vedi nota precedente.
[19] Nel 2001 l'affidabilità era pari al 90,98 per cento delle entrate finali (366.537 su 399.593 milioni).
[20] 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	2006
				Accertato		
TITOLO I		*345.307.708.997,50*	*367.407.668.321,72*	*380.062.436.626,50*	*377.853.610.921,91*	*429.363.252.723,94*
EE. Sanz.	3210	1.499.444.215,90	1.685.199.127,21	1.371.877.579,47	1.116.080.285,81	*2.349.998.066,26*
	3312	5.103.927.207,70	3.581.359.216,11	4.853.030.240,67	8.515.997.282,23	*10.834.470.279,10*
	3313	2.605.521.973,54	3.018.113.354,09	2.045.895.679,88	2.639.493.780,76	*4.099.597.925,02*
	3314	2.630.255,19	7.410.655,67	5.888.834,01	7.390.074,69	*8.251.092,33*
	3315	65.236.756,28	32.172.486,34	21.415.479,08	74.492.075,20	*93.011.707,81*
	3316	1.145,57	1,24	231,76	50,30	1,75
	TOT. ENTR. SANZ.	*9.276.761.554,18*	*8.324.254.840,66*	*8.298.108.044,87*	*12.353.453.548,99*	*17.385.329.072,27*
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***	***446.748.581.796,21***
EE. FINALI		***392.802.794.824,97***	***419.506.849.525,62***	***426.769.200.546,93***	***432.033.505.665,97***	***480.043.423.384,96***
		90,27%	**89,57%**	**91,00%**	**90,32%**	**93,06%**
				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*	*387.026.977.013,49*
EE. Sanz.	3210	27.901.763,75	18.974.191,47	22.544.276,42	39.294.148,69	*65.406.683,21*
	3312	177.138.772,53	172.178.179,91	195.239.445,55	282.893.378,27	*362.735.144,29*
	3313	276.274.527,19	211.039.921,47	217.229.528,71	306.472.678,27	*435.034.266,05*
	3314	1.179.048,56	3.906.638,27	3.646.872,14	5.197.164,54	*4.016.300,39*
	3315	3.003.418,42	1.740.281,81	1.478.618,50	5.377.522,77	*3.078.243,76*
	3316	1.145,57	1,24	231,76	50,30	1,75
	TOT. ENTR. SANZ.	*485.498.676,02*	*407.839.214,17*	*440.138.973,08*	*639.234.942,84*	*870.270.639,45*
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***	***387.897.247.652,94***
EE. FINALI		***357.943.437.352,06***	***377.966.781.466,16***	***391.433.292.809,11***	***389.448.243.601,41***	***415.550.468.556,49***
		90,41%	**89,56%**	**91,04%**	**90,44%**	**93,35%**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati del S.I.R.G.S. - 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 e nel 2006 il fenomeno, pur restando consistente, si ridimensiona, evidenziando una sopravvalutazione per un importo rispettivamente di 17.095 e 17.542 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 si era molto ridimensionato (è stato, infatti, rilevato per 50 capitoli/articoli cui corrisponde un importo di riscossioni nette negative nel conto residui per 600 milioni), mentre nel 2006 risulta in ripresa: 105 cap/art per complessivi 2.693,16 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, il 79 per cento nel 2005 ed il 73 per cento nel 2006, 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. Mentre per il 2005 si è assistito ad una diminuzione sia del numero dei capitoli/articoli interessati, pari a 315, che dei

versamenti netti negativi - 4.889 milioni con una percentuale di versato sul da versare dell'esercizio precedente pari al 57 per cento, nel 2006 il fenomeno è nuovamente in aumento: si sono rilevati versamenti netti negativi in 333 capitoli/articoli per un importo complessivo pari a -7.125,31 milioni e con una percentuale di versato sulle somme che erano rimaste da versare pari al 52 per cento (Allegati G e H della decisione di parifica).

Le riscossioni nette negative si riscontrano per la quasi totalità nelle entrate tributarie (99,97 per cento) e per il 59 per cento sono concentrate nell'articolo su cui affluiscono gli importi derivanti dalla riscossione ordinaria dell'imposta di registro (1201/1 per -860,3 milioni: 32 per cento) ed in quello dell'IVA relativo agli scambi interni (1203/1 per -724,2 milioni: 27 per cento). Anche i versamenti netti negativi interessano per la maggior parte entrate del titolo I (95,2 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. Circa il 23 per cento dei versamenti netti negativi si concentra nella riscossione ordinaria dell'imposta di registro (cap. 1201 - art. 1 per - 1.620 milioni).

La Corte ha calcolato gli importi che risultano non versati come differenze tra versamenti residui e da versare totale dell'esercizio precedente: nel 2006 tale importo (-4804 milioni) risulta notevolmente aumentato rispetto al 2005 (-2.799 milioni) superando anche l'importo dei precedenti esercizi finanziari: nel 2004 l'importo risultante (-4.202 milioni) già superiore a quello rilevato nel 2003 (-3.508). Negli anni ancora precedenti i picchi massimi si erano rilevati nel 2001 (-17.107) e nel 2002 (-10.580)[21].

Tre anni fa era stato positivamente segnalato che nel consuntivo 2003 si trovava per la prima volta esplicitato l'importo del riscosso residui. 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 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 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

[21] La differenza era stata di -6.596 e -8.548 milioni rispettivamente nel 1999 e nel 2000.

riscosso netto calcolato viene ad essere inferiore al riscosso netto effettivo (riferito ai resti iniziali da riscuotere).

Nel contraddittorio con la Corte la R.G.S. ha sempre confermato, 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 tre anni di distanza dalle precedenti assicurazioni, l'impossibilità di rilevare al S.I.R.G.S. 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.

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.

Anche il raggiungimento dell'obiettivo di vedere indicate nel conto consuntivo le riscossioni in conto residui di diretta rilevazione contabile passa, secondo quanto affermato dalla R.G.S. nel contraddittorio con la Corte, per l'allineamento delle contabilità al consuntivo e l'eliminazione dalle stesse delle varie incongruenze che contengono. Tutto ciò sembra, tuttavia, ben lungi dall'essere attuato, considerata la mancata operatività anche dl già citato gruppo di lavoro permanente e delle Ragionerie Provinciali dello Stato che avrebbero dovuto porvi una attenzione costante ed il necessario approfondimento.

6. Classificazione per grado di esigibilità dei resti da riscuotere.

Per gli scorsi esercizi finanziari era stato rilevato che le indicazioni fornite dall'Amministrazione non risultavano analitiche e complete in ordine alle modalità con cui veniva effettuata la classificazione per grado di esigibilità dei resti da riscuotere; più dettagliata appare, invece, quest'anno la dimostrazione del procedimento seguito al fine di determinare la stima di presunto realizzo del valore iscritto nel bilancio preconsuntivo 2006 riguardante i residui da riscuotere al 31.12.2006 relativamente ai ruoli.

Annualmente il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, sulla base dei dati di preconsuntivo, individua, relativamente ai titoli I e II, le somme rimaste da riscuotere in conto residui[22], con la specificazione, dettagliata a livello di capitolo ed articolo, delle somme iscritte a ruolo in relazione alle quali invia all'Agenzia delle entrate la richiesta di indicare, ai fini della definizione del Rendiconto, la percentuale di abbattimento da applicare agli importi individuati.

Per il 2006 l'importo corrispondente a 21 capitoli/articoli è stato pari a 160.914 milioni[23] e l'Agenzia ha indicato che a tale importo, dovesse ragionevolmente essere apportata una riduzione in misura all'85 per cento[24], ben più consistente rispetto a quanto verificatosi negli scorsi esercizi, quando la percentuale complessiva della riduzione applicata era stata 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. Gli importi iscritti nel consuntivo, relativamente i residui rimasti da riscuotere dei capitoli/articoli indicati dalla R.G.S., pari a 24.137 milioni corrispondono effettivamente al 15 per cento dei 160.914 segnalati.

L'Agenzia delle entrate ha trasmesso alla Corte due note telematiche nelle quali, con riferimento alla stima di presunta incassabilità dei ruoli affidati al 31 dicembre 2006, vengono fornite indicazioni molto più analitiche e precise degli scorsi anni sulla metodologia seguita per la determinazione dei valori di presunto realizzo relativi ai residui da riscuotere al 31.12.2006 relativi ai ruoli. L'analisi è stata condotta sulla base dei dati in possesso dell'Agenzia relativamente al carico ruoli emessi dall'Amministrazione finanziaria, ma gli importi sui quali applicare la percentuale di abbattimento sono stati però, come già detto, ufficialmente comunicati dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato nella misura 160.914 milioni, sostanzialmente coincidenti con gli importi autonomamente ricostruiti dall'Agenzia.

I dati presi a supporto per l'analisi sono quelli, in possesso dell'Agenzia, relativi al valore dei ruoli affidati al 31.12.2006, distinti in relazione a:

- anno di consegna (si parte dal 2006 a salire fino al 2000);

---

[22] Al netto delle partite concernenti condono tombale ed IVA Napoli, che annualmente, in sede di consuntivo vengono eliminate.

[23] Nota del Dipartimento della Ragioneria generale (Ufficio X) n. 69358 del 22 maggio 2007.

[24] Nota dell'Agenzia delle entrate (Ufficio pianificazione e controllo) n. 2007/87501 del 29 maggio 2007.

- anno di imposta (distinguendo tra periodi d'imposta ante 1998 e post 1998);
- valore del ruolo oggetto di eventuale sgravio o sospensione (da sottrarre dal valore di affidamento);
- valore del riscosso da ruolo al 31.12.2006 (è il riscosso al 31.12.2006 su tutti i ruoli affidati entro il 31.12.2006).

La metodologia di definizione del residuo da svalutare è partita dall'affidato al 31 dicembre 2006. Sottraendo gli sgravi e le sospensioni è stato calcolato l'affidato netto al quale viene sottratto il riscosso ottenendo l'affidato da svalutare al 31 dicembre 2006.

DESCRIZIONE	Importi in milioni		
	TOTALE	Fino anno imposta 1997	Da anno imposta 1998
Affidato al 31/12/2006	**277.865**	**129.056**	**148.809**
Importo sgravi *(a sottrarre)*	99.150	46.235	52.915
Importo sospensioni *(a sottrarre)*	6.191	2.846	3.345
Affidato netto	**172.524**	**79.975**	**92.549**
Riscosso *(a sottrarre)*	8.370	4.659	3.711
Affidato da svalutare al 31/12/2006	**164.154**	**75.316**	**88.838**

Fonte: Agenzia delle entrate

Il valore dell'*affidato da svalutare*, cui va applicata la percentuale di presunta "incassabilità", viene analizzato operando una distinzione tra:

1. posizioni relative ad elementi assoggettati a procedure concorsuali;
2. posizioni relative a ruoli inesigibili;
3. altre posizioni e loro "anzianità" relativamente ai periodi di imposta esaminati.

DESCRIZIONE	Importi in milioni
Affidato al 31/12/2006	**164.154**
Importo da svalutare (*posizione 1*)	90.721
Importo da svalutare (*posizione 2*)	18.265
Totale *posizione 3* da svalutare	55.168

Fonte: Agenzia delle entrate

Il carico ruoli affidato relativo a soggetti interessati da procedure concorsuali (*posizione 1*) ammonta a circa 90.721 milioni, di cui 51.466 riguardanti gli anni d'imposta fino al 1997 e 39.255 quelli successivi. La stima di recuperabilità del credito - sulla base dell'esperienza storica acquisita e tenuto conto delle disposizioni vigenti in materia - porta a determinare un valore medio di rettifica per stimata irrecuperabilità pari al 95 per cento per i periodi di imposta ante 1998, e dell'85 per cento per i periodi di imposta post 1998: ne deriva che il carico ruoli di presumibile realizzo ammonta a 8.461 milioni.

Tali valutazioni di presunto realizzo concernenti le posizioni relative ad elementi assoggettati a procedure concorsuali vanno ricercate nella maggiore oggettiva difficoltà

dell'effettivo conseguimento del credito, stante lo status particolare del soggetto passivo e la circostanza per cui tali crediti sono concorrenti, al fine della loro soddisfazione, con i crediti privilegiati tipici delle procedure concorsuali (ad esempio: quelli vantati dai lavoratori dipendenti, dai professionisti, ecc.). In ordine alle due diverse percentuali (95 e 85 per cento), l'Agenzia ha precisato che i ruoli meno recenti sono riferiti a procedure presumibilmente già concluse rispetto alle quali la possibilità di riscossione effettiva è meramente ipotetica.

Per quanto riguarda l'analisi delle posizioni relative a ruoli inesigibili (*posizione 2*) si stima una percentuale di irrealizzabilità del credito pari al 95 per cento, in considerazione del fatto che, comunque, viene effettuato un controllo sulla legittimità della richiesta. Il carico ruoli affidato oggetto di richiesta di inesigibilità ammonta a circa 18.265 milioni ed applicando la percentuale di abbattimento il valore di presunto realizzo del credito è pari a 913 milioni, comprensivo anche di eventuali addebiti riferibili all'agente della riscossione in conseguenza del suo operato.

Sulle altre posizioni e loro "anzianità" relativamente ai periodi di imposta esaminati (*posizione 3*), si è stimata l'incidenza dell'anzianità relativa ai periodi di imposta connessi ai ruoli affidati: il valore medio di rettifica per stimata irrecuperabilità derivante dall'anzianità del ruolo rispetto al periodo d'imposta cui si riferisce, è pari a circa il 85 per cento per i periodi di imposta ante 1998 e del 70 per cento per i periodi di imposta post 1998. I valori sono calcolati sulla base del trend storico di riscossione, differenziato per i ruoli post 1998 in quanto la "minore anzianità" di questi ultimi lascia ragionevolmente aumentare le possibilità di riscossione degli stessi anche grazie ai nuovi strumenti di riscossione utilizzabili da parte di Equitalia S.p.A[25].

Il carico di riferimento è dato, in via residuale, dalla differenza tra l'affidato netto da svalutare al 31/12/2006 e l'affidato già svalutato relativamente ai soggetti interessati da procedure concorsuali ed alle richieste di inesigibilità (*posizioni 1 e 2*) ed ammonta a circa 55.168 milioni, di cui 10.703 relativi ad anni d'imposta fino al 1997 e 44.465 relativi ai periodi successivi. Applicando a tali importi le percentuali di abbattimento ne deriva che il carico ruoli di presumibile realizzo ammonta a 14.945 milioni.

L'Agenzia ha inoltre precisato che l'affidato da svalutare al 31/12/2006, è al lordo della cosiddetta *"rottamazione ruoli"* ex Lege 289/2002 pari a circa 4.000 milioni. Ne consegue che il carico ruoli residuo effettivo da abbattere ammonta a circa 160.000 milioni.

[25] Che ha avviato la propria attività dall'ottobre 2006.

AFFIDATO DA SVALUTARE AL 31/12/2006 (importi in milioni)	**TOTALE**	**Fino A.I. 1997**		**Da A. I. 1998**		**Residui attivi**
	164.154	**75.315**		**88.839**		
		Abbattimento		**Abbattimento**		
di cui:	**Totale**	**%**	**Importo**	**%**	**Importo**	
posizione 1	***90.721***	*-95%*	*48.893*	*-85%*	*33.367*	***8.461***
posizione 2	***18.265***	*-95%*	*12.490*	*-95%*	*4.862*	***913***
posizione 3	***55.168***	*-85%*	*9.097*	*-70%*	*31.126*	***14.945***
"ROTTAMAZIONE RUOLI"	**-4.000**	-	-	-	-	-
TOTALE	**160.154**		**70.480**		**69.355**	**23.869**

Fonte: Agenzia delle entrate

Tra le concause gestionali che contribuiscono alla stima di presunto realizzo del valore dei residui da versare sui capitoli analizzati per l'esercizio 2006, possono essere sinteticamente evidenziate le seguenti:

- aumento tendenziale della percentuale di riscosso su perimetro omogeneo di osservazione;
- previsioni di un trend positivo dell'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);
- avvio concreto della riforma della riscossione attraverso Equitalia S.p.A.

L'applicazione del metodo sin qui descritto ai valori di affidato al 31.12.2006 porta ad una stima di presunta "incassabilità" pari a circa il 15 per cento, con una corrispondente stima di svalutazione del saldo lordo di bilancio pari a circa l'85 per cento, dato non solo molto più prudente rispetto al passato, ma certamente anche più corretto.

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, pur permanendo alcune perplessità. Perplessità, in particolare, suscita l'ipotesi di omogeneità di un periodo di osservazione (2000-2006), che si caratterizza, invece, per le discontinuità che possono essere state indotte dalle varie tipologie di condono nel biennio 2003-2004 sia sul piano sia contabile, sia su quello di modificazione dei comportamenti della platea dei contribuenti.

L'Agenzia, per la prima volta quest'anno ha fornito anche i dati, estratti dalla procedura "stato della riscossione", relativi alle trenta partite inesigibili più consistenti. Si tratta di partite relative a ruoli formati tutti in base ad attività di accertamento per complessivi 2.830,55 milioni che interessano anni d'imposta che vanno dal 1991 al 2001 (gli anni di consegna dei ruoli vanno dal 2000 al 2005) con un importo medio pari a 94,35 milioni. Quella di importo massimo è in carico all'Ufficio di Milano 5 per 245,8 milioni (anni d'imposta 2001 e di consegna del ruolo 2004) mentre quella con l'importo minimo è

dell'ufficio di Busto Arsizio (VA) per 94,35 milioni (anni d'imposta 2001 e di consegna del ruolo 2005).

Sono prevalentemente partite in carico ad uffici del nord d'Italia ad eccezione di tre che sono in carico a Salerno (81,32 milioni A.I. 2000 e anno di consegna 2004), Roma 5 (58,61 milioni A.I. 1999 e anno di consegna 2002) e Reggio Calabria (55,91 milioni A.I. 1998 e anno di consegna 2005). Gli uffici con il maggior numero di partite sono quelli di Genova 1 (sei partite per complessivi 674,91 milioni) e Milano 5 (cinque partite per complessivi 612,72 milioni); seguono con due partite Milano 5, Rimini e Abbiategrasso. Tutti gli altri ne hanno solo una.

Tra le trenta partite inesigibili più consistenti gli anni di imposta e di consegna dei ruoli più remoti si riferiscono rispettivamente all'Ufficio di Roma 5 (1991) ed all'Ufficio II.DD. di Brescia (2000). Circa il 32 per cento dell'intero ammontare si riferisce ai crediti relativi all'IVA (897 milioni), il 23 per cento all'IRPEF (645 milioni) e l'11 per cento all'IRPEG (326 milioni), mentre oltre il 31 per cento (887 milioni) non risulta riconducibile a specifiche imposte.

Tabella 8 - Importi e imposte relativi alla trenta partite inesigibili più consistenti

Imposte	importo	%
IVA	897.426.602	31,7
Altre entrate	886.952.084	31,3
IRPEF-IRE	644.774.468	22,8
IRPEG-IRES	326.417.152	11,5
IRAP	33.083.917	1,2
ILOR	30.690.563	1,1
EUROTASSA	11.157.783	0,4
C.S.S.N.	45.877	0,0
Totale	**2.830.548.446**	**100,0**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Una valutazione di scarso realismo della riscuotibilità dei residui finali iscritti a bilancio, sia pure in netto miglioramento rispetto ai precedenti esercizi finanziari, si ricollega peraltro al fatto stesso che nel 2006 per il complesso delle entrate finali siano state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, il 32,12 per cento (57,78 per cento nel 2005, 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 dello 0,65 per cento a fronte del 3,67, dello 0,34 e del 2,78 per cento rispettivamente del 2005, 2004 e 2003, ed era stata inferiore allo zero (-5,28 per cento) nel 2002. Va infine anche qui ripetuto che neppure la percentuale di riscossione netta dei residui, di poco superiore per le entrate extra

tributarie (1,81 per cento) rispetto a quella delle entrate tributarie (-1,15 per cento) può spiegare perché l'ex Ministero del tesoro e le altre Amministrazioni abbiano continuato anche quest'anno, come nel 2005, 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, dalla 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 lo scorso anno, e solo relativamente, però, all'esercizio 2004, si è trasformata in una comunicazione su supporto cartaceo dei dati richiesti: è stata infatti fornita la stampa "Classificazione delle somme rimaste da riscuotere"[26]. Nessuna comunicazione al riguardo è stata fornita in occasione dell'esame del rendiconto in consuntivazione.

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 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 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), 45 per cento nel 2005 (7.936 milioni su un totale di 17.542) e 49 per cento nel 2006 (8.988 milioni su un totale di 18.194). 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 si limitano a precisare che l'Allegato n. 23, relativamente alla Regione Sicilia, evidenzia le somme acquisite direttamente dalla

---

[26] Negli anni scorsi la R.G.S. 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. Aveva altresì sottolineato che, a motivo di un meglio specificata "peculiarità dell'entrata", la predisposizione di una procedura informatica, nell'ambito della gestione dell'entrata operata dal S.I.R.G.S., che permetta correntemente di distinguere i residui attivi per esercizio di provenienza, presentava notevoli difficoltà.

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 ammontano nel 2006 a 4.720 milioni, l'importo minimo degli ultimi sei anni (11.883 milioni nel 2000, 8.163 nel 2001, 11.187 nel 2002, 11.359 nel 2003, 8.232 nel 2004 e 6.414 nel 2005). Gli stessi 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. Ha inoltre programmato un'apposita "Indagine sull'andamento delle entrate riassegnabili e della spesa riassegnata"[27], in corso di svolgimento, necessitata dalla circostanza che nelle ultime leggi finanziarie sono stati previsti interventi relativi alla copertura di una serie di spese con entrate, appunto, da riassegnare per tali finalità, ma sono state altresì introdotte limitazioni, allo scopo di contenere anche la spesa coperta da questo tipo di introiti.

La Finanziaria 2006 (legge n. 266 del 23 dicembre 2005) risulta più restrittiva in quanto non introduce più limiti all'incremento, ma prevede che, a decorrere dall'esercizio 2006, l'ammontare complessivo delle riassegnazioni di entrate non possa superare, per

[27] Indagine programmata per l'anno 2006 dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato con deliberazione n. 1/2006/G *(Indagine I.2)*, del 19 dicembre 2005

ciascuna Amministrazione, l'importo complessivo delle riassegnazioni effettuate nell'anno 2005[28].

Dai dati rilevati dal monitoraggio effettuato dalla Corte sui decreti di variazione di bilancio concernenti riassegnazioni[29], per il 2006 le riassegnazioni sono ammontate a 5,3 miliardi (erano state oltre 13 nel 2005 e circa 27 nel 2004). Per approfondire l'analisi, è stata richiesta alla Ragioneria Generale la disaggregazione degli importi indicati nell'allegato 6 della Circolare del MEF n. 7 del 10 febbraio 2006, sia per il bilancio dell'entrata che per quello della spesa.

La Circolare chiarisce che le riassegnazioni da disporre nel rispetto dei limiti imposti dalla Legge finanziaria sono quelle che riguardano specifiche categorie economiche assoggettate al monitoraggio e delle quali specifica il limite agli importi riassegnabili per ciascuna: Redditi da lavoro dipendente (Cat. I), Consumi intermedi (Cat. II), Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private (Cat. V), Trasferimenti correnti a imprese (Cat. VI), Trasferimenti correnti a estero (Cat. VII), Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni (Cat. XXI), Contributi agli investimenti ad imprese (Cat. XXIII), Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private (Cat. XIV), Trasferimenti in conto capitale all'estero (Cat. XV) e Altri trasferimenti in conto capitale alle imprese (Cat. XVI.2).

La Ragioneria Generale ha trasmesso i dati relativi alle riassegnazioni dei proventi per l'esercizio 2006 riepilogati per stato di previsione – capitolo - unità previsionale di base, e, come lo scorso anno, 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. Infatti l'archivio del S.I.R.G.S. non consente l'individuazione del capitolo di entrata relativamente alla riassegnazione dei proventi affluiti nell'ultimo bimestre dell'anno precedente[30]: l'art. 17, comma 3, della legge 468/1978[31] 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.

---

[28] Peraltro la limitazione non si applica alle riassegnazioni per le quali l'iscrizione della spesa non ha impatto sul conto economico consolidato delle Pubbliche amministrazioni, nonché a quelle riguardanti l'attuazione di interventi cofinanziati dall'Unione europea (comma 46 dell'articolo 1).

[29] Registrati dall'Ufficio di controllo preventivo sugli atti dei Ministeri economico finanziari.

[30] 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 dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.

[31] 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).

Tale sfasamento temporale non giustifica però la rinuncia da parte della R.G.S. a tenere sotto controllo un fenomeno che fa perdere ogni trasparenza alla gestione del bilancio.

A tale riguardo la Corte ha effettuato la specifica richiesta di prevedere l'integrazione dell'attuale database con il calcolo automatico delle entrate riassegnate per ciascun capitolo, considerando che le stesse risultano dalla somma degli incassi delle entrate riassegnabili dei primi dieci mesi dell'anno di riferimento e di quelli degli ultimi due mesi dell'anno precedente[32]. Il Dipartimento si è limitato a comunicare che sarà necessaria una valutazione del competente Ufficio, sia in termini di costi che di tempi di realizzazione, con riguardo all'impatto di un eventuale intervento sulle applicazioni ed i flussi concernenti la Corte dei Conti.

Come già detto, per il 2006, le riassegnazioni hanno interessato 5,39 miliardi, per la quasi totalità concentrate sul Ministero dell'economia e delle finanze (il 66,1 per cento per circa 3,6 miliardi); il 44 per cento delle entrate, per 2,39 miliardi, sono concentrate in soli due capitoli di entrata che finanziano un solo capitolo di spesa - il 2221. Si tratta delle riassegnazioni, disposte con soli due Decreti ministeriali[33], riguardanti le somme affluite sui capp. 4532 e 3249[34] relativi rispettivamente alla quota capitale ed interessi delle rate dei mutui erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti trasferiti al MEF da destinare al cap. 2221 per il pagamento degli interessi sui buoni postali fruttiferi (per 12,7 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 1.411 milioni per il cap. 4532 e 933 per il cap. 3249 (complessivamente 2.344 milioni); i versamenti effettuati dalla Cassa DD.PP. sono stati esattamente di importo pari delle previsioni definitive, ma ben inferiore al pagato del capitolo di spesa 2221. Pur trattandosi di importi inferiori a quelli dello scorso anno (erano state effettuate previsioni rispettivamente pari a 3.180 milioni per il cap. 4532 e 1.919 per il cap. 3249) e pur in presenza di versamenti pari alle previsioni (lo scorso anno erano stati rispettivamente, pari a 3.790 e 2.486 milioni), senza che le osservazioni formulate dalla R.G.S. rendano meno confusa la comprensione delle procedure messe in atto.

La Corte, infatti, nel 2005 aveva formulato una specifica richiesta istruttoria riguardo al significato da attribuirsi all'evidente sproporzione della spesa rispetto alle entrate rassegnabili, ma il Dipartimento aveva fatto presente di non ravvisare problemi di copertura finanziaria per lo stanziamento - derivante dal subentro del Ministero

---

[32] Nota n. 3360/M del 22 novembre 2006.

[33] DMT n. 015519 del 2006 e DMT n. 139712 del 2006.

[34] 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 C.DD.PP. trasferiti al MEF da destinare al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali".*

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 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, 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 Depositi e Prestiti, attualmente riassegnabili ai sensi dell'articolo 2, comma 31, della legge 267/2006[35] (legge di bilancio per il 2006). In sostanza, tali disponibilità vengono periodicamente versate dalla Cassa Depositi e Prestiti sui pertinenti capitoli dello stato di previsione dell'Entrata, rispettivamente nell'ambito dell'UPB 6.3.1 – Cap. 4532 (capo. X) – per i versamenti delle quote capitale e nell'ambito dell'UPB 6.2.1 – Cap. 3249 (capo X) – per i versamenti delle quote interessi in 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 apparve lo scorso anno del tutto inidonea a chiarire i dubbi segnalati dalla Corte, come risulta evidente dall'analisi dei dati del rendiconto prima sommariamente proposta.

Più specificamente, la risposta della R.G.S. si prestava ad almeno due puntuali osservazioni, confortate, peraltro, dall'osservazione dei dati di consuntivo dello scorso anno:

---

[35] 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.

- la prima attenente 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";
- la seconda all'insufficiente chiarezza della risposta anche per ciò che riguarda la destinazione alla spesa delle somme (riassegnabili) dei due predetti capitoli di entrata.

Alla richiesta istruttoria formulata sull'argomento, nell'ambito dell'indagine in corso sulle entrate riassegnabili, il Dipartimento della Ragioneria Generale[36] si è limitato a riproporre le stesse osservazioni fornite lo scorso anno, non fornendo alcun dato riferito all'esercizio 2006, in consuntivazione; nel tentativo di spiegare quanto in precedenza affermato ha fornito, inoltre, giustificazioni che confermano l'inadeguatezza delle procedure.

Secondo la R.G.S., infatti, le risorse versate dalla Cassa Depositi e Prestiti sui citati capitoli di entrata 4532 e 3249 che *"hanno consentito l'avvio della gestione (con l'allocazione in bilancio di circa 5,8 miliardi di euro iniziali[37]), ... si sono rivelate insufficienti per la copertura dell'intero fabbisogno per interessi sui buoni postali in questione. Pertanto, si è provveduto ad autorizzare la Cassa depositi e prestiti a versare sui . capitoli dello stato di previsione dell'Entrata, per l'anno 2005 ... le quote di rimborso dei mutui trasferiti al Ministero dell'economia e finanze, di importo complessivo di euro 5.098.719.599,16, ai fini del rimborso degli interessi sui buoni postali fruttiferi sul cap. 2221/Economia.*

Inoltre, in base alle segnalazioni della predetta Cassa, sussistevano in aggiunta alle richiamate disponibilità ulteriori giacenze sul conto corrente di tesoreria n. 20134, intestato al Ministero dell'economia e finanze, non direttamente imputabili a riscossioni di rate di ammortamento, astrattamente utilizzabili per la copertura dei richiamati maggiori costi.

Tuttavia, a fronte delle stime annue aggiornate per l'anno 2005 nell'ordine di 14 miliardi di euro, i richiamati versamenti in entrata sui capp. 4532 e 3249 apparivano insufficienti per la residua copertura del fabbisogno, determinandosi una residua occorrenza, stimabile in circa euro 3,2 miliardi.

Tenuto conto di tale maggior fabbisogno e dell'impossibilità di individuare le modalità del versamento in entrata di parte della richiamata disponibilità sul conto corrente di tesoreria n. 20134, stante la commistione delle quote capitale e interessi che compongono la disponibilità di tesoreria medesima, si è potuto provvedere ad una

---

[36] Con e-mail del 4 giugno 2007.

[37] L'importo iscritto quale previsione iniziale del cap. 2221 per il 2005.

integrazione, in sede di assestamento 2005, per l'importo complessivo di 3,2 miliardi di euro sul cap. 2221, utilizzandosi parzialmente, per la compensazione dell'onere, le ulteriori risorse rinvenienti da un definitivo riscontro delle rate di ammortamento dei mutui rimaste a carico del Tesoro".

Le giustificazioni fornite continuano a non convincere e le osservazioni formulate lo scorso anno continuano a persistere anche osservando i dati di consuntivo 2006.

Relativamente all'indeterminatezza su quali siano le risorse iscritte in bilancio resesi disponibili a seguito dell'attribuzione" al MEF "della titolarità dei rapporti attivi della Cassa Depositi e Prestiti, sembrerebbe trattarsi delle somme versate dalla C.DD.PP. sui capitoli 3249 e 4532 e che, come si è visto, per il 2006 ammontano complessivamente a 2.344 milioni, nonché delle disponibilità del cap. 3100 della spesa (1.496 milioni di previsioni iniziali, 2.246 di previsioni definitive e 2.245 milioni di pagato), relativo agli interessi sui conti di tesoreria.

Relativamente poi all'insufficiente chiarezza della risposta anche per ciò che riguarda la destinazione alla spesa delle somme (riassegnabili) dei due predetti capitoli di entrata si evidenzia, anche per il 2006, che oltre al cap. 2221 (9.000 milioni di previsioni iniziali, 12.701 milioni di previsioni definitive e di pagato), sembrerebbe, infatti, che "le risorse resesi disponibili ecc." siano state destinate anche ai capitoli di spesa 9540 (1.000 milioni di previsioni iniziali, 7.000 di previsioni definitive, 529 milioni di pagato e 6.471 di residui di stanziamento) e 2316 (1.200 milioni di previsioni iniziali e 1.340 milioni di previsioni definitive e di pagato), per un totale di 11.216 milioni di previsioni iniziali, 21.037 milioni di previsioni definitive e 14.566 milioni di pagato[38].

Sulla base di questa ricostruzione, la copertura del pagato complessivo sui tre capitoli 2221, 2316 e 9540 (14.566 milioni) sarebbe data dagli stanziamenti iniziali sugli stessi tre capitoli (11.200 milioni), dal versato sui capitoli dell'entrata 3249 e 4532 (2.344 milioni), nonché dal pagato sul cap. 3100 della spesa (2.245 milioni), per complessivi 15.789 milioni. Tali capitoli di spesa (2221, 9540 e 2316) rischiano, così, di assumere una natura indeterminatamente ibrida, venendo ad essere contemporaneamente finanziati dall'insieme indistinto delle entrate, ma anche da entrate riassegnabili e da disponibilità di tesoreria..

Le riassegnazioni di entrate nel 2006 sono state, complessivamente, contenute entro il limiti dettati dalla Finanziaria 2006. Tuttavia, come si evince dal prospetto, per alcune Amministrazioni il limite è stato superato (emerge fra tutte il Ministero delle politiche agricole e forestali con un +2.032 per cento: 84,3 milioni a fronte di 1,7), mentre per altre la spesa è rimasta notevolmente contenuta rispetto alla quota fissata.

---

[38] 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".

Come già detto la Circolare n. 7 ha indicato gli importi di spesa da non superare per una serie di categorie. Nel prospetto seguente, per il complesso delle categorie monitorate, è riportata la spesa interessata da riassegnazioni con accanto il limite posto dalla Circolare: anche in questo caso la spesa totale risulta fortemente più contenuta rispetto ai limiti posti, ma vi sono Amministrazioni la cui spesa ha notevolmente superato tali limiti.

Tabella 9 - Riassegnazioni 2006 e limiti posti dalla Circ. 7/2006 della R.G.S.

(importi in euro)

	Amministrazione	Limite posto dalla Circ. 7/2006	Riassegnazioni per le categorie monitorate a consuntivo 2006	Diff. %
02	ECONOMIA E FINANZE	316.753.014	347.276.678	9,64
03	SVILUPPO ECONOMICO	509.846.365	174.092.462	- 65,85
04	LAVORO E PREVIDENZA SOCIALE	3.489.055	3.489.055	-
05	GIUSTIZIA	6.415.729	5.782.914	- 9,86
06	AFFARI ESTERI	4.141.440	4.216.966	1,82
07	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA	-	-	
08	INTERNO	46.636.080	48.589.524	4,19
09	AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	57.545.188	21.083.590	- 63,36
10	INFRASTRUTTURE	57.077.367	95.982.684	68,16
11	COMUNICAZIONI	11.994.911	-	- 100,00
12	DIFESA	204.159.508	305.523.482	49,65
13	POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	1.674.054	35.692.591	2.032,11
14	BENI E ATTIVITA' CULTURALI	93.917.903	84.350.016	- 10,19
15	SALUTE	47.847.837	80.476.644	68,19
	Totale	**1.361.498.451**	**1.206.556.606**	**- 11,38**

Fonte: elaborazione Cdc su dati R.G.S.

Per un maggior dettaglio, nella tabella n. 10 viene riportata, per ciascuna Amministrazione, la spesa disaggregata per categorie. In particolare rispetto alle limitazioni poste si rileva:

- il superamento del limite di spesa per la categoria V – trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private, XXI - Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni e XIV – contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private, rispettivamente +563 per cento, +7 per cento e +3 per cento, il primo riconducibile al Ministero dell'economia, il secondo alle Infrastrutture, Difesa e Politiche agricole ed il terzo a quello dei Beni e attività culturali;
- minore rispetto alla restrizione posta risulta la spesa per le categorie: 6 – trasferimenti correnti a imprese (-98 per cento, che tuttavia deriva dalla compensazione tra la spesa, peraltro di basso importo, effettuata da Amministrazioni cui non è stato posto alcun limite e la spesa nulla di quelle cui lo stesso è stato posto), 23 – contributi agli investimenti alle imprese (-57 per cento, totalmente a carico del Ministero per lo sviluppo economico); 2 – consumi intermedi – (-26 per cento, come risultante di forti incrementi delle Politiche agricole e della Salute che annullano gli effetti negativi registrati soprattutto per i

Ministeri delle comunicazioni, dell'economia e della Difesa) e 1 – redditi da lavoro dipendente – (-1 per cento, come compensazione degli effetti positivi riconducibili a varie Amministrazioni con quello fortemente negativo del Ministero dell'economia).

Tabella 10 - Dettaglio per categorie delle riassegnazioni 2006 e limiti posti dalla Circ. 7 del 20.2.2006 della R.G.S.

(importi in euro)

	Riassegn. 2006	Limite circ. 7/2006	Diff. %	Riassegn. 2006	Limite circ. 7/2006	Diff. %	Riassegn. 2006	Limite circ. 7/2006	Diff. %
	I			II			V		
Amministrazione	**REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE**			**CONSUMI INTERMEDI**			**TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE**		
02 ECONOMIA E FINANZE	18.247.366	144.248	12.550,00	45.200.501	316.288.395	- 85,71	71.484.312	261.024	27.286,11
03 SVILUPPO ECONOMICO	279.360	135.781	105,74	45.004.593	32.739.590	37,46	1.433.657	8.917.599	- 83,92
04 LAVORO E PREVIDENZA SOCIALE				3.489.055	3.489.055	-			
05 GIUSTIZIA	3.532.129	4.166.390	- 15,22	2.250.785	2.249.339	0,06			
06 AFFARI ESTERI	47.710	-		3.345.861	2.727.689	22,66			
07 ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA									
08 INTERNO	13.842.821	39.640.516	- 65,08	4.261.065	4.236.315	0,58	30.227.410	2.441.366	1.138,14
09 AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	16.306	-		6.667.284	15.945.188	- 58,19			
10 INFRASTRUTTURE	525.347	1.677.438	- 68,68	41.220.851	40.652.827	1,40	3.029.157	4.535.135	- 33,21
11 COMUNICAZIONI				-	7.999	- 100,00			
12 DIFESA	84.205.450	78.842.759	6,80	198.320.535	121.849.255	62,76	857.451	-	
13 POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	1.359.084	1.333.954	1,88	1.529.348	254.000	502,11			
14 BENI E ATTIVITA' CULTURALI				69.127	466.249	- 85,17			
15 SALUTE	21.852.789	19.964.202	9,46	58.023.855	14.633.635	296,51			
Totale	**143.908.362**	**145.905.288**	**- 1,37**	**409.382.860**	**555.539.536**	**- 26,31**	**107.031.987**	**16.155.124**	**562,53**

Segue tabella 10

Amministrazione	VI TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE			VII INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI LORDI			XXI INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI		
02 ECONOMIA E FINANZE	293.051	-		6.690	-		5.883	59.347	- 90,09
03 SVILUPPO ECONOMICO									
04 LAVORO E PREVIDENZA SOCIALE									
05 GIUSTIZIA									
06 AFFARI ESTERI							823.395	1.413.751	- 41,76
07 ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA									
08 INTERNO				258.228	-		-	317.883	- 100,00
09 AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE							14.400.000	41.600.000	- 65,38
10 INFRASTRUTTURE	45.000	-					51.162.329	10.211.967	401,00
11 COMUNICAZIONI	-	11.772.898	- 100,00				-	214.014	- 100,00
12 DIFESA	-	1.090.818	- 100,00				22.140.046	2.376.676	831,56
13 POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI							888.057	86.100	931,43
14 BENI E ATTIVITA' CULTURALI	-	114.188	- 100,00				69.249.386	78.703.837	- 12,01
15 SALUTE							600.000	13.250.000	- 95,47
Totale	**338.051**	**12.977.904**	**- 97,40**	**264.918**	**-**		**159.269.096**	**148.233.575**	**7,44**

Amministrazione	23 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE			24 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE			25 TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE ALL'ESTERO			26.2 ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE ALLE IMPRESE		
	Riassegn. 2006	Limite circ. 7/2006	Diff. %	Riassegn. 2006	Limite circ. 7/2006	Diff. %	Riassegn. 2006	Limite circ. 7/2006	Diff. %	Riassegn. 2006	Limite circ. 7/2006	Diff. %
02 ECONOMIA E FINANZE	49.500.000	-					162.538.875	-				
03 SVILUPPO ECONOMICO	120.155.288	468.053.395	- 74,33				7.219.564	-				
04 LAVORO E PREVIDENZA SOCIALE												
05 GIUSTIZIA												
06 AFFARI ESTERI												
07 ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA												
08 INTERNO												
09 AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE												
10 INFRASTRUTTURE												
11 COMUNICAZIONI												
12 DIFESA												
13 POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	31.916.102	-										
14 BENI E ATTIVITA' CULTURALI				15.031.503	14.633.629	2,72						
15 SALUTE												
Totale	**201.571.390**	**468.053.395**	**- 56,93**	**15.031.503**	**14.633.629**	**2,72**	**169.758.439**	**-**		**-**	**-**	

Fonte: elaborazione Cdc su dati R.G.S.

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 2006 la cifra, sia pure ridimensionata rispetto agli anni precedenti, di 1.923 milioni di accertamenti e 1.817 di riscossioni di competenza (nel 2005 erano rispettivamente pari a 3.086 e 3.055 milioni e nel 2004 pari a 2.856 e 2.831[39]) - 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 2006, così come peraltro era già accaduto nel 2005, tale anomalia non si è verificata, in quanto i 15 capitoli e/o articoli confluiti in quelli aventi per oggetto le entrate "eventuali e diverse" presentavano, nell'esercizio precedente, importi pari a zero.

Per quanto riguarda questa tipologia di entrate, dalle indagini effettuate[40], nonché dalle analisi svolte in sede di verifica del rendiconto degli anni passati, era emerso che le Amministrazioni responsabili non avessero conoscenza dell'incidenza delle diverse fonti di entrata e nella maggior parte dei casi non ne conoscessero 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 veniva 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.

Tale comportamento sembra, tuttavia, aver subito un'inversione di tendenza considerato, come detto, che nell'ultimo biennio i capitoli soppressi e confluiti in quelli aventi per

---

[39] Nell'esercizio finanziario 1999 erano 3.815 miliardi di lire per accertamenti e 3.751 miliardi di lire di riscossioni per competenza.

[40] 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»*

oggetto le entrate "eventuali e diverse", non solo presentavano, negli esercizi precedenti, importi pari a zero, ma dalla definizione degli stessi si evidenzia una tendenza a razionalizzare il bilancio riferendosi a cespiti non più attuali[41].

Complessivamente gli accertamenti delle entrate eventuali e diverse nel 2006 hanno visto una contrazione del 13 per cento rispetto al 2005 (3.727 milioni rispetto a 4.289); in particolare i capitoli riguardanti le entrate extratributarie vedono una diminuzione del 38 per cento (1.923 milioni rispetto a 3.086). Nonostante ciò, le entrate eventuali e diverse concernenti le imposte sul patrimonio e sul reddito (cap. 1200) presentano l'incremento del 76 per cento per gli accertamenti (1.298 milioni rispetto a 737) e del 41 per cento per le riscossioni di competenza (565 milioni rispetto a 402)[42].

---

[41] Capitoli soppressi nel 2006 e confluiti in quelli concernenti le entrate eventuali e diverse:
Cap. 3324: Versamento delle maggiori entrate confluite in apposita contabilità speciale denominata "fondo per il rilancio dell'economia" di cui all'art. 18 della legge 18 ottobre 2001, n. 383;
Cap. 4017: Anticipazioni finanziarie da parte della Cassa Depositi e Prestiti sul valore stimato degli immobili in uso all'Amministrazione della difesa da dismettere non più utili ai fini istituzionali;
Cap. 3246: Versamento, da parte della banca d'Italia, a seguito della chiusura del conto intrattenuto con il tesoro per il servizio finanziario dei certificati di credito del tesoro,con riferimento alla data del 30 giugno 1999, del saldo e degli interessi maturati da destinare al pagamento degli interessi e al rimborso del capitale dei titoli di debito pubblico scaduti e non prescritti;
Cap. 3338: Somme da corrispondere dagli istituti di credito per sopperire alle spese di funzionamento, ivi compresi gli emolumenti del comitato interministeriale dei finanziamenti,di cui all'art. 3 del decreto legislativo luogotenenziale 1 novembre 1944, n. 367 e successive modifiche ed integrazioni del relativo ufficio di segreteria (art. 15 della legge 28 marzo 1968, n. 479);
Cap. 3477: Somma da prelevare dalla quota interessi del fondo per l'incremento della produttività per i mutui contratti per il finanziamento del fondo per l'attuazione dei programmi di assistenza e produttività;
Cap. 3478: Somma annua dovuta dal consorzio autonomo del porto di Genova in dipendenza della istituzione del servizio antincendio nei porti;
Cap. 3668: Somme dovute dalla Repubblica federale tedesca a seguito dell'accordo italotedesco ratificato con legge 4 aprile 1977, n. 204, per la regolamentazione delle posizioni previdenziali degli altoatesini ex optanti per la cittadinanza tedesca;
Cap. 4583: Somme dovute dall'ente nazionale per le tre Venezie per quota di ammortamento corrisposta dagli assegnatari degli alloggi acquistati od espropriati dall'ente stesso;
Cap. 4585: Somme dovute dall'istituto mobiliare italiano (I.M.I.) sui saldi a credito della gestione finanziamenti in lire (quota capitale);
Cap. 5049: Ricavo netto delle emissioni di titoli del debito pubblico per il pagamento delle somme maturate fino al 31 dicembre 1995, sui trattamenti pensionistici erogati dagli Enti previdenziali interessati, in conseguenza dell'applicazione delle sentenze della corte costituzionale n. 495 del 1993 e n. 240 del 1994, da destinare ai predetti Enti per la successiva corresponsione, in sei annualità, agli aventi diritto;
Cap. 5051: Ricavo netto delle emissioni effettuate in applicazione dell'articolo 5 del decreto-legge 7 novembre 1983, n. 623, convertito con modificazioni nella legge 23 dicembre 1983, n. 748, nonché di quelle effettuate per il reperimento della somma di lire 100 miliardi da corrispondere alla regione Friuli Venezia Giulia ai sensi della legge 8 agosto 1977, n. 546;
Cap. 5057: Ricavo delle emissioni di titoli del debito pubblico sottoscritti dai soggetti che rimpatriano denaro ed altre attività finanziarie detenute fuori dal territorio dello stato, ai fini della regolarizzazione delle attività medesime;
Cap. 5100: Ricavo netto delle emissioni di titoli del debito pubblico e dei prestiti interni ed internazionali: Art. 5 - Certificati del tesoro con opzione, Art. 6 - Certificati del tesoro in ecu e Art. 7 - Buoni del tesoro in ECU.

[42] Già nel 2005 si era rilevato, rispetto al 2004, quasi il raddoppio degli accertamenti (da 378 a 737 milioni).

L'andamento dell'aggregato dei capitoli delle entrate eventuali e diverse è, nel 2006, governato, per il 35 per cento dell'accertato e per il 20 per cento del riscosso di competenza, da quello del citato cap. 1200[43]. Seguono i capitoli 2368[44]. (con il 26 per cento dell'accertato ed il 34 del riscosso di competenza) e 1400[45] (con il 12 ed il 15 per cento).

[43] Cap. 1200: Entrate eventuali diverse concernenti le imposte sul patrimonio e sul reddito.
[44] 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 36 capitoli, alcuni dei quali con importi decisamente non trascurabili, ma nel 2006 13 dei 15 capitoli/articoli soppressi i cui dati di bilancio erano stati pari a zero negli esercizi precedenti.
[45] Cap. 1400: Entrate eventuali e diverse concernenti le tasse e le imposte.

PAGINA BIANCA

Capitolo V

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 S.p.A.; 2.2 Fondi di rotazione gestiti dalla SIMEST S.p.A. – Società italiana per le imprese all'Estero; 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 Fondo di rotazione gestito da Sviluppo Italia S.p.A.; 2.5 Fondi di rotazione gestiti dalla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.; 2.6. Fondi gestiti dalla Sezione di Credito Cinematografico e Teatrale della BNL S.p.A.; 2.7 Fondi gestiti da Unicredit S.p.A..*
3. Fondi di rotazione non più operativi: *3.1 Fondo di rotazione per l'incremento della produttività, gestito da Centrobanca S.p.A.; 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: *4.1 Ministero dell'università e della ricerca; 4.2 Ministero dell'economia e delle finanze; 4.3 Ministero per le politiche agricole alimentari e forestali; 4.4 Ministero dello sviluppo economico; 4.5 Ministero del lavoro e della previdenza sociale.*

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 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], strumenti attraverso i quali viene facilitato l'accesso al credito per categorie di soggetti che svolgono un'attività economica ritenuta meritevole di sostegno. I rimborsi dei benefici erogati confluiscono nei fondi, andando a costituire le risorse per nuove operazioni. Si sottolinea, peraltro, che nulla è stato innovato per quanto attiene alla rendicontazione dei fondi rotativi, che rimane regolamentata dalle leggi n. 1041 del 1971[3] e n. 559 de 1993.

In attuazione della norma richiamata la Ragioneria Generale dello Stato ha svolto un'attività ricognitiva delle gestioni fuori bilancio, individuando le gestioni alle quali era possibile riconoscere le caratteristiche di fondi di rotazione. A conclusione di questa fase, sono stati emanati, tra novembre 2003 e dicembre 2004, sette dPCM, che identificano i fondi di rotazione e le Amministrazioni alle quali è affidata direttamente la responsabilità della gestione, ovvero svolgono attività di vigilanza nei confronti degli organismi che, estranei all'Amministrazione, gestiscono i fondi stessi.

Nel Conto generale del patrimonio dello Stato risulta iscritta per i fondi di rotazione, posta rappresentata tra le "anticipazioni attive", una consistenza finale per l'esercizio 2006 di circa 10 miliardi di euro (di cui circa 5,7 miliardi del Fondo rotativo destinato alla ricerca applicata – Ministero dell'università e della ricerca e circa 3,5 miliardi del Fondo rotativo per la concessione di crediti finanziari ai paesi in via di sviluppo, gestiti da Artigiancassa S.p.A.), con una variazione in diminuzione rispetto l'esercizio 2005 di circa 220 milioni di euro[4].

Si sottolinea peraltro che non tutti i fondi di rotazione sono iscritti nella posta dedicata tra le anticipazioni attive; tra questi risulta omesso il riferimento al Credito cinematografico.

Complessivamente, in attuazione del richiamato art. 93, comma 8, della Legge finanziaria 2002, al 31 dicembre 2006 sono rientrati al bilancio dello Stato, per essere riassegnati nei relativi capitoli di spesa istituiti nei bilanci dei singoli ministeri interessati agli interventi, 2.876.154.337,71 euro, di cui 2.829.568.139,20 euro nel 2004, 6.113.089,92 euro nel 2005, 40.473.108,59 euro nel 2006.

---

[1] Legge 27 dicembre 2002, n. 289.

[2] Fatto salvo quanto disposto dagli artt. da 1 a 20 della legge 23 dicembre 1993, n. 559 e successive modificazioni.

[3] Legge 25 novembre 1971, n. 1041.

[4] Da attribuire soprattutto alla cancellazione dei debiti dei Paesi a basso reddito di cui alla legge n. 209 del 1990.

(valori in euro)

Ministeri	Capitoli	Denominazione	Al 31 dicembre 2004	Al 31 dicembre 2005	Al 31 dicembre 2006
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	0	0	0,00
Ministero delle politiche agricole e forestali	3585	Versamenti derivanti dalle gestioni fuori bilancio proprie del Ministero delle politiche agricole e forestali da ricondurre in bilancio ai sensi dell'art. 93, comma 8, della legge n. 289 del 2002	313.687,79	1.889.130,64	314.728,24
Ministero delle ex 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 2002	2.829.254.111,41	65.628,69	40.472.708,59
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 2002	0	0	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 2002	340	3.393,52	400,00
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 2002	0	4.154.937,07	0,00
Totale			**2.829.568.139,20**	**6.113.089,92**	**40.473.108,59**

Sono in corso di definizione le procedure relative al versamento al bilancio dello Stato delle disponibilità giacenti sulla contabilità speciale intestata agli "Interventi nelle aree

industriali, ai sensi della legge n. 219 del 1981, artt. 21 e 32", ritenuta fondo non rotativo, gestita dal Ministero dello sviluppo economico.

Si sta altresì procedendo alla definizione delle problematiche relative ai rientri delle somme non utilizzate per i progetti già conclusi, di cui alla legge n. 84 del 2001, gestiti da Fiera del levante Servizi S.r.l. e INFORMEST.

Si sottolinea inoltre che non è raro il fenomeno del non impiego, ovvero del ridotto utilizzo, anche per diversi esercizi finanziari, delle somme a disposizione. Anche al fine di recuperare all'entrata del bilancio dello Stato le somme immobilizzate per più di un anno, i commi 38 e 39 dell'art. 1 della Legge finanziaria 2006, hanno disposto un prelievo del 60 per cento delle risorse così non utilizzate (tale prelievo è intervenuto per il Fondo di rotazione per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura e per l'ex Fondo per il risanamento del settore bieticolo saccarifero).

In proposito, si richiama l'attenzione delle Amministrazioni interessate sulla necessità di un attento monitoraggio delle cause che comportano nel settore in esame lo scarso impiego delle risorse pubbliche, al fine di non vanificare le finalità di sostegno di settori economici ritenuti dal legislatore meritevoli di agevolazioni, ovvero di liberare risorse che potrebbero essere destinate a interventi che rispondono più adeguatamente a nuove esigenze.

Anche con riferimento a quanto anzi detto si osserva che, ai sensi dell'art. 91 della legge n. 289 del 2002 (Legge finanziaria 2003), è stato istituito il Fondo di rotazione per il finanziamento dei datori di lavoro che realizzano, nei luoghi di lavoro, servizi di asili nido e micro-nidi, con uno stanziamento di circa 10 milioni di euro. Successivamente, con d.m. del 16 maggio 2003 sono stati definiti i criteri per la concessione dei finanziamenti e con ulteriori provvedimenti sono stati approvati novantasette progetti.

Nelle more dell'erogazione dei benefici, la Corte costituzionale, con sentenza n. 320 del 2004, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del citato art. 91, commi 1, 2, 3, 4 e 5, per violazione degli articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, atteso che il legislatore statale può determinare soltanto i principi fondamentali della materia e non dettare una disciplina dettagliata ed esaustiva, quale quella contenuta nelle norme dichiarate illegittime.

Nonostante il tempo trascorso dalla pronuncia della Corte costituzionale di cui sopra, non si è provveduto al disimpegno della somma che la Legge finanziaria 2003 aveva destinato agli interventi in oggetto; di conseguenza nel bilancio consuntivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (capitolo 7432) sono ancora allocati 9.783.656 euro, trasportati come "residui" al bilancio di previsione per il 2007 del Ministero della solidarietà sociale, sebbene le iniziative per le quali erano stati assegnati non siano più realizzabili.

Si segnala altresì che la Legge finanziaria 2007, art. 1, comma 1318, ha previsto l'istituzione, presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari, di un Fondo speciale destinato a finanziare la manutenzione degli immobili, i contratti di servizio di durata limitata con agenzie di lavoro interinale ed attività di istituto, su iniziativa dei medesimi uffici diplomatici e consolari. Al Fondo speciale, ai sensi del successivo comma 1320, affluiscono le somme derivanti da atti di liberalità o donazioni e gli importi derivanti da contratti di sponsorizzazioni. Al momento non si conoscono le modalità di rendicontazione del Fondo in parola, che dovranno essere definite con decreto del Ministro degli affari esteri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Ciò stante non è possibile, allo stato, accertare la natura di questa nuova gestione.

Da ultimo si osserva che, a distanza di tre anni dall'approvazione della nuova disciplina del credito cinematografico (d.lgs. n. 28 del 2004), nel 2007 dovrebbe aversi l'avvio della riforma che, subito dopo l'adozione del richiamato decreto legislativo, è stata oggetto di diversi interventi che hanno apportato significative modifiche all'impianto originario.

Nel rinviare per un esame più approfondito del Fondo in parola al paragrafo 2.6, si sottolinea che in particolare da ultimo (Legge finanziaria 2007, commi 1150 e 1151) sono state introdotte modificazioni decisive sia relativamente alle modalità di recupero dei crediti, in presenza di mancati rientri, sia con riferimento alla natura stessa del Fondo.

In particolare, il comma 1150 ha previsto, per i mancati recuperi delle somme erogate a tutto il 31 dicembre 2006, sostanzialmente una forma di sanatoria dei debiti maturati dalle imprese, che hanno beneficiato dei finanziamenti pubblici verso il Fondo di rotazione, temperata dalla attribuzione dei diritti di sfruttamento dei film anche al Ministero per i beni e le attività culturali, per conto dello Stato. Analogo strumento era già previsto dalla disciplina della materia antecedente alla riforma e su di esso la Corte si era espressa osservando che il subentro dell'Amministrazione, e per essa della Sezione di credito cinematografico, nell'esercizio dei diritti di utilizzazione di film finanziati non risultava aver comportato il recupero dei crediti[5].

Ancorché non si possano ancora conoscere le ricadute del modificato quadro normativo, che attribuirà a Cinecittà Holding S.p.A., per conto del Ministero per i beni e le attività culturali, la commercializzazione dei diritti di utilizzazione dei film per i quali non vengono estinti i finanziamenti pubblici concessi, la Corte esprime perplessità su una disposizione che sembra non aver tenuto conto delle risultanze delle precedenti gestioni e che rischia di confermare una strutturale perdita per il Fondo in esame.

Quanto sopra è strettamente connesso con la significativa modifica recata dal successivo comma 1151, che potrebbe determinare un sostanziale mutamento alla natura della

[5] Relazione al Parlamento sull'esercizio 2003, Vol II, Tomo II, pag. 951.

gestione, trasformata da fondo di rotazione in concessione di contributi a fondo perduto. In tal senso sembrerebbero deporre le modifiche agli artt. 12 e 13 del d.lgs. n. 28 del 2004 che, nella formulazione attuale, non prevedono più la concessione di finanziamenti, bensì esclusivamente di contributi. Sul punto, peraltro, si osserva che l'attuale articolo 13 del decreto legislativo n. 28 del 2004, al comma 4 mantiene la previsione della restituzione delle somme erogate prevedendo solo come ipotesi residuale, in caso di rientri parziali ovvero totalmente mancanti, l'attribuzione dei diritti di sfruttamento dei film allo Stato. La Corte, pertanto, richiama sul punto l'attenzione dell'Amministrazione per i beni e le attività culturali e della Ragioneria Generale dello Stato sulla necessità di un approfondimento della problematica, alla luce anche dei principi di contabilità generale dello Stato in materia di fondi di rotazione.

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 S.p.A..

Dall'8 novembre 2004 la gestione dei Fondi di cui agli articoli 6 e 7 della legge n. 49 del 1987, che prevede la concessione di crediti finanziari agevolati a favore dei Paesi in via di sviluppo nel quadro della cooperazione italiana bilaterale, di cui è responsabile il Ministero degli affari esteri, sono affidati all'Artigiancassa S.p.A., subentrata al Mediocredito Centrale, quale aggiudicataria della gara indetta dal Ministero dell'economia e delle finanze[6]. A questi occorre aggiungere anche il sottoconto istituito ai sensi dell'art. 7 della legge n. 84 del 2001, recante finanziamento di progetti proposti dalle Regioni italiane nei paesi dell'area balcanica per interventi di stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo.

** 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, art. 26, n. 38 del 1979 e n. 49 del 1987, sottoconto per i crediti agevolati, 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

[6] Il contratto tra Artigiancassa S.p.A. e Ministero dell'economia e delle finanze è stato stipulato l'8 novembre 2004 in conformità con le delibere attuative assunte.

l'aspetto politico e tecnico-economico, trasmettendo al Comitato direzionale l'indicazione degli interventi ritenuti suscettibili di finanziamento. Acquisito il parere del Comitato direzionale, su proposta del Ministro degli affari esteri, il Ministro dell'economia autorizza l'istituto finanziario gestore a stipulare la convenzione finanziaria, ad erogare il finanziamento, a curare i rientri e le eventuali ristrutturazioni e gli annullamenti dei debiti[7].

Nell'esercizio in esame sono state autorizzate 19 (22 nel 2005) concessioni di credito di aiuto verso la l'Albania, il Bangladesh, la Cina, l'Honduras, l'Indonesia, il Kenya, il Libano, la Mongolia, la Siria ed il Vietnam, per un ammontare complessivo di circa 260.681.216,00 euro (nel 2005 i crediti di aiuto concessi avevano raggiunto un ammontare complessivo di circa 562,5 milioni).

Nel 2006, il Ministero dell'economia e delle finanze non ha effettuato alcun versamento per lo svolgimento dell'attività di cui all'art. 6.

Sulle erogazioni disposte nei precedenti esercizi, sono rientrate rate capitali, al lordo di cancellazioni ed annullamenti, per 600.892.221,62 (circa 506,4 milioni nel 2005), di cui 139.024.737,40 relativi a rientri per quote capitali per consolidamenti (con proventi per 13.082.748,78 per variazione cambi, a fronte di crediti finanziari in valuta). Gli interessi incassati, quale remunerazione, comprensivi degli interessi di mora, ammontano a 23.368.645,97 euro. Ai proventi per variazioni cambi devono essere aggiunti 8.901.080,48 euro per interessi su crediti finanziari per consolidamenti e gli interessi maturati sulle disponibilità transitorie presenti sui c/c bancari pari a 982.876,73 euro.

In particolare, tra le uscite si segnalano 95.594.545,53 a seguito di annullamento per conversione del debito e 227.115.360,67[8] quale cancellazione del debito estero ai paesi a più basso reddito e maggiormente indebitati ai sensi della legge n. 209 del 2000[9]. La gestione in esame presenta un disavanzo pari a circa 261.896.383,53 euro.

Con riferimento alla consistenza del Fondo, si sottolinea che negli esercizi precedenti, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 266 del 1999, una quota fino ad un massimo del 20 per cento delle giacenze al 1° gennaio 1999, è stata destinata, per il triennio 1999/2001, ad altri interventi di sostegno. Ne è seguita la restituzione al Ministero dell'economia e delle finanze di 936.280.219,18, posta che è andata a sottrarsi alla dotazione di legge (6.410.740.236,14). La consistenza del fondo al 31 dicembre 2006 ammonta, pertanto, a 5.482.593.357,92 euro.

---

[7] 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.

8 Nell'importo è compresa la cancellazione inerente il credito a favore del Ghana, annullato nel 2005, ma contabilizzato nell'esercizio 2006.

[9] Legge 25 luglio 2000, n. 209, recante misure per la riduzione del debito estero dei Paesi a più basso reddito e maggiormente indebitati.

Le erogazioni nel 2006 sono state pari a 165.719.402,53, oltre a 40.578.301,57 per accordi di consolidamento, che si aggiungono alle cancellazioni ed agli annullamenti di cui si è detto.

Al 31 dicembre 2006 sul Fondo ex art. 6 si trova una disponibilità pari a 2.272.226.451,50, allocata sia sul conto corrente presso la Tesoreria Centrale dello Stato (per 2.231.291.055,70 euro) e sia su conti correnti accesi presso aziende di credito (pari a 40.935.395,80).

* *Concessione di crediti agevolati alle imprese italiane per il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese miste (joint ventures) da realizzarsi nei Paesi in via di sviluppo (art. 7).*

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 parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese miste (*joint ventures*) da realizzarsi nei Paesi in via di sviluppo[10], con reddito pro capite non superiore a 3250 US $.

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[11].

Nell'esercizio in esame sono state concesse due autorizzazioni per un importo complessivo di circa 1.559 mila euro (492 mila nel precedente esercizio), per finanziare l'acquisto della quota di capitale di rischio in imprese miste da realizzarsi in Cina[12].

---

[10] 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.

[11] 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.

[12] Anche nel 2005, di due concessioni di crediti agevolati, una era finalizzata al finanziamento della quota di capitale di rischio in un'impresa mista da realizzarsi in Cina.

Nel 2006 le erogazioni effettuate ammontano a 726.737,76 euro. Al 31 dicembre 2006 i rientri risultano pari a 3.908.007,45 euro, di cui 3.672.960,93 per quota capitale e 235.046,52 per quota interessi. Questi interessi, cui devono essere aggiunti gli interessi di mora, pari a 11.541,10 euro, costituiscono le entrate dell'anno e concretizzano l'avanzo di gestione (246.587,62 euro); tale avanzo sommato alla dotazione di legge (99.004.787,56) ed all'avanzo di gestione dei precedenti esercizi (10.402.650,35), determina la consistenza del Fondo al 31 dicembre 2006 in 109.654.025,53 euro.
Tenuto conto delle erogazioni effettuate nell'anno in esame, sopra descritte, (726.737,76 euro), le disponibilità presenti in Tesoreria Centrale dello Stato ammontano a 96.442.757,01 euro.

* *Interventi di stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo nei Balcani. (Legge n. 84 del 2001, art. 7).*
La legge n. 84 del 2001, nell'articolo 7, 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 2006, analogamente a quanto avvenuto nel precedente esercizio, non sono state effettuate erogazioni e non risultano uscite. Pertanto, al 31 dicembre 2006, le disponibilità presso la Tesoreria Centrale dello Stato e la consistenza del Fondo sono rimaste invariate (rispettivamente, 45.594,00 e 21.626.251,23 euro). Le risorse messe a disposizione dalla legge nel triennio 2001-2003 e trasferite al fondo di rotazione (7 milioni di euro circa all'anno), sono state amministrate dal precedente gestore (Mediocredito centrale S.p.A.). Il sottoconto in questione non è più di fatto operativo in quanto la legge n. 84 non è stata rifinanziata.

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[13], a decorrere dal 1° gennaio 1999, è stata attribuita alla SIMEST S.p.A. – Società italiana per le imprese all'estero - 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[14]. L'attività riguarda la concessione di contributi per il pagamento degli interessi,

[13] 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.
[14] 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 anche la concessione di contributi a valere sul Fondo di cui all'art. 3 della legge

a valere sul Fondo previsto dall'art. 3 della legge n. 295 del 1973, e la concessione di finanziamenti a tasso agevolato a valere sul Fondo di rotazione ex art. 2, della legge n. 394 del 1981. In questa sede si riferisce esclusivamente su tale secondo Fondo.

Successivamente alla modifica dell'organizzazione dei ministeri, l'attività di vigilanza sui Fondi di *Venture Capital* è attribuita al Ministero del commercio internazionale, che la esercita attraverso il Comitato di Indirizzo e Rendicontazione (CIR), istituito con d.m. n. 404 del 2003.

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. 349 del 1981, ha registrato un'ulteriore flessione rispetto all'esercizio precedente, che già aveva evidenziato una diminuzione rispetto al 2004. Nel 2006 la flessione è stata pari al 15 per cento delle domande accolte ed al 9 per cento per quanto riguarda l'importo.

Il Fondo rotativo è destinato alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato ed è alimentato dai rientri a fronte dei finanziamenti erogati e da assegnazioni a carico del bilancio dello Stato. I finanziamenti a tasso agevolato sono concessi a sostegno di imprese italiane per la realizzazione di programmi di penetrazione commerciale in Paesi non appartenenti all'Unione Europea (legge n. 394 del 1981, art. 2); alle imprese italiane a fronte di spese per la partecipazione a gare internazionali in Paesi non appartenenti all'UE (legge n. 304 del 1990, art. 3); alle imprese italiane a fronte di 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, nonché delle spese relative a studi di fattibilità e a programmi di assistenza tecnica collegati alle esportazioni ed agli investimenti italiani all'estero in Paesi non appartenenti all'UE (d.lgs. n. 143 del 1998, art. 22, comma 5).

---

n. 295 del 1973 per operazioni di credito all'esportazione (d. lgs. n. 143 del 1998, capo II – *ex lege* n. 227 del 1977) e per 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 lege* n. 295 del 1973 ed al Fondo *ex lege* n. 394 del 1981.

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[15].

La gestione del Fondo è affidata ad un Comitato Agevolazioni[16], istituito presso la SIMEST S.p.A.[17], al quale partecipano il Ministero del commercio internazionale, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero degli affari esteri, un rappresentante designato dalle Regioni ed uno designato dall'ABI.

Il DL 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, della 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 di riferimento medio ed il tasso agevolato medio sono stati rispettivamente del 3,90 per cento e dell'1,56 per cento, interrompendo la fase discendente registrata negli ultimi anni.

Il 2006 è stato il primo anno di applicazione dei nuovi criteri valutativi approvati dal Comitato nel 2005 e dei nuovi parametri di accesso alla garanzia integrativa e sussidiaria, di cui alla legge n. 57 del 2001[18]. Dopo l'esame dell'andamento dell'attività agevolativa nel periodo 1996/2002, che aveva evidenziato una crescita delle risoluzioni contrattuali con conseguente escussione delle garanzie sottostanti, con riferimento in particolare alle fideiussioni assicurative, con la conseguenza che le compagnie di assicurazione a seguito delle numerose escussioni avevano 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

---

[15] 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 del commercio internazionale.

[16] 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 S.p.A. e delle informazioni fornite dal Ministero del commercio internazionale; 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.

[17] L'istruttoria delle domande e la gestione dei finanziamenti sono attribuite alla SIMEST S.p.A., mentre il Ministero del commercio internazionale 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.

[18] Trattasi di una garanzia concessa a valere sulle disponibilità del Fondo di cui alla legge n. 394 del 1981, a parziale copertura dei finanziamenti per la penetrazione commerciale contro la corresponsione da parte dei beneficiari di una commissione *una tantum* dell'1 per cento.

ai finanziamenti, con un miglioramento dei livelli di affidabilità economico-finanziaria delle imprese beneficiarie[19].

Nell'anno in esame si è consolidato il *trend* discendente già sottolineato nel 2005. Si è assistito, infatti, ad un'ulteriore riduzione delle attività, che, a parere dell'Ente gestore, sono da ricondurre alle difficoltà che le Piccole Medie Imprese (P.M.I.), che rappresentano l'85 per cento delle richiedenti, incontrano a rafforzare le proprie posizione sui mercati esteri, anche per un rapporto di cambio poco favorevole all'euro rispetto alle altre principali valute, ed alla situazione economico-finanziaria non favorevole delle imprese medesime. A ciò deve aggiungersi la concorrenza sempre più forte di Paesi emergenti e le difficoltà che in particolare le imprese di minor dimensione incontrano nel reperire le necessarie garanzie a fronte dei finanziamenti.

L'attività di monitoraggio dei programmi di penetrazione commerciale finanziati si è conclusa accertando sei iniziative con esito positivo, su otto programmi controllati nel Centro e Sud America, uno con esito negativo ed uno che richiede ulteriore attività istruttoria. In Cina ed in India, su otto programmi controllati, cinque hanno avuto esito positivo e tre negativo. Nell'Europa dell'est ed in Nord Africa, su dodici programmi controllati, dieci hanno avuto esito positivo e per due sono stati richiesti ulteriori accertamenti documentali. Negli Stati Uniti d'America, si sono conclusi positivamente tutti i dieci programmi controllati.

Nel 2006 sono state presentate 143 (contro le 174 del 2005) domande di finanziamento, e sono state accolte 109 operazioni (-9,2 per cento), per un ammontare di 109,7 milioni (-8 per cento). Delle domande accolte, 14 (pari al 12,8 per cento) sono state revocate. Le cause principali delle revoche rimangono la difficoltà per le imprese di reperire idonee garanzie e la realizzazione dei programmi nei termini preventivati.

Nel 2006 le aree geografiche di preminente interesse sono il Nord America (38 per cento), l'Europa Centro Orientale e C.S.I. (25 per cento). Gli Stati Uniti d'America restano il Paese nel cui ambito è il numero maggiore di operazioni accolte (40), seguiti dalla Cina (14), dalla Romania (11) e dalla Federazione Russa (9).

[19] E' in corso un processo di revisione della normativa di settore. Il Ministero del commercio internazionale ha costituito a tal fine una commissione di studio per la formulazione di proposte di modifica della legge n. 394 del 1981.

2.2.2. 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[20].

Gli stanziamenti per il finanziamento di programmi di penetrazione commerciale gravano, nel limite di circa 25,8 milioni di euro, sul "Fondo" costituito dalla legge n. 394 del 1981, 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 medesimo Comitato, 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.

Rispetto all'anno 2005, quando erano state accolte cinque operazioni, l'esercizio in esame mostra un lieve incremento con sei operazioni, numero sempre lontano dal dato del 2004 (14). Peraltro, si è incrementato l'ammontare dell'importo complessivo approvato, che passa da 0.4 milioni del 2005 a 2,9 milioni di euro nel 2006.

La relazione inviata sottolinea 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 dell'ordinativo 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, come già 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.

Anche per tale strumento viene richiesto un intervento di riforma che lo renda più aderente alle esigenze di un maggior numero di imprese.

I finanziamenti accolti sono destinati a gare che si svolgono in Paesi dell'area del Mediterraneo e del Medio Oriente, con una concentrazione in Algeria.

---

[20] Legge n. 304 del 1990, art. 3.

2.2.3 Fondo per la concessione di finanziamenti agevolati per studi di prefattibilità e fattibilità e per i programmi di assistenza tecnica[21].

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.

Il 2006 conferma ulteriormente l'andamento decrescente delle domande di finanziamento, già sottolineato nella precedente relazione. Nell'esercizio in esame sono state presentate 55 nuove domande per studi di fattibilità (88 nel 2005; 118 nel 2004; 126 nel 2003; 97 nel 2002) collegati ad investimenti/esportazioni italiani all'estero (rispetto al 2005, - 37,5 per cento) e solo cinque (14 nel 2005) domande per programmi di assistenza tecnica, per un totale di 60 nuove richieste (102 nel 2005 e 139 nel 2004) di intervento e un ammontare di 13,2 milioni di euro (25 nel 2005; 35,9 nel 2004; 38,9 nel 2003; 34,5 nel 2002). Di queste ne sono state accolte 41 (59 nel 2005, 101 nel 2004), pari a circa 9 milioni di euro (14,1 nel 2005; 23,7 nel 2004; 21,3 nel 2003). Complessivamente, rispetto al 2005, si osserva una contrazione del 30,5 per cento del numero delle domande accolte.

Con riguardo alle aree geografiche, anche per il 2006 è stata privilegiata l'Europa Centro-Orientale e C.S.I. Peraltro, il Paese più richiesto dagli 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 2006 le disponibilità complessive del fondo presso la Tesoreria Centrale dello Stato, i conti correnti bancari e postali ammontano a circa 768 milioni di euro[22].

2.2.4. Fondi di *venture capital*[23].

Attraverso i Fondi di *venture capital* si assicura un sostegno agli investimenti delle imprese italiane, con priorità alle P.M.I., in aree considerate di rilievo strategico, quali il

---

[21] D.lgs. n. 143 del 1998, art. 22, comma 5.

[22] Di cui circa 753 milioni di euro presso la Tesoreria centrale dello Stato.

[23] Legge 21 marzo 2001, n. 84, recante disposizioni per la partecipazione italiana alla ricostruzione e allo sviluppo di paesi dell'area balcanica.

Mediterraneo, l'Africa, il Medio Oriente, i Balcani, l'area dell'ex CSI (almeno parzialmente) e la Cina. Il 2004, anno nel corso del quale si era concluso l'iter normativo, era stato il primo esercizio di piena operatività di tali Fondi, con l'approvazione dei decreti riguardanti l'attività di gestione dei finanziamenti destinati a favorire 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. Il 2006 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 del commercio internazionale 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 anche la Romania e la Bulgaria.

Nel corso del 2006 è stato istituito un nuovo fondo di *venture capital* per i Paesi dell'America centrale e meridionale, con una dotazione iniziale di 10 milioni di euro, tratti dallo stanziamento del Fondo Russia e Ucraina e quindi non aggiuntivo. La dotazione complessiva dei Fondi di *venture capital* è, pertanto, rimasta, invariata.

La Legge finanziaria 2007[24] ha disposto l'unificazione di tutti i fondi di *venture capital* con l'istituzione del Fondo Unico di *Venture Capital*, con dotazione complessiva iniziale di 228,56 milioni ed attivo nei Paesi in precedenza interessati dai sei Fondi esistenti. Il nuovo organismo è operativo dal gennaio 2007.

La disponibilità complessiva al 31 dicembre 2006 è pari a 141,3 milioni di euro.

A seguito delle descritte modifiche, la ripartizione geografica e le disponibilità dei sei fondi, Fondo Balcani, Fondo Jugoslavia, Fondo Mediterraneo, Fondo Russia e Ucraina, Fondo Cina e Fondo America centrale e meridionale, sono le seguenti:

[24] Legge n. 296 del 27 dicembre 2006.

(In migliaia di euro)

Fondi	Paesi	Disponibilità iniziali	Entrate	Uscite	Disponibilità finali
Fondo Balcani	Albania, Bosnia Erzegovina, Bulgaria, Croazia, ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Romania, Serbia e Montenegro	4.989	359	1.043	4.304
Fondo Jugoslavia	Albania, Bosnia Erzegovina, ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Romania, Serbia e Montenegro	38.069	211	8.559	29.721
Fondo Mediterraneo	Marocco, Tunisia, Algeria, Egitto, Israele, Libano, 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.	40.692	546	6.605	34.663
Fondo Russia e Ucraina	Federazione Russa, Ucraina, Moldavia, Armenia, Azerbaijan e Georgia	62.642	375	14.428	48.589
Fondo Cina	Repubblica Popolare Cinese	31.754	830	18.484	14.100
Fondo America centrale e America meridionale	Brasile, Cile, Messico		10.000	=	10.000
Totale		178.146	12.321	49.119	141.377

Sono stati approvati dal Comitato di indirizzo e rendicontazione 66 progetti in società estere (73 nel 2005), di cui 59 (69 nel 2005) riguardano nuove iniziative e 7 (4 nel 2005) aumenti di capitale sociale in società già partecipate, con un impegno complessivo di 63.285 mila euro (65.650 nel 2005 e 71.386 nel 2004).

Oltre all'area balcanica, che ha attratto un notevole interesse da parte delle imprese italiane con 30 progetti accolti e un impegno di oltre 28 milioni di euro circa, con particolare riferimento alla Romania, destinataria di 19 progetti di investimento per un impegno complessivo di circa 17 milioni di euro, anche la Cina e l'area del Mediterraneo

hanno ricevuto diversi interventi di investimento (14 progetti ciascuna, per un impegno sui rispettivi Fondi di circa 12,5 e 15,3 milioni).

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 è finalizzato al finanziamento di interventi 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[25]. Entro otto anni, le imprese si impegnano a riacquistare la quota sottoscritta da parte della Finest S.p.A., dando luogo al carattere di rotatività dell'investimento.

Il Fondo è operativo dal 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[26] di 1.751.960,00 (trasferito alla gestione del Fondo a fine 2005). Nel corso del 2005, su richiesta del Ministero è stato sottoscritto un nuovo testo della convenzione.

Nell'esercizio 2006 sono state deliberate e impegnate risorse del Fondo per circa 2 milioni di euro, per approvazione di progetti di sviluppo in Macedonia, Romania, Croazia, Serbia e Bosnia - Erzegovina.

Le disponibilità sono allocate sullo specifico conto corrente infruttifero aperto presso la Tesoreria centrale dello Stato, mantenendo un importo non superiore al 3 per cento delle risorse conferite dal Ministero su un conto corrente bancario[27], utilizzato per l'operatività ordinaria del Fondo[28].

Dall'esame del rendiconto finanziario trasmesso risulta un fondo cassa al 31 dicembre 2006 di 4.987.684,17 euro. Peraltro, tenendo conto degli impegni già assunti per quote di partecipazioni, la cui acquisizione è stata deliberata dal Comitato, nonché dei compensi destinati all'Ente gestore, le risorse a disposizione per ulteriori acquisizioni risultano pari a 3.282.063,06 euro.

---

[25] 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".
[26] Con decreto del Ministero per le attività produttive del 3 settembre 2004.
[27] Conto corrente fruttifero di tesoreria regionale presso FRIULCASSA Spa - Pordenone.
[28] Come previsto dall'art. 40 della legge n. 119 del 1981.

2.4. Fondi di rotazione gestiti da Sviluppo Italia S.p.A..

2.4.1. Fondo destinato alla concessione di finanziamenti per agevolare lo sviluppo del settore turistico e termale nelle aree depresse nel Mezzogiorno[29].

Il fondo di rotazione, costituito nel 1991 in attuazione dell'articolo 6, comma 2, lett, g) della legge n. 64 del 1986[30], è destinato a finanziamenti a favore di società partecipate da Sviluppo Italia S.p.A., per investimenti e azioni di sostegno allo sviluppo del settore turistico e termale. I prestiti sono concessi ad un tasso agevolato pari al 35 per cento del tasso di riferimento vigente al momento della stipula del contratto, per una durata massima di 15 anni.

Dal 1993 Sviluppo Italia S.p.A. ha stipulato 21 contratti di finanziamento con le proprie società partecipate, per complessivi 32,2 milioni di euro. In particolare, nel 2006 sono stati stipulati due contratti: Villaggio di Alimini, (LE) e Villaggio Floriana (CZ).

Sviluppo Italia S.p.A., nonostante una richiesta della Corte in tal senso, non ha fornito sufficienti informazioni in merito agli esiti dei controlli effettuati per verificare l'utilizzo dei finanziamenti concessi. Pertanto, si richiama l'attenzione dell'Ente gestore sulla necessità che la relazione trasmessa annualmente alla Corte, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 559 del 1993, dia adeguatamente conto anche dell'attività di controllo volta ad accertare la realizzazione degli interventi per i quali sono stati erogati i benefici.

Il Fondo ha aperto l'esercizio con disponibilità iniziali pari a 29,6 milioni di euro, ridotte al 31 dicembre 2006 a 27,8 milioni. Infatti, alle entrate derivanti dalla gestione del fondo stesso, pari a circa 3,2 milioni, occorre sottrarre le erogazioni per 4,9 milioni di euro, versate a favore della Torre d'Otranto S.p.A. e di Italia Turismo.

2.4.2. Fondo rotativo nazionale per gli interventi nel capitale di rischio delle medie e grandi imprese[31].

Questo fondo di rotazione, istituito dalla Legge finanziaria 2004, è stato soppresso dall'art. 1, commi 847-850 della Legge finanziaria 2007[32], che ha istituito, in attesa della riforma delle misure a favore dell'innovazione industriale, il Fondo per la finanza d'impresa, al quale sono state trasferite anche le risorse del fondo in oggetto. Si osserva, peraltro che il Fondo non ha mai operato a causa dapprima della dichiarazione di

---

[29] Normativa di riferimento: legge n. 64 del 1986, art. 6, comma 2, lett. g).

[30] Il fondo di rotazione è stato successivamente confermato da varie disposizioni legislative successive alla soppressione dell'Intervento Straordinario del Mezzogiorno ed al trasferimento delle competenze al Ministero dell'economia e delle finanze con legge n. 488 del 1992, art. 3, di conversione del decreto-legge n. 415 del 1992, e con il decreto legislativo n. 96 del 1993, articoli 11 e 15. Sviluppo Italia S.p.A. è subentrata in tutti i diritti e le obbligazioni derivanti dalla Convenzione stipulata dalla Insud Spa con il Ministero del tesoro nel 1995, integrata con atto del 1999.

[31] Normativa di riferimento: legge n. 350 del 2003, art. 4, comma 106.

[32] Legge n. 296 del 2006.

illegittimità costituzionale[33] dell'art. 4, comma 110 della Legge finanziaria 2004, recepita dalla Delibera CIPE del 29 luglio 2005, e, successivamente, per l'attesa di una pronuncia dell'Unione Europea circa la compatibilità delle sue finalità con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato.

Le risorse del Fondo erano destinate all'acquisizione di partecipazioni di minoranza, nella misura del 30 per cento, in medie e grandi imprese operanti sul territorio nazionale in base alla presentazione di iniziative di sviluppo, ovvero di quote di minoranza, nella misura massima del 30 per cento, di fondi mobiliari chiusi, che investissero in medie e grandi imprese[34]. La dotazione finanziaria iniziale di 55 milioni di euro era stata incrementata dalla Legge finanziaria 2005 con ulteriori 10 milioni di euro e interamente accreditata sul conto corrente infruttifero di tesoreria centrale dello Stato intestato a Sviluppo Italia. L'art. 11, comma 1, del decreto legge n. 35 del 2005, convertito con modificazioni dalla legge n. 80 del 2005, aveva rifinanziato il Fondo con uno stanziamento di ulteriori 100 milioni di euro, mai accreditati da parte del Ministero dell'economia e delle finanze sullo specifico conto corrente di tesoreria, presumibilmente a causa della pendenza del procedimento di notifica circa la compatibilità dello strumento con la normativa comunitaria. Tale procedura è stata successivamente interrotta per la soppressione del Fondo stesso avvenuta, come detto, con Legge finanziaria 2007.

A fine 2005, circa 12 milioni di euro sono stati trasferiti dalla dotazione del conto corrente di tesoreria al conto corrente dedicato al Fondo presso il Banco Desio, dove tuttora sono depositati, al fine di eseguire operazioni coerenti con le finalità del Fondo stesso. Anche queste risorse non sono state utilizzate.

2.4.3. Fondo di rotazione per il finanziamento di programmi di promozione imprenditoriale nelle aree depresse[35].

Le disponibilità del Fondo sono destinate, sulla base di delibere del CIPE, anche per il riordino e l'attività del sistema nazionale di promozione imprenditoriale. Le modalità di esecuzione delle attività e le linee di intervento attuabili da Sviluppo Italia S.p.A. sono state stabilite in specifiche convenzioni stipulate nel 2003 tra il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento delle politiche di coesione e la Società. Il Fondo nasce come "fondo rotativo improprio" perché in passato ha finanziato interventi a fondo perduto, per i quali mancava la previsione di restituzione delle somme erogate.[36]

---

[33] Sent. Corte costituzionale n. 242 del 2005.

[34] Modalità e criteri di utilizzo delle risorse sono state stabilite dalla Delibera CIPE n. 10 del 2004.

[35] Normativa di riferimento:legge n. 208 del 1998, articolo 1, comma 5. Amministrazione vigilante: Ministero dell'economia e delle finanze.

[36] I finanziamenti erano gestiti non come gestione fuori bilancio, ma solo mediante capitoli dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, inizialmente 8189, poi 7136, denominato: "Somme da erogare al fondo rotativo per il finanziamento dei programmi di promozione imprenditoriale".

Le risorse attualmente nella disponibilità di Sviluppo Italia, provenienti da tale Fondo, ammontano a 1.562.283 euro e sono allocate, come "appoggio transitorio", nel conto corrente infruttifero presso la Tesoreria Centrale dello Stato intestato alla Società, istituito con d.m. 30 novembre 2004 per accogliere le risorse destinate alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato a favore dell'autoimprenditorialità e dell'autoimpiego, fondo rotativo di seguito esposto, previsto dal d.lgs. n. 185 del 2000.
Nel 2006 non sono state svolte attività a valere su tali somme.

2.4.4. Fondo rotativo per le imprese per interventi a favore dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità[37].

Gli incentivi a favore dell'autoimprenditorialità e dell'autoimpiego, previsti dal decreto legislativo n. 185 del 2000, sono gestiti attraverso il fondo rotativo per le imprese in oggetto, istituito dall'art. 72 della Legge finanziaria 2003 (legge n. 289 del 2002) e disciplinato con d.m. 30 novembre 2004[38], che stabilisce anche i criteri e le modalità di concessione delle agevolazioni da parte della Società.
Il decreto legislativo individua misure agevolative in favore della nuova imprenditorialità, condotta da giovani imprenditori, nei settori della produzione dei beni e servizi alle imprese[39], dei servizi in specifici comparti[40], in agricoltura[41]; finanzia le cooperative sociali[42], attività di lavoro autonomo in forma di ditta individuale, microimprese in forma di società di persone e *franchising*.
Si elencano di seguito le singole misure agevolative e l'attività di valutazione delle istanze ricevute svolta nel 2006.

37 Normativa di riferimento: decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 185 e legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 72.
38.L'articolo 4 del decreto ministeriale 30 novembre 2004 dispone l'istituzione di uno specifico fondo rotativo, depositato presso un apposito conto corrente infruttifero della Tesoreria Centrale dello Stato, intestato alla società Sviluppo Italia Spa.
39 Con particolare riferimento ai settori dell'industria, dell'agricoltura e dei servizi alle imprese.
40 Con riferimento ai seguenti comparti: fruizione dei beni culturali, turismo, manutenzione di opere civili ed industriali, innovazione tecnologica, agricoltura e trasformazione e tutela ambientale.
41 Finanzia i giovani agricoltori che intendano subentrare a parenti entro il secondo grado nella conduzione di iniziative agricole di produzione e/o trasformazione.
42 Trattasi di cooperative sociali di tipo b), nuove o preesistenti, per la realizzazione di iniziative nei settori dell'industria, dell'agricoltura e dei servizi alle imprese.

Misure agevolative	**Riferimento normativo**	**Limite massimo investimenti agevolabili** *(valori in euro)*	**Domande valutate e deliberate (n.)**	**Iniziative ammesse (n.)**	**Iniziative non ammesse (n.)**
Misure in favore della nuova imprenditorialità nei settori della produzione dei beni e dei servizi alle imprese	D.lgs. 185 del 2000 - Capo I, Titolo I	*2.582.284,50*	*176*	*55*	*121*
Misure in favore della nuova imprenditorialità nel settore dei servizi	D.lgs. 185 del 2000 - Capo II, Titolo I	*516.456,90*	*66*	*8*	*58*
Misure in favore della nuova imprenditorialità in agricoltura	D.lgs. 185 del 2000 - Capo III, Titolo I	*1.032.913,80*	*32*	*16*	*16*
Misure in favore delle cooperative sociali	D.lgs. 185 del 2000 - Capo IV, Titolo I	*774.685.35*	*7*	*2*	*5*
Lavoro autonomo	D.lgs. 185 del 2000 - Capo I, Titolo II		*9.190*	*4.860*	*4.330*
Microimpresa	D.lgs. 185 del 2000 - Capo II, Titolo II		*5.983*	*3.189*	*2.794*
Franchising	D.lgs. 185 del 2000 - Capo III, Titolo II		*386*	*145*	*241*

La disponibilità finale delle risorse giacenti sul fondo rotativo al 31 dicembre 2006 ammonta a circa 303,8 milioni di euro, di cui 275,3 sul conto corrente infruttifero di tesoreria e 28,4 nei conti correnti bancari in attesa di utilizzo per erogazioni.

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.

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 DL n. 67 del 1997 ha ampliato i soggetti beneficiari degli interventi, ammettendo alle anticipazioni (oltre alle Regioni, Province, Comuni e loro consorzi e 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 2006, sono state richieste anticipazioni per un importo complessivo di circa 22,7 milioni (circa 10,6 milioni dalle Regioni del Mezzogiorno) e accolte concessioni per 11,3 milioni. L'importo complessivo delle erogazioni è stato pari a circa 15 milioni. Si conferma la tendenza già sottolineata dal 2003 di una progressiva riduzione del numero delle domande.

La Legge finanziaria 2003[43], 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:

- 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[44];
- 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[45], 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)[46].

---

[43] Legge 27 dicembre 2002, n. 289.

[44] 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.

[45] Legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. legge Obiettivo).

Sulla quota A e C l'importo richiesto rimane contenuto. Le maggiori richieste, concessioni ed erogazioni, come per lo scorso anno, si sono concentrate sulla quota B (apprezzata prevalentemente dal Mezzogiorno), e sulla quota D, cui hanno ricorso regioni del Nord e del Centro[47].

Il 16,2 per cento delle concessioni complessive, pari a 1,9 milioni di euro, è stato destinato a comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, mentre i comuni con maggiori dimensioni demografiche hanno beneficiato del 26,8 per cento delle risorse, corrispondenti a circa 3 milioni. Alle Province sono stati concessi 0,9 milioni.

Al 31 dicembre 2006, il totale concesso sul Fondo ammonta a circa 124 milioni di euro, ripartito in circa 0,2 milioni per la quota A, circa 78 milioni per la quota B, circa 2 milioni per la quota C e 44 milioni per la quota D. La contrazione registrata per le concessioni complessive deriva anche dai limiti temporali posti dalla Circolare della Cassa Depositi e Prestiti n. 1250 del 2003, che consentono la riduzione o la revoca dell'anticipazione in caso di mancata sollecita assegnazione dell'incarico e predisposizione del progetto da parte dell'ente.

2.5.2. Fondo speciale di rotazione per l'acquisizione di aree e urbanizzazioni[48].

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[49], che ha soppresso la Sezione Autonoma dell'edilizia residenziale, le funzioni di programmazione e di attuazione

---

[46] Circolare 25 febbraio 2003, n. 1250 della Cassa Depositi e Prestiti.

[47] 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	=	341.600,00	=	2.108.997,50	2.450.597,50
	Imp. Concesso		1.038.484,17		1.915.030,97	2.953.515,14
	Imp. Erogato		507.663,36		3.288.968,96	3.796.632,32
Centro	Imp. Richiesto	=	90.998,79	=	9.588.022,35	9.679.021,14
	Imp. Concesso		246.411,24		2.227.830,35	2.474.241,59
	Imp. Erogato		1.708.364,50		2.809.630,26	4.517.994,76
Sud e Isole	Imp. Richiesto	23.000,00	10.115.585,09	85.527,89	346.752,00	10.570.864,98
	Imp. Concesso	195.000,00	4.889.332,08	=	806.833,73	5.891.165,81
	Imp. Erogato	=	5.782.074,34	738.525,94	367.656,53	6.888.256,81
Totale importo richiesto*		23.000,00	10.548.183,88	85.527,89	12.043.771,85	22.700.483,62
Totale importo concesso**		195.000,00	6.174.227,49	=	4.949.695,05	11.318.922,54
Totale importo erogato***		=	7.998.102,20	738.525,94	6.466.255,75	15.202.883,89

(*) richieste dell'anno 2006;
(**) anticipazioni relative a richieste dell'anno 2006 e degli anni precedenti;
(***) erogazioni sulle anticipazioni concesse nel 2006 e negli anni precedenti.
Fonte: Cassa Depositi e Prestiti S.p.A..

[48] Normativa di riferimento: legge n. 179 del 1992, art. 5.

[49] D.lgs. 30 luglio 1999, n. 284.

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 2006 sono stati riversati dai comuni e trasferiti alle regioni 24.100.233,96 euro (nel 2005 erano stati trasferiti 23.651.178,44 2004). Complessivamente, la consistenza dei due conti correnti delle regioni, sui quali si effettuano i trasferimenti, ammonta a 274.437.279,01 euro.

2.5.3. Fondo demolizioni opere abusive[50].

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[51], 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. Possono accedere al Fondo solo i comuni nel cui territorio è stata realizzata l'opera abusiva, oggetto di provvedimento di demolizione. 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 Depositi e Prestiti S.p.A., entro sessanta giorni dalla scadenza, trattenendo 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; anche nel 2006, come nel precedente esercizio, per assenza di istanze da parte dei potenziali beneficiari, non è stato concesso alcun finanziamento.

---

[50] Normativa di riferimento: legge 20 novembre 2003, n. 326, di conversione del DL 30 settembre 2003, n. 269.

[51] D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante 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.

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.

IL Fondo ha cominciato ad operare negli ultimi mesi del 2006, quando sono stati deliberati alcuni finanziamenti ai sensi delle leggi n. 488 del 1992 e n. 46 del 1982, rispettivamente per 4.234.231.640,00 e 241.098.527,30 euro. Le erogazioni saranno concesse dopo la stipula dei relativi contratti di finanziamento.

2.6. Fondi gestiti dalla Sezione di Credito Cinematografico e Teatrale della BNL S.p.A..

Come già osservato in premessa, la disciplina degli interventi pubblici di sostegno alle attività cinematografiche per i film di interesse culturale è stata oggetto nel 2004, ad opera del d.lgs. n. 28[52],di un'ampia riforma, sulla quale, peraltro, sono intervenute presto nuove disposizioni[53], che hanno apportato modifiche ed integrazioni all'impianto originario.

---

[52] 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".

[53] Art. 2 del DL 22 marzo 2004, n. 72; comma 3, dell'art. 3, del DL 31 gennaio 2005, n. 7.

Ai sensi dell'art. 12 del richiamato d.lgs. n. 28 del 2004, è stato istituito il Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche, nel quale affluiscono le risorse presenti nei soppressi Fondi che erano stati istituiti dalle leggi n. 1213 del 1965, n. 819 del 1971, n. 378 del 1980 e n. 153 del 1994, gestiti dalla Sezione di Credito Cinematografico e Teatrale della BNL S.p.A., che ha continuato ad operare fino al 31 dicembre 2006, come gestione stralcio, in attesa della scelta, a seguito di gara pubblica, del nuovo ente gestore[54].

Ai sensi del comma 5 del medesimo art. 12, per la disciplina delle modalità di gestione del Fondo doveva essere emanato un decreto ministeriale, che si è perfezionato solo il 6 marzo 2006. Nell'attesa del completamento del quadro normativo, primario e regolamentare, per assicurare correntezza alla gestione del Fondo, con decreto interministeriale del 18 gennaio 2005, l'incarico di proseguire nell'attività gestoria è stato affidato alla stessa Banca Nazionale del Lavoro S.p.A., secondo le modalità tecniche di gestione previste dalla normativa in essere anteriormente alla riforma.

A seguito di gara con procedura aperta[55], la gestione del Fondo è stata affidata al raggruppamento di imprese costituito da Artigiancassa S.p.A., capogruppo mandataria e dalla Banca Nazionale del Lavoro S.p.A..

Prima ancora del perfezionamento della procedura di gara, il legislatore è intervenuto nuovamente sul quadro normativo di riferimento. La Legge finanziaria 2007, infatti, nel modificare l'art. 12 e nel sostituire l'art. 13 del d.lgs. n. 28 del 2004, sembrerebbe avere prefigurato una trasformazione della natura del Fondo, che metterebbe in dubbio la caratteristica di rotatività.

Si fa qui riferimento al disposto dei commi 1150 e 1151 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, che hanno ridisciplinato, con modifiche di non scarso rilievo, l'ipotesi di omesso versamento da parte delle imprese produttrici delle somme spettanti allo Stato, per finanziamenti deliberati entro il 31 dicembre 2006 (comma 1150) ed hanno trasformato il sostegno pubblico dalla concessione di "finanziamenti" alla concessione di "contributi"[56] (comma 1151).

---

[54] Il comma 8 del citato art. 12, 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 DL n. 266 del 2004, successivamente al 30 giugno 2006 ad opera del DL n. 273 del 2005 e, da ultimo, al 31 dicembre 2006 dal DL n. 173 del 2006, art 1 *ter*.

[55] La selezione doveva essere effettuata sulla base dell'offerta più vantaggiosa e dell'adeguatezza delle strutture tecnico-organizzative in relazione alla peculiarità dei servizi richiesti.

[56] Il comma 1151, dell'art. 1, della legge n. 296 del 2006, ha modificato il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 28, all'art. 12 comma 3, lettera a), sostituendo la parola "finanziamento" con "sostegno"; il comma 5, del medesimo articolo 12, sostituendo le parole "erogazione dei finanziamenti e dei contributi" con "erogazione dei contributi" e le parole "finanziamenti concessi" con "contributi concessi"; nonché l'articolo 13 con "Art. 13. (disposizioni per le attività di produzione). 1. A valere sul Fondo di cui all'art. 12, comma 1, sono concessi i contributi indicati nei commi 2, 3 e 6".

Ricostruito l'attuale quadro normativo di riferimento, si osserva che la riforma del 2004 nasceva dall'esigenza di razionalizzare e semplificare le numerose e complesse procedure che avevano regolato per molti anni la materia del sostegno pubblico alla cinematografia italiana, con riferimento ai film di interesse culturale. Per stessa ammissione dell'Amministrazione, e come già osservato dalla Corte in sede di relazione al Parlamento sull'esercizio 2003[57], il precedente sistema di sostegno, imperniato fino al 31 dicembre 2006 sul meccanismo del mutuo da restituire entro tre anni, "si era rivelato spesso assai poco efficiente, se non fallimentare, per le casse dello Stato, con un forte impoverimento delle risorse specificamente destinate"[58].

Le modifiche apportate dalla Legge finanziaria 2007 disegnano un nuovo sistema che, nel prevedere la concessione da parte dello Stato di contributi "pro-quota" al costo dei film, rende lo Stato stesso "co-produttore" dell'opera finanziata, per una quota proporzionata al rapporto tra entità del finanziamento e costo industriale dell'opera.

E' necessario procedere all'esame separato dei due commi in parola, il primo dei quali si pone quale norma di chiusura di un procedimento a sanatoria per i mancati rientri relativi ai finanziamenti concessi al 31 dicembre 2006[59]; mentre il successivo ridisciplina a regime le modalità di concessione dei "contributi" per le attività di produzione.

Il comma 1150, allo scopo dichiarato dalla norma medesima di "conseguire i massimi risultati in termini di recupero delle somme a suo tempo erogate dallo Stato a sostegno delle attività di produzione nel settore cinematografico", ha previsto, per i finanziamenti deliberati entro il 31 dicembre 2006 e per i quali non vi sia stata la completa restituzione, l'affidamento a Cinecittà Holding S.p.A[60]. delle iniziative volte a pervenire all'estinzione dei debiti maturati, secondo "un meccanismo che preveda, tra l'altro, l'attribuzione della totalità dei diritti in capo, alternativamente, all'impresa ovvero al Ministero per i beni e le attività culturali, per conto dello Stato".

---

[57] Relazione al Parlamento sull'esercizio finanziario 2003; Volume II, Tomo II, capitolo Fondi di rotazione, pag. 951. "Dall'esame dei dati contabili trasmessi dalla Sezione di Credito Cinematografico e Teatrale della BNL S.p.A. si evince che solo una esigua quota dei finanziamenti concessi è "rientrata" al Fondo. Infatti, per gli interventi per i quali è previsto, si osserva il costante intervento del Fondo di garanzia[57], atteso che gli incassi dei film finanziati non hanno quasi mai consentito il ristoro della quota a carico dello Stato. Ai sensi del comma 2, dell'art. 16 della legge n. 153 del 1994, le dotazioni del Fondo di garanzia sono costituite dagli accantonamenti che devono essere effettuati al momento dell'erogazione dei mutui. Alla fine di ciascun esercizio, gli importi del Fondo di garanzia non utilizzati avrebbero dovuto incrementare la quota del Fondo di intervento, incremento non intervenuto per il costante ricorso alla garanzia dello Stato.
Per la quota a carico del beneficiario, nei casi, peraltro più numerosi nei quali il destinatario non ha adempiuto all'obbligo della restituzione, il fondo rotativo interessato ha subito una perdita rimasta scoperta. Né è stata risolutiva, per la copertura di tali esposizioni, la previsione normativa che disponeva il subentro dell'Amministrazione, e per essa della Sezione di credito, nei diritti di utilizzazione dei film finanziati. Non risulta, infatti, che l'esercizio di tali diritti abbia comportato un recupero dei crediti".

[58] Nota del Ministero per i beni e le attività culturali del 15 aprile 2007.

[59] La stessa Relazione illustrativa che accompagna il disegno di Legge finanziaria per il 2007, presentato il 1 ottobre 2006 dal Ministro dell'economia e delle finanze (Atto Camera n. 1746, pag. 108), considera il procedimento previsto dalla norma quale "procedura per definire bonariamente le situazioni debitorie".

[60] Si ricorda che Cinecittà Holding S.p.a. è incaricata, ai sensi dell'art. 18 del DL n. 4 del 2006, della gestione dei diritti di utilizzazione e di sfruttamento dei film finanziati al sensi del d.lgs. n. 28 del 2004, per i quali si sono verificati mancati rientri.

Anche per dare attuazione alla richiamata disciplina, l'art. 20 del d.m. 12 aprile 2007, con il quale sono state approvate "le modalità tecniche per il sostegno alla produzione ed alla distribuzione cinematografica", in sostituzione del precedente decreto non più coerente con le modifiche apportate dalla Legge finanziaria 2007, ha dettagliatamente individuato il procedimento da applicare per pervenire alla restituzione dei finanziamenti deliberati entro il 31 dicembre 2006.

Nel caso in cui l'impresa non versi l'importo determinato sulla base del decreto stesso, la titolarità dei diritti di sfruttamento economico del film, a titolo di garanzia, è trasferita fino all'integrale estinzione del finanziamento, ma non oltre la durata della protezione legale, allo Stato, che ne affida la gestione a Cinecittà Holding S.p.A..

A regime, i commi 5 e 6 dell'art. 4 del richiamato d.m. 12 aprile 2007, prevedono che al Ministero per i beni e le attività culturali, per conto dello Stato, venga attribuita, a scopo di garanzia, la titolarità di una quota dei diritti di sfruttamento del progetto di film da realizzare, in misura percentuale al rapporto tra il contributo concesso ed il costo industriale del film. L'esercizio dei diritti di sfruttamento economico relativi alla quota data in garanzia è attribuito all'impresa di produzione "al fine di corrispondere allo Stato la quota di proventi di competenza di quest'ultimo" (comma 5). Laddove i proventi netti derivanti dallo sfruttamento delle quote, di titolarità dell'impresa e dello Stato, consentano di superare i costi industriali del film a carico dell'impresa, allo Stato è corrisposta la parte di percentuale dei proventi corrispondenti alla quota di diritto di sfruttamento del film, fino alla concorrenza dell'erogato (comma 6).

La Corte, tenuto conto che la nuova disciplina non è ancora operativa ed in mancanza, pertanto, di riscontri sull'efficacia del sistema appena introdotto, si riserva di effettuare nelle sedi competenti ulteriori successivi approfondimenti. Peraltro, non si può non rilevare come il nuovo ordinamento determini uno squilibrio tra la posizione dello Stato-coproduttore per la quota di finanziamento pubblico, che si assume anche il rischio del buon esito del film, e l'impresa cinematografica, atteso che gli incassi sono destinati prioritariamente a coprire i costi industriali del film sostenuti dall'impresa stessa e solo dopo la loro totale copertura destinati allo Stato in percentuale alla quota di diritto di sfruttamento del film.

In merito ai "rientri", da dati comunicati dalla Sezione di Credito Cinematografico e Teatrale della BNL S.p.A, si evince un progressivo impoverimento delle somme restituite: ai sensi della legge n. 153 del 1994, 50 milioni annui nel periodo 2002/2004, 30 milioni nel 2005, 24 nel 2006. Su un erogato di circa 38,6 milioni ai sensi del d.lgs. n. 28 del 2004, sono stati versati circa 821 mila euro, tutti relativi ad un unico film. L'Ente gestore ha altresì precisato che, per la legge n. 153 del 1994 e per d.lgs n. 28 del 2004, la previsione per il 2007 è modesta.

Come già anticipato, il successivo comma 1151, dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, ha apportato rilevanti modifiche alla normativa approvata con il d.lgs. n. 28 del 2004, con riferimento agli artt. 12 e 13 (quest'ultimo sostituito). Il nuovo articolato non prevede più la concessione di "finanziamenti", bensì definisce i benefici finanziari quali "contributi". Peraltro, per definire la natura di un "fondo" è necessario leggere nel loro contesto tutte le norme che lo disciplinano. Nel caso che qui interessa, a fianco delle intervenute modifiche terminologiche che sembrerebbero aver cambiato la natura del "Fondo", si osserva che, anche nella nuova stesura, l'art. 13, comma 4, conserva la previsione della restituzione, entro cinque anni, del contributo erogato, solo in assenza della quale verrebbe attribuita al Ministero, per conto dello Stato, o in alternativa all'impresa, la piena titolarità dei diritti di sfruttamento e di utilizzazione economica delle opere.

Si ricorda che sono elementi caratteristici dei fondi di rotazione, tra gli altri, il vincolo di destinazione dei cosiddetti "rientri", che costituiscono fonte di autoalimentazione e sono vincolati al perseguimento delle finalità della gestione e la natura dei rientri stessi, nel senso che devono provenire dai beneficiari dei provvedimenti di finanziamento, a titolo di parziale e totale restituzione[61].

Concludendo, sul punto in esame, le modifiche introdotte dalla Legge finanziaria 2007 non appaiono, al momento, sufficienti per escludere il carattere rotativo del Fondo.

Per quanto attiene alla gestione 2006, si precisa che il ritardo nell'attuazione della nuova disciplina ha avuto riflessi sull'attività del Fondo, ripartito in ben nove sottoconti le cui finalità, indicate nel 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.

I risultati delle gestioni sono indicati nella tabella che segue:

[61] Si veda la circolare del Ragioniere Generale dello Stato n. 29 del 4 aprile 2003.

(valori in milioni di euro)

EX FONDI BNL	SOTTOCONTI DEL FONDO EX ART. 12, D.LGS. N. 28 DEL 2004	Versamenti complessivi dal bilancio dello Stato *	Saldo al 31.12.05 (a)	Variazioni (b)	Utilizzi (c)	Impegni (d)	Disponibilità al 31.12.06 a-(b+c+d)	Disponibilità al 31.12.05
Fondo 04 – Intervento produzione cinema Fondo 10 – Fondo particolare finanziamento cinema	Art. 12, comma 3, lett. a)	539,4	296,5	-11,4	171,6	75,8	37,6	59,5
Fondo 05- Intervento consolidamento cinema	Art. 12, comma 3, lett. e)	176,3	43,9	15,8	16,7	- 3,1	3,0	19,9
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)	185,6	38,8	- 8,2	0	- 6,1	0,754	2,4
Fondo 09 – Intervento consolidamento industrie tecniche cinema	Art. 12, comma 3, lett. d)	2,0	3,3	- 1,9	0,023	0	1,4	3,4
Fondo 02 – Fondo speciale contributi in conto interessi finanziamento cinema	Art. 12, comma 3, lett.b)	41,8	0,200	0,615	0,005	0	0,8	0,247
Commissione straordinaria gestione "coda"		50,6	50,5	1,0	0,562	- 6,3	14,8	14,1
Totale		995,7	433,2	-4,0	188,8	60,3	58,3	99,7

* Il saldo al 31 dicembre 2005 è calcolato sulla base delle operazioni contabili relative all'ammontare del Fondo e si riferisce a tutti gli interventi, compresa la concessione di contributi. La voce riporta le seguenti indicazioni: versamenti dello Stato, l'attribuzione di utili o perdite, la liquidazione dei contributi ristorno interessi, la liquidazione contributi in conto capitale, il trasferimento da/a altre quote, il trasferimento da/a altri Fondi, il trasferimento da ex Fondo imposte e tasse, il trasferimento/rientri da Fondo di garanzia (70%), il trasferimento da Fondo Particolare per erogazioni (90%), il rimborso al Ministero del tesoro, l'utilizzo del Fondo di Garanzia.
(Dati forniti dal Ministero per i beni e le attività culturali e dalla BNL S.p.A.)

2.7. Fondi gestiti da UniCredit S.p.A..

In data 16 dicembre 2005 UniCredit S.p.A. ha ricevuto sul conto corrente infruttifero di Tesoreria Centrale le risorse, pari a 6.375.641,68, previste, ai sensi dell'art. 5, comma 3, della legge n. 84 del 2001[62], per il Fondo di rotazione destinato ad attività di microcredito nell'area balcanica.

[62] Legge 21 marzo 2001, n. 84

Il Fondo, destinato a finanziare iniziative imprenditoriali e di forme associative e cooperativistiche locali, ha cominciato ad operare, con l'approvazione di alcune operazioni, nei primi mesi del corrente anno 2007. Nel 2006 è stato completato l'esame e l'avvio del progetto, che si ripartisce in due fasi, di allestimento la prima e di formazione la seconda. L'UniCredit opera in collaborazione con Bulbank, banca bulgara pilota del Fondo, con la quale ha sottoscritto un accordo in data 26 gennaio 2007, a seguito del quale l'UniCredit ha trasferito a Bulbank 3,4 milioni di euro.

3. Fondi di rotazione non più operativi.

3.1. Fondo di rotazione per l'incremento della produttività, gestito Centrobanca S.p.A..

Il Fondo in esame è stato istituito dall'art. 6 della legge n. 626 del 1954 per l'incremento della produttività attraverso la concessione di mutui a favore di piccole e medie imprese industriali, commerciali, agricole ed artigiane nonché di società cooperative e loro consorzi. Lo stanziamento iniziale di 6.575 milioni di originarie lire non è stato ulteriormente implementato da altre risorse provenienti dal bilancio dello Stato, rimanendo alimentato dai rientri della rate di ammortamento dei mutui concessi. Per questo fondo è stata accesa apposita partita nel conto patrimoniale dello Stato.

Alla fine degli anni '90, nell'ambito del conferimento alle regioni di funzioni e compiti dello Stato, il Fondo per l'incremento della produttività venne ricompreso tra quelli oggetto del trasferimento. In tal senso, si richiama in particolare l'art. 19, comma 3, del d.lgs. n. 112 del 1998. L'art. 10 del medesimo decreto ha introdotto una differenziazione tra le regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale, nel senso che per quest'ultime il trasferimento delle funzioni doveva avvenire con le modalità previste dai rispettivi statuti. Successivamente, il dPCM 26 maggio 2000 ha previsto il trasferimento delle risorse alle regioni a statuto ordinario con decorrenza 1° luglio 2000. Per quanto concerne le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano il sistema di finanziamento resta in vigore fino a quando i rispettivi statuti non individuino le modalità del trasferimento.

Ciò premesso, ai sensi della normativa richiamata, nel mese di luglio 2000 è stato disposto il trasferimento alle regioni a statuto ordinario, contestualmente al conferimento delle relative funzioni e compiti, delle risorse disponibili sul conto corrente di tesoreria centrale intestato al Fondo in esame.

Le Regioni a statuto speciale Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna hanno adeguato i rispettivi statuti, consentendo il trasferimento delle risorse. Le Regioni Sicilia e Valle d'Aosta non hanno ancora provveduto.

Come risulta dal Conto generale del patrimonio, al 1° gennaio 2006 la consistenza del Fondo era pari a 1.453.735,90 euro, mentre la consistenza finale è pari a 834.139,89, a seguito dei trasferimenti ad altri Enti per 595.411,56 euro (trattasi di quote di rientri che affluiscono direttamente alle regioni a statuto ordinario e costituiscono mancati rientri per lo Stato), una diminuzione dello stato passivo per rettifiche di 30.453,53 euro ed una diminuzione dello stato attivo per rettifiche di 6.269,00 euro.

La Centrobanca S.p.A. non ha presentato il rendiconto della gestione 2006.

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..

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.

Complessivamente, dall'inizio dell'operatività (1987) sino al 31 dicembre 2006 il Fondo, al netto dei rientri che dal 1° luglio 2000 sono di competenza delle regioni, ha ridotto la propria consistenza a circa 67 milioni. La disponibilità finale ammonta a circa 370 milioni, di cui circa 298 per rientri da finanziamenti, limitatamente alla quota capitale.

L'ammontare complessivo dei rientri registrati e spettanti alle regioni nel 2006 è pari a circa 146 milioni di euro, dei quali 7 sono ancora da versare.

4. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 24 della legge n. 559 del 1993.

4.1 Ministero dell'università e della ricerca.

4.1.1.Fondo di rotazione per la ricerca applicata FAR.

L'art. 5 del d.lgs. n. 297 del 1999, ricomponendo in modo organico la complessa e stratificata normativa in materia di sostegno alla ricerca scientifica e tecnologica[63], ha previsto la diretta gestione da parte del Ministero dell'università e della ricerca del Fondo per le agevolazioni alla ricerca (FAR), ex Fondo per la ricerca applicata, del quale permane la gestione stralcio svolta dal gruppo bancario INTESA SANPAOLO S.p.A., limitatamente alle domande presentate entro il 1999, della cui attività si tratterà in seguito.

Con dPCM 4 giugno 2003 è stata in parte riconosciuta al Fondo in esame la caratteristica della rotatività 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)[64] e i progetti di ricerca e formazione su bandi MUR (*sub* 12)[65].

Inoltre, 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.

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.

---

[63] 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.

[64] 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.

[65] D.lgs. n. 297 del 1999 e d.m. n. 593 del 2000, art. 12.

Tali risorse sono annualmente ripartite con decreto direttoriale tra le diverse iniziative finanziabili ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo n. 297 del 1999. 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 stesse da parte delle iniziative, ovvero sopravvengano maggiori somme da ripartire.

I progetti finanziabili sono classificati 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. Ai sensi della normativa in vigore i progetti di ricerca per i quali possono essere richiesti i finanziamenti del Fondo non debbono necessariamente contenere importanti attività di sviluppo precompetitivo, che sono comunque ammissibili purché necessarie alla validazione dei risultati delle attività di ricerca industriale.

Tra le iniziative finanziabili con procedimento valutativo ricadono le domande presentate da soggetti interessati, che indicano direttamente il settore di interesse. Su tali istanze si pronuncia il 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 con l'istituto di credito convenzionato.

Attraverso le iniziative finanziabili con procedimento negoziale si esprime, invece, la funzione di indirizzo e di coordinamento delle attività di ricerca industriale propria del Ministero. I soggetti che possono beneficiare degli interventi sono invitati a presentare i progetti in aree tematiche di interesse strategico per migliorare la competitività del nostro Paese, individuate in precedenza dall'autorità di Governo.

Le iniziative finanziabili con procedimento automatico 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, a seguito della cartolarizzazione dei crediti esistenti sul Fondo Speciale Ricerca Applicata (FSRA) e sul Fondo Agevolazioni alla Ricerca (FAR), sono state

introdotte nuove procedure che hanno interessato anche le modalità di recupero dei crediti, attraverso i concessionari alla riscossione (ora Riscossione S.p.A.), ai sensi dell'art. 6, comma 6 *bis,* del d.l. n. 35 del 2005.

Nel 2006, come nel precedente esercizio, a seguito delle cartolarizzazioni dei crediti, le disponibilità di cassa non hanno richiesto altri versamenti dal capitolo 7308 del bilancio del Ministero, destinato ad implementare il Fondo. Sono stati, peraltro, introitati 100 milioni di euro di fondi comunitari (FESR), a seguito della chiusura del programma 1994/1999 a valere sul Programma Operativo Ricerca, Sviluppo Tecnologico ed Alta Formazione.

Complessivamente nel 2006 sono stati incassati 252.286.476,45 e sono stati effettuati pagamenti per 431.918.942,43 euro. Al 31 dicembre 2006 la disponibilità di cassa presso il conto di contabilità speciale in tesoreria è pari a 318.970.117,53.

Per quanto riguarda la gestione stralcio, relativa alle domande pervenute entro il 1999, affidata ancora al gruppo bancario INTESA SANPAOLO S.p.A., sono stati erogati incentivi per 68,2 milioni di euro. Sono stati conclusi 37 progetti di ricerca, di cui nove sviluppati da piccole e medie imprese, per un costo complessivo di 153,3 milioni ed un intervento di 97,4 milioni[66].

Al 31 dicembre 2006, nell'ambito dei progetti autonomi di ricerca, dieci domande sono ancora in attesa di delibera MUR, per un costo complessivo di 27,5 milioni, mentre devono essere stipulati sei contratti, per un intervento complessivo di 11,1 milioni di euro.

Con riferimento ai programmi nazionali di ricerca, i progetti già affidati e in attesa di stipula sono dodici, per un costo complessivo di 12,4 milioni, mentre quelli in corso di erogazione sono centoquattordici.

Dall'inizio dell'attività del Fondo fino al 31 dicembre 2006 i progetti di ricerca autonomamente presentati dalle imprese, al netto di quelli rinunciati o decaduti nelle varie fasi di intervento, risultano 3.203 per un costo totale pari a 9.532,7 milioni di euro: hanno fatto seguito 3.187 stipule per 4.879 milioni ed erogazioni per 4.511,3 milioni di euro.

Nell'ambito dei progetti di formazione sono state perfezionate 100 stipule per un intervento di 49,3 milioni di euro ed erogazioni pari a 44,5 milioni.

Le delibere aventi ad oggetto i progetti Eureka nell'ambito della collaborazione internazionale e comunitaria, a fronte di 310 domande, hanno approvato 304 progetti, cui hanno fatto seguito 301 stipule, per un intervento complessivo di 508,6 milioni ed erogazioni per 490,9 milioni di euro.

---

[66] Dei 37 progetti conclusi, 34 hanno avuto esito positivo; in particolare, l'analisi del loro livello di avanguardia ha evidenziato che 19 sono di avanguardia e 15 di tecnologia allineata.

Alle piccole e medie imprese, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 46 del 1982, sono stati erogati 56,6 milioni di euro fino al 2000, mentre non ci sono state ulteriori successive erogazioni.

Nel settore dei programmi nazionali di ricerca, alcuni comprensivi anche dell'attività di formazione, sono state perfezionate 521 stipule per 1.389,1 milioni ed erogazioni per 1.308,8 milioni di euro.

Infine, con riferimento ai progetti di innovazione, di formazione e agli studi di fattibilità per la realizzazione dei Parchi scientifici e tecnologici, sono pervenute settantotto domande, tutte deliberate ed approvate, per un costo pari a 194,7 milioni ed erogazioni per 190,7 milioni.

4.2. Ministero dell'economia e delle finanze.

4.2.1. Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie[67].

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, nonché le anticipazioni a fronte dei contributi posti a carico del bilancio dell'Unione Europea ai soggetti degli interventi di cui ai suddetti programmi.

Per lo svolgimento della gestione finanziaria, il "Fondo" si avvale di due conti correnti infruttiferi, accesi presso la Tesoreria Centrale dello Stato, differenziati in base alla provenienza delle disponibilità (finanziamenti nazionali c/c n. 777/23209[68] e finanziamenti CEE c/c n. 975/23211[69]).

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

[67] Normativa di riferimento: legge 16 aprile 1987, n. 183, art. 5.

[68] Rendiconto c/c 777/23209 - Finanziamenti nazionali

(in euro)

Anni	Disponibilità 1.1	Entrate	Uscite	Disponibilità 31.12
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
2006	9.301.694.713,57	4.051.144.778,18	4.855.276.180,24	8.497.563.311,51

[69] Rendiconto c/c 975/23211 - Finanziamenti comunitari

(in euro)

Anni	Disponibilità 1.1	Entrate	Uscite	Disponibilità 31.12
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
2006	1.798.572.152,04	4.586.627.545,45	4.785.716.239,26	1.599.483.458,23

Legge finanziaria, dalle somme determinate con legge di bilancio e dai recuperi vari e restituzioni.

Complessivamente, nel 2006, il Fondo ha introitato circa 4.051 milioni[70]; le erogazioni sono state pari a circa 4.885 milioni, determinando un risultato di cassa negativo, pari a -804 milioni. Atteso che il fondo cassa ad inizio esercizio era di circa 9.301 milioni, a fine esercizio lo stesso ammonta a 8.497 milioni.

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[71], 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 2006 sono stati effettuati trasferimenti ed erogazioni in favore di soggetti pubblici e privati titolari degli interventi, per circa 4.786 milioni (4.008 nel 2005) a fronte di introiti di circa 4.586 milioni[72]. Il fondo cassa, di circa 1.798 milioni ad inizio esercizio, al 31 dicembre 2006 è di 1.599 milioni.

4.3. Ministero per le politiche agricole alimentari e forestali.

4.3.1. Fondo di rotazione per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura[73].

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 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 DL 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

---

[70] Di cui circa 3.729 milioni quali apporti dal bilancio dello Stato; 15,3 milioni per restituzioni; 135,3 milioni per altri accrediti; 34,7 milioni per restituzioni e reintegri; 136,7 milioni per reintegri su anticipazioni di contributi comunitari per il periodo 2000/2006.

[71] 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).

[72] Di cui, 2.970 milioni dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR); 582 milioni da FEOGA-Orientamento; 888 milioni dal Fondo Sociale Europeo (FSE); 76 milioni dal Fondo Pesca (SFOP); 22 milioni per rimborsi vari; 43 milioni da altre linee del bilancio comunitario; 3,6 milioni per erronei accreditamenti e regolazioni contabili.

[73] 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.

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 alimentari e forestali, il Ministero dell'economia e delle finanze e gli operatori bancari.

Per effetto dell'art. 11 del citato DL n. 377 del 1975 quote del "Fondo" vengono ripartite tra le regioni e province autonome, con apposito decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari 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 DL 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 ad 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[74], 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

[74] 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".

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 alimentari 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[75].

Ai sensi dei commi 38 e 39 dell'art. 1[76] della legge n. 266 del 2005 (finanziaria 2006), al fine di assicurare maggiori entrate per il bilancio dello Stato, è stata prelevata la somma di 43.932.768,74, pari al 60 per cento delle giacenze sui conti correnti di tesoreria intestati agli istituti di credito convenzionati, per essere riversata nel capitolo 3380 di entrata.

Al 31 dicembre 2006 risultano giacenti sul conto corrente di contabilità speciale 114.266.686,71, mentre il saldo dei conti correnti degli istituti di credito erogatori dei mutui ammonta a 75.222.445,98. Il residuo dei debiti che i mutuatari devono rimborsare al fondo è pari a complessivi 15.752.119,05. La consistenza patrimoniale del Fondo è di 205.241.251,74.

4.3.2. Fondo centrale per il credito peschereccio[77].

Il Fondo, dapprima costituito presso l'ex Ministero della marina mercantile con legge n. 1457 del 1956[78] 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 alimentari e forestali con la legge n. 41 del 1982, recentemente abrogata dall'articolo 23 del d.lgs. n. 154 del 2004[79], adottato sulla base della delega conferita dall'art. 1, della legge n. 38 del 2003, al fine di completare il processo di modernizzazione dei settori agricolo, della pesca, dell'acquacoltura, agroalimentare, dell'alimentazione e delle foreste.

---

[75] Ai sensi della legge 23 febbraio 2006 n. 51, di conversione del DL 30 dicembre 2005 n. 273 recante "Definizione e proroga di termini, nonché conseguenti disposizioni urgenti".

[76] I commi 38 e 39 hanno disposto il versamento su apposito capitolo di entrata del 60 per cento delle somme giacenti sulle contabilità speciali e sui conti correnti aperti presso la Tesoreria centrale, alimentati anche parzialmente con fondi del bilancio dello Stato, non movimentati da almeno un anno.

[77] 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".

[78] Legge 26 dicembre 1956 n. 1457.

[79] Legge 17 febbraio 1982, n. 41; d.lgs. 26 maggio 2004, n. 154, recante "Modernizzazione del settore pesca e dell'acquacoltura".

In particolare l'art. 13 del richiamato decreto legislativo prevede che le risorse finanziarie allocate sul Fondo centrale per il credito peschereccio possano essere destinate alla promozione da parte delle regioni 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. L'art. 23, tra le altre, ha abrogato la legge n. 41 del 1982.

Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, si osserva che sussistono perplessità in merito all'attualità della gestione, che l'Ufficio Centrale di Bilancio 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, mentre gli interventi nel settore della pesca e dell'acquacoltura sarebbero stati ricondotti nell'ambito degli ordinari strumenti di bilancio. A tal fine, infatti, è stato istituito dall'art. 14 del richiamato d.lgs. n. 154 il "Fondo di solidarietà nazionale della pesca e dell'acquacoltura", finanziato con le risorse stanziate sull'apposito capitolo di bilancio 1476.

Nell'esercizio in esame sono intervenuti apporti di risorse statali per 272 mila euro, rientri relativi a rate di ammortamento e interessi di pre-ammortamento pari a circa 6,6 milioni e sono stati erogati nove mutui per circa 2,7 milioni di euro. Inoltre è stato effettuato il prelevamento dal fondo di 309 mila euro per la ricapitalizzazione annuale dei consorzi di garanzia fidi, ai sensi del d.lgs. n. 226 del 2001. La consistenza iniziale di circa 6,9 milioni si è incrementata a fine esercizio a 10,8 milioni di euro.

Si sottolinea la necessità di un approfondimento da parte del Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali e della Ragioneria generale dello Stato della problematica relativa all'attuale funzione del fondo, al fine di verificarne la possibilità di ricondurre l'attività afferente gli aiuti nel settore della pesca e dell'acquacoltura nell'ambito degli ordinari strumenti di bilancio, alla luce del disposto del comma 1, dell'art. 23 del decreto legislativo n. 154 del 2004, che, come già osservato, ha abrogato la legge n. 41 del 1982.

Le somme giacenti sul conto corrente di tesoreria al 31 dicembre 2006 sono pari a 10.813.908,20 euro.

4.3.3. Gestione stralcio.

* *Ex Fondo per il risanamento del settore bieticolo saccarifero.*

Trattasi di una gestione stralcio, che presenta disponibilità al 31 dicembre 2006 di circa 6,3 milioni di euro. Il Fondo non è più operativo da anni. Le risorse giacenti dovevano affluire al "Fondo per la razionalizzazione e la riconversione della produzione bieticola-

saccarifera", costituito presso l'AGEA, ai sensi dell'art. 2, comma 4 del DL n. 2 del 2006, peraltro soppresso dal comma 1054 dell'art. 1 della Legge finanziaria 2007.
Nel corso del 2006, comunque, è stato effettuato, ai sensi dei richiamati commi 38 e 39, dell'art. 1, della Legge finanziaria 2006, un prelevamento di 9.517.835,60, pari al 60 per cento delle disponibilità non movimentate da oltre un anno.

4.4. Ministero dello sviluppo economico.

4.4.1. Fondo speciale per l'innovazione tecnologica.
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:

- legge n. 46 del 1982[80] - 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, è 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[81] di conversione, con modificazioni, del DL n. 415 del 1992 - disciplina organica dell'intervento straordinario nelle aree depresse del territorio nazionale. Trattandosi di un fondo rotativo misto è mantenuto in bilancio limitatamente agli interventi cofinanziati dall'UE e dalle Regioni (conto di contabilità speciale 1726 – capitolo 7420, articoli 26, 28 e 29).

Sulla gestione afferente gli "interventi nelle aree industriali, ai sensi della legge n. 219 del 1981, artt. 21 e 32", ritenuta priva delle caratteristiche di fondo rotativo, si è detto in premessa.
L'Amministrazione non ha trasmesso il rendiconto relativo al 2006; pertanto i dati in possesso della Corte si riferiscono esclusivamente alla consistenza del fondo cassa al 31

[80] Legge 17 febbraio 1982, n. 46.
[81] Legge 19 dicembre 1992, n. 488.

dicembre 2005, che accerta circa 1.280 mila euro per gli interventi di cui alla legge n. 46 del 1982 e circa 2.533 mila euro per i finanziamenti previsti dalla legge n. 488 del 1992.

4.5. Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

4.5.1. Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al Fondo sociale europeo[82].

Il Fondo di rotazione è stato istituito per favorire l'accesso al Fondo sociale europeo (F.S.E.) ed al Fondo regionale europeo dei progetti di formazione finalizzati a specifiche occasioni di impiego. Il DL 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.

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 su capitoli dello stato di previsione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, al fine di assicurare la continuità operativa delle attività previste dagli artt. 2 e 18 della legge n. 845 del 1978. Ulteriori risorse affluiscono 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 era chiusa al 31 dicembre 2005 con un avanzo di amministrazione di 730 milioni ed un fondo cassa di circa 2.087 milioni.

Per l'esercizio in esame l'Amministrazione non ha inviato alcun rendiconto.

---

[82] Normativa di riferimento: legge n. 845 del 1978, art. 25 - legge quadro in materia di formazione professionale.

Capitolo VI

La gestione del Patrimonio dello Stato

1. Il quadro delle competenze nella gestione del Patrimonio dello Stato.
2. Gli effetti sul conto del Patrimonio delle indicazioni previste nei documenti programmatici e nelle disposizioni applicative delle dismissioni immobiliari.
3. Il quadro complessivo delle partecipazioni nelle società con capitale statale.
4. La classificazione dei risultati della gestione del Patrimonio dello Stato secondo il SEC'95.
5. I risultati delle vendite effettuate dall'Agenzia del Demanio.
6. La gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata.
7. Analisi relativa alla gestione dei beni demaniali da parte dell'Agenzia del demanio.
8. La vigilanza su aree sdemanializzate e il contrasto all'occupazione abusiva.
9. La cancellazione dei crediti nei confronti dei Paesi a basso reddito.
10. Le risultanze per l'esercizio 2006 del conto generale del Patrimonio dello Stato e dei conti ad esso allegati.
11. Considerazioni conclusive.

1. Il quadro delle competenze nella gestione del Patrimonio dello Stato.

La Corte, consapevole dell'accresciuta incidenza della gestione del patrimonio dello Stato sulle scelte strategiche e sulle risultanze complessive della finanza pubblica, premette all'analisi relativa al conto una esposizione del quadro delle competenze in materia, oggetto nel recente periodo di modifiche e di riassetti organizzativi; tali elementi informativi si ritengono 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 definizione di un quadro aggiornato e significativo della consistenza complessiva del patrimonio dello Stato, in particolare nelle sue componenti relative alle partecipazioni societarie ed agli immobili, e delle sue forme di utilizzazione, richiede una analisi dei criteri adottati per l'aggiornamento dei relativi valori; ne discenderebbe la possibilità di una quantificazione degli effetti che le dismissioni potrebbero avere per le casse statali.

Sulle operazioni di cartolarizzazione dei proventi della dismissione del patrimonio immobiliare pubblico per l'esercizio 2006 il Ministro dell'economia e delle finanze ha reso al Parlamento due relazioni semestrali ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge 23 novembre 2001 n. 410 e dell'art. 1, comma 4, della legge n. 104 del 2004. Per una ampia analisi della Corte 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 ed agli elementi forniti al Parlamento, con successiva delibera n. 4/2007 del 29 gennaio 2007, a seguito di specifica richiesta.

1.1. Il processo di dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato, avviato negli ultimi anni, al di là del conseguimento degli obiettivi originariamente previsti di riduzione dello *stock* del debito, ha comportato una ritrovata attenzione sulla gestione del patrimonio stesso con interventi normativi diretti a consentire una completa conoscenza della sua consistenza e delle modalità di gestione, con il coinvolgimento dell'Agenzia del demanio in un ruolo prioritario nella fase applicativa delle relative disposizioni. Oltre alla ricognizione del patrimonio immobiliare statale - in corso di completamento - all'Agenzia è stata demandata anche la gestione dei beni immobili appartenenti allo Stato, secondo i criteri e le modalità di concessione in uso e in locazione previsti nel regolamento approvato con d.P.R. 13 settembre 2005, n. 296. Tra gli aspetti più significativi di tale decreto presidenziale vanno annoverate una delimitazione degli immobili da dare in locazione ed in concessione[1], la previsione della scelta del contraente in base a pubblico

[1] E' stato previsto che possono essere concessi o locati i beni immobili di proprietà dello Stato, gestiti dall'Agenzia del demanio:
- ad uso non abitativo;
- non suscettibili di uso governativo concreto e attuale;
- non oggetto di programmi di valorizzazione e dismissione;
- non oggetto delle procedure di conferimento alla Patrimonio dello Stato S.p.A.;
- non inseriti in elenchi di beni dismissibili ai sensi dell'art. 3, comma 112 della legge 662/1996.

incanto[2], la durata di sei anni del contratto, la determinazione del canone ordinario in base ai prezzi praticati in regime di libero mercato per analoghe tipologie, caratteristiche e destinazioni d'uso dell'immobile.

Ulteriori compiti dell'Agenzia del demanio sono stati previsti nella legge n. 296 del 2006 (Legge finanziaria per il 2007). In particolare, è stata introdotta una disciplina che si discosta rispetto al ricorso sistematico a canoni meramente tabellari, diversificando i criteri di calcolo in relazione all'oggetto della concessione e differenziando gli aspetti economici in ragione della remunerativitá dell'attività svolta e delle caratteristiche delle strutture che la operano[3].

1.2. Le recenti modifiche organizzative in materia di gestione del patrimonio hanno riguardato, tra i soggetti istituzionali coinvolti, la Patrimonio dello Stato S.p.A. e l'Agenzia del demanio; rimangono, invece, inalterati i compiti del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato che cura, tradizionalmente, la compilazione del Rendiconto generale, nelle due componenti del conto del bilancio e del conto del patrimonio, raccordandone le risultanze finali, e quelli del Dipartimento del tesoro, che è chiamato ad ottimizzare il patrimonio immobiliare pubblico secondo criteri finalizzati alla gestione congiunta e dinamica dell'attivo e del passivo.

1.3. La Patrimonio dello Stato S.p.A. 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, ha visto progressivamente limitata la propria azione tanto da indurre ad una rimeditazione delle motivazioni che ne giustificavano l'esistenza.

La strategia legata al relativo progetto non ha conseguito, infatti, gli obiettivi prefissati, al punto che nell'ultimo biennio non risultano trasferiti beni alla Patrimonio dello Stato

---

[2] La trattativa privata è ammessa solo in presenza di quattro ipotesi:
- quando è andata deserta la procedura ad evidenza pubblica mediante pubblico incanto;
- allorché, in ragione della tipologia e delle caratteristiche del bene immobile, il canone complessivo della concessione e della locazione non superi euro 50.000 ;
- nel caso in cui un soggetto già concessionario o locatario di un bene immobile di proprietà dello Stato chiede l'affidamento in concessione o in locazione di un altro bene immobile costituente pertinenza del bene già locato o dato in concessione ovvero confinante con quest'ultimo (la superficie del bene immobile confinante da concedere o da locare non può essere superiore al venti percento della superficie totale originariamente concessa o locata);
- - nell'ipotesi di rinnovo dell'atto di concessione o locazione di cui all'art. 13, comma 1 dello stesso Regolamento.

[3] Un elemento di novità introdotto con l'art. 1 comma 259 della legge n. 296/2006 è dato dalla prevista "concessione di valorizzazione", strumento diretto a consentire l'attrazione di capitali ed investimenti privati per la riqualificazione e riconversione di alcuni beni, periodicamente individuati dall'Agenzia del demanio, ritenuti particolarmente suscettibili di messa a reddito tramite lo svolgimento di attività economiche remunerative da parte di terzi privati. Sugli effetti derivanti dall'applicazione di tale innovativa disposizione, che attribuisce alla stessa Agenzia un significativo ruolo nell'individuazione di beni "appetibili" sul mercato, si riferirà nei prossimi

S.p.A., il cui ruolo è divenuto recessivo nel settore della vendita diretta dei beni dello Stato, che il legislatore ha attribuito all'Agenzia del demanio.

Nel corso del 2006 la Patrimonio dello Stato S.p.A. ha alienato 10 beni immobili, con un prezzo di vendita di 28, 3 milioni a fronte di un valore di libro di 21,5 milioni, realizzando una plusvalenza di 6,8 milioni.[4]

Con decreto del Direttore generale del Tesoro del 16 novembre 2006 il pacchetto azionario della Patrimonio dello Stato S.p.A. è stato trasferito, a titolo gratuito, alla Fintecna, ritenuto - come indicato nelle motivazioni del predetto decreto - "soggetto idoneo ad assumere un ruolo strategico nel coordinamento degli interventi in materia di patrimonio immobiliare facente capo a società partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze".

E' così venuta meno la validità della disposizione, contenuta nella legge n. 112 del 2002, di conversione del decreto-legge n. 63 del 2002, che, nella prospettiva di un massiccio trasferimento di beni dallo Stato alla Patrimonio dello Stato S.p.A., prevedeva l'obbligo di allegare il conto consuntivo della società al Conto generale del Patrimonio dello Stato[5].

Rimane, tuttavia, l'esigenza che venga comunque reso al Parlamento un quadro analitico e complessivo che esponga le risultanze degli interventi in materia di patrimonio immobiliare statale svolti dalla Fintecna su beni ad essa trasferiti dallo Stato.

1.4. All'Agenzia del demanio, ente pubblico economico[6], è affidata l'attività di gestione di portafoglio immobiliare, con il ricorso a modalità organizzative e strumenti operativi di tipo privatistico, secondo le regole del libero mercato immobiliare; ad essa sono affidati i compiti relativi ai beni immobili dello Stato, comprensivi delle operazioni di vendita ordinaria (legge n. 311 del 2004), di quelle 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 DL n. 203 del 2005, convertito con legge n. 248 del 2005), della gestione dei beni confiscati.

Tali compiti sono stati ulteriormente incrementati con la legge n. 296 del 2006 (Legge finanziaria per il 2007), nella quale sono previste disposizioni dirette a concentrare nella

---

esercizi.

[4] Gli immobili ex carceri hanno inciso sul risultato nella misura del 48 per cento del valore di libro del totale degli immobili dimessi e del 36 per cento del prezzo complessivo di vendita e per nulla sulle plusvalenze realizzate.

[5] Anche per il 2006 il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha inviato un elaborato, privo di riferimenti circa i criteri metodologici concretamente adottati, definito "conto consolidato della gestione statale e della gestione della Patrimonio S.p.A."; tale elaborato non contiene i dati necessari, composti dai valori dei beni, dal reddito prodotto, dagli aumenti richiesti, dalle spese sostenute per la valorizzazione e dalle entrate da dismissioni. Da tale documento risultano conferiti beni statali alla predetta società per 102 milioni, perdite della medesima società sia relative all'esercizio (2,5 milioni), sia portate a nuovo (6,4 milioni).

predetta Agenzia una serie di compiti di tutela del patrimonio dello Stato, nel quadro di una maggiore rigorosità ed economicità nel relativo utilizzo; in particolare, sono stati attribuiti, tra gli altri, all'Agenzia: il compito - in precedenza di competenza della Presidenza del Consiglio dei ministri - di adottare misure di riduzione di fitti passivi per le amministrazioni statali (comma 209); l'accertamento della conformità delle destinazioni d'uso per funzioni di interesse pubblico dei beni di proprietà statale (comma 210); la verifica della sussistenza - anche con cadenza periodica - da parte delle amministrazioni pubbliche, degli enti e delle società a totale partecipazione pubblica diretta o indiretta, dei requisiti di funzionalità concreta, attuale, strettamente connessa e necessaria al funzionamento dei beni immobili di proprietà statale in assegnazione gratuita (commi 214-215).

1.5. Per le procedure di valorizzazione "ivi compresa la formulazione del necessario parere di congruità", 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, non sono stati tali da fornire gli elementi informativi indispensabili per consentire una gestione strategica del patrimonio dello Stato, dei costi di detenzione e dei benefici dell'eventuale alienazione.
Nello svolgimento dei compiti attribuiti con il comma 479 della legge 23 dicembre 2005 n. 266 ha operato, nell'ambito dell'Agenzia, 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.

1.6. Non ha portato a significativi risultati l'iniziativa assunta dal Ministero dell'economia e delle finanze per la predisposizione di un "conto patrimoniale delle Amministrazioni pubbliche - stime 2001-2003" e di un "piano strategico delle privatizzazioni", documenti redatti, in base ad una convenzione scaduta il 31 dicembre 2006, in collaborazione dalla Patrimonio dello Stato S.p.A. e dal Dipartimento del Tesoro.
I predetti documenti, pur con le riserve espresse nelle precedenti relazioni in ordine all'incompleta dimostrazione dei criteri adottati per i valori di stima ed alle carenti indicazioni per la parte passiva del conto del patrimonio, possono tuttavia assurgere a tentativo di rappresentazione contabile degli elementi che costituiscono il patrimonio delle Amministrazioni pubbliche in base a standard riconosciuti a livello internazionale.

---

[6] Il fondo di dotazione risulta iscritto nel conto per l'esercizio 2006.

1.7. Un ruolo significativo nella strategia delle vendite di beni immobili dello Stato è stato svolto dalla FINTECNA, società a totale partecipazione statale, cessionaria a titolo gratuito del pacchetto azionario della Patrimonio dello Stato S.p.A..

Nel marzo 2006 la predetta società ha sottoscritto l'atto di compravendita, relativo a tre cessioni di beni immobili dello Stato avvenute nel 2005, riguardanti nove edifici del compendio Tor Pagnotta in Roma, tre edifici del compendio La Rustica in Roma e ed un edificio del Centro servizi di Pescara[7]. Tali edifici sono stati concessi in locazione all'Agenzia delle entrate, all'Agenzia delle dogane ed al Dipartimento per le politiche fiscali. Altra operazione ha riguardato la vendita del complesso immobiliare di via Carucci in Roma alla Sogei s.p.a (già conduttore dell'immobile); il relativo atto di compravvendita è stato perfezionato, a seguito di trattativa diretta con la stessa società SOGEI, nel gennaio 2007.

2. Gli effetti sul conto del Patrimonio delle indicazioni previste nei documenti programmatici e nelle disposizioni applicative delle dismissioni immobiliari.

I ricavi da dismissioni di immobili dello Stato hanno costituito una componente marginale degli equilibri di finanza pubblica, in conseguenza della mancata realizzazione dell'originario programma di dismissioni.

L'ammontare di tali dismissioni era stato previsto dalla Legge finanziaria per il 2005 in circa 8 miliardi; successivamente tale previsione è stata ridotta a circa un miliardo, come evidenziato nella Relazione previsionale e programmatica per il 2006, presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze.

Alla luce di quanto sopra esposto, la Corte ritiene opportuno che, prima di proseguire nella prassi di indicare nella manovra di bilancio proventi per dimissioni immobiliari di non facile realizzazione, venga presentato dal Governo al Parlamento un dettagliato rapporto sul grado di realizzazione delle dismissioni effettuate negli ultimi anni.

Tale rapporto dovrebbe comprendere anche le attività svolte da società a capitale pubblico (come "*managing companies*") per l'operazione di gestione di beni pubblici, che possono comportare l'assunzione dei rischi connessi alle eventuali differenze tra il prezzo di acquisto e quello ottenibile sul mercato immobiliare al momento della vendita.

E' noto che il processo di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico è stato determinato - oltre che dall'esigenza di reperire entrate straordinarie per contribuire alla riduzione dello *stock* del debito pubblico - dalla scarsa redditività degli immobili, dagli

[7] Secondo dati forniti dalla Fintecna l'incasso per tali operazioni è stato di 296 milioni di euro.

eccessivi costi di manutenzione e dalla carenza di risorse a disposizione per evitarne il progressivo stato di degrado.

Per le dismissioni immobiliari la Corte dei conti ha osservato nelle proprie relazioni che l'accostamento dei prezzi di realizzo a quelli di mercato costituisce la condizione necessaria per un concreto avvio del processo, al quale deve associarsi la riorganizzazione del mercato immobiliare, idonea a consentire procedure snelle e trasparenti nell'aggiudicazione dei beni venduti dallo Stato.

La necessità di imprimere alla gestione del patrimonio dello Stato i caratteri della economicità e della efficienza richiede anche un processo di revisione delle forme di utilizzazione del patrimonio pubblico, avviato negli scorsi esercizi sulla spinta delle iniziative legislative per l'alienazione dei beni ritenuti non utili, ed impone una esatta e completa individuazione, anche a livello regionale, della effettiva consistenza dei beni dello Stato e del quadro aggiornato ed ordinato delle modalità di utilizzazione e dei relativi proventi.

Ha rilevato ancora la Corte che i recenti interventi legislativi sono stati ispirati ad una logica macroeconomica delle manovre di bilancio e diretti ad un affannoso recupero di risorse dai beni pubblici, aggiungendo che la saltuarietà degli interventi di manutenzione, connessa alla scarsa consistenza delle disponibilità finanziarie ed ai ritardi negli accrediti ai competenti uffici periferici statali, ha contribuito ad un progressivo degrado strutturale degli immobili, con negativi riflessi sulla loro redditività ed appetibilità sul mercato immobiliare.

I risultati dell'esercizio 2006, con incassi minimi rispetto alle previsioni, confermano il giudizio cauto, già espresso dalla Corte, sul ricorso ad entrate straordinarie derivanti da cessioni di immobili per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica; tali incassi, di cui non è pacifica la contabilizzazione ai fini del calcolo dell'indebitamento netto, in ragione delle riserve di Eurostat, non sono stati comunque di agevole, concreta realizzazione.

Per una più approfondita analisi delle operazioni di cartolarizzazione si rinvia alla relazione approvata dalla Sezione del controllo sulla gestione delle amministrazioni centrali dello Stato con la già richiamata delibera n. 4 del 31 marzo 2006 ed ai successivi elementi forniti al Parlamento, con delibera n. 4 del 29 gennaio 2007, a seguito di specifica richiesta.

3. Il quadro complessivo delle partecipazioni nelle società con capitale statale.

Il processo di "privatizzazione" è diretto al trasferimento della proprietà pubblica ai soggetti privati, all'eliminazione delle barriere monopolistiche, alla trasformazione di enti ed aziende pubbliche in società per azioni chiamate ad esercitare tuttavia i poteri previsti dalla normativa comune per l'azionista di maggioranza, all'aziendalizzazione degli organismi pubblici con l'adozione di criteri e strumenti di gestione di natura privatistica.

La valutazione del processo di privatizzazione diretto alla gestione di attività economiche di interesse pubblico con strumenti privatistici deve estendersi agli effetti complessivi che da tale processo sono conseguiti nei confronti della gestione dello Stato e, in senso più ampio, nel settore pubblico dell'economia.

Andrebbe migliorata l'esposizione delle risultanze della gestione dello Stato al fine di porre in evidenza gli effetti, con relativa dimostrazione analitica, della gestione del processo di privatizzazione.

Nel conto del patrimonio per l'esercizio 2006 sono state allegate al conto schede informative, peraltro riferite all'esercizio 2005, sulla gestione di società azionarie partecipate da amministrazioni statali, nelle quali sono riportati i dati riferiti al valore del capitale sociale, al valore della partecipazione statale, alla percentuale di partecipazione statale, al numero totale delle azioni, al valore nominale delle azioni, all'utile od alla perdita dell'esercizio, alla distribuzione degli utili, all'indice di redditività della società quale risultato del rapporto tra utile e capitale sociale.

Tali elaborati, ove aggiornati e corredati da note illustrative sugli andamenti gestionali della società, potranno consentire in prosieguo utili osservazioni sui risultati conseguenti all'impiego di capitali pubblici con riferimento agli utili ed alle perdite di esercizio ed orientare le scelte strategiche di privatizzazione.

Sono qui di seguito riportate le partecipazioni dirette dello Stato nelle società, e sono rappresentate nell'elenco allegato al presente capitolo le partecipazioni indirette.

Le società partecipate si distinguono da quelle collegate: nelle prime lo Stato dispone della maggioranza dei voti intestati all'assemblea ordinaria, ovvero dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea stessa; nelle società collegate lo Stato ha una posizione di influenza notevole, con un livello di partecipazione fissato dal codice civile al 10 per cento o al 20 per cento a seconda che la società partecipata sia o non sia quotata in borsa.

Partecipazioni dirette dello Stato risultanti dal Conto generale del Patrimonio al 31 dicembre 2006

(valori assoluti al 31 dicembre 2005)

	Azioni detenute dall'Amministrazione statale partecipante	
Amministrazione partecipante	**% di partec.**	**Valore nominale complessivo**
Ministero dell'economia e delle finanze		
Società		
Alitalia - Linee Aeree Italiane S.p.A.	49,90	647.349.387,00
Anas S.p.A.	100,00	2.269.892.000,00
Arcus S.p.A.	100,00	8.000.000,00
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.	70,00	2.450.000.000,00
Cinecittà Holding S.p.A.	100,00	145.000.000,00
Coni Servizi S.p.A.	100,00	1.000.000,00
Consap S.p.A.	100,00	10.000.000,00
Consip S.p.A.	100,00	5.200.000,00
Enav S.p.A.	100,00	1.121.744.385,00
Enel S.p.A.	21,40	1.317.462.452,00
Eni S.p.A.	20,31	813.443.277,00
Eur S.p.A.	90,00	580.723.200,00
Ferrovie dello Stato S.p.A.	100,00	38.790.425.485,00
FINAM S.R.L.	100,00	10.000.000,00
Finmeccanica S.p.A.	33,91	630.856.846,40
Fintecna S.p.A.	100,00	240.079.530,00
GRTN S.p.A.	100,00	26.000.000,00
Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.	100,00	340.000.000,00
ISVEIMER S.p.A.	33,18	20.698.313,28
Italia Lavoro S.p.A.	100,00	74.786.057,00
Italtrade S.p.A.	100,00	10.200.000,00
LAM.FOR. S.R.L.	100,00	6.344.672,00
MEFOP S.p.A.	59,83	1.024.616,27
Patrimonio dello Stato S.p.A.	100,00	1.000.000,00
Poste Italiane S.p.A.	65,00	848.971.500,00
RAI Radio Televisione Italiana S.p.A.	99,56	241.447.000,00
Sace S.p.A.	100,00	7.840.053.892,00
SEAT S.p.A.	0,10	238.195,47
Sicot S.R.L.	100,00	2.500.000,00
SOGEI S.p.A.	100,00	28.830.000,00
Sogesid S.p.A.	100,00	54.820.920,00
Sogin S.p.A.	100,00	15.100.000,00
SOSE S.p.A.	88,00	2.066.000,00
Sviluppo Italia S.p.A.	100,00	1.257.637.210,00
Telecom Italia Media S.p.A.	0,02	24.941,43
Ministero delle politiche agricole e forestali		
Società		
Buonitalia S.p.A.	70,00	350.000,00
ISA S.p.A.	100,00	600.000,00
Ministero delle attività produttive		
Società		
SO.FI.COOP.	99,21	16.380.009,11
CFI Cooperazione Finanza Impresa S.C.P.A.	98,26	82.320.576,00
Simest S.p.A.	76,00	125.139.130,48
Ministero per i Beni e Attività Culturali		
Ales Arte, Lavoro e Servizi S.p.A.	30,00	1.684.800,00

Dati desunti dal Conto generale del patrimonio dello Stato.

Dall'elenco che precede si evince che le principali partecipazioni nelle mani dello Stato hanno come amministrazione partecipante il Ministero dell'economia e delle finanze e riguardano grandi società quale Sviluppo Italia, Ferrovie dello Stato, Cassa Depositi e

Prestiti, Sace, Fintecna, ecc..

Risulta anche delineato un quadro analitico descrittivo delle partecipazioni societarie dello Stato in settori strategici, principalmente nell'economia e nell'industria; quadro che può essere utile ad orientare le scelte parlamentari nel processo di privatizzazione.

4. La classificazione dei risultati della gestione del patrimonio dello Stato secondo il SEC'95.

Rimane non soddisfatta l'esigenza, già segnalata nelle precedenti relazioni, della costruzione di un conto economico dell'amministrazione dello Stato volto a consentire analisi dirette alla misurazione dei rendimenti dell'azione amministrativa ed a raccordare le scritture del rendiconto generale dello Stato con il sistema dei conti di contabilità economica nazionale.

A tal proposito la Corte valuta positivamente la proposta delineata nel documento di programmazione economico-finanziaria 2007-2011 di una possibile riclassificazione del sistema dei conti pubblici, con trasposizione delle transazioni in termini di SEC'95, per realizzare un raccordo chiaro e condiviso tra i dati di cassa e quelli di contabilità nazionale, nonché del raccordo tra flussi e *stock*.

Tale proposta pone in evidenza alcune lacunosità nella classificazione dei conti dello Stato, quali la mancanza di una classificazione economica omogeneamente applicata, i percorsi di entrata e di spesa non delineati in modo da individuare il momento in cui viene registrato l'effetto finale sul sistema economico, la carente classificazione delle operazioni in termini economici (operazioni finanziarie, garanzie dello Stato).

Non ha avuto seguito l'esperienza avviata, con le prime operazioni di cartolarizzazione, di uno studio di fattibilità per la realizzazione di un conto patrimoniale del settore pubblico che, pur con le riserve e le puntualizzazioni esposte nelle precedenti relazioni della Corte, potrebbe consentire, nel lungo periodo, una migliore gestione del patrimonio pubblico, ripristinando una situazione di più razionale ed economica gestione dei beni pubblici.

Non è stata finora attuata una completa applicazione dell'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, con l'individuazione di beni suscettibili di utilizzazione economica.

Non hanno avuto neppure applicazione completa ed esaustiva le disposizioni del Ministero dell'economia dirette a ristrutturare la rendicontazione della gestione del patrimonio, con conseguente revisione, integrazione e modificazione dei conti generali, ed a realizzare

una dimostrazione in contabilità patrimoniale dei dati fisici, del valore, delle variazioni annuali e delle relative cause nonché della redditività del patrimonio.

Tale incompleta applicazione delle voci, previste nel citato decreto legislativo ed ancora prima nel SEC'95, incide negativamente sulla significatività del conto del patrimonio dello Stato[8] e sulla sua raffrontabilità con i corrispondenti conti degli altri Paesi europei[9].

A limitare la significatività e chiarezza dei conti contribuisce anche la mancanza di indicazioni illustrative e di elementi informativi dei dati riportati, che non consentono, quindi, di avere un quadro finale chiaro, conclusivo e completo delle operazioni connesse alla gestione patrimoniale.

5. I risultati delle vendite effettuate dall'Agenzia del demanio.

Le disposizioni dettate dai commi 433 e seguenti della legge n. 311 del 2004 (Legge finanziaria per il 2005) hanno previsto una serie di dismissioni di beni immobili del patrimonio dello Stato di non rilevante valore; il quadro riepilogativo che segue rappresenta, in tabella, l'esito dell'attività svolta dall'Agenzia del demanio nel corso del 2006 in merito a quanto disposto dalla predetta legge. Il risultato è consistito nella stipula di 536 atti di vendita per un importo complessivo di 21 milioni 730 mila euro.

Quadro riepilogativo

(valori assoluti)

TIPO DI VENDITA (311/04)	NUMERO ATTI	TOTALE RISCOSSO 2006
Vendite ai sensi del c. 433	237	€ 6.924.035
Vendite ai sensi del c. 434-435	54	€ 2.725.688
Vendite ai sensi del c. 436-437-438	245	€ 12.081.026
TOTALE	**536**	**€ 21.730.749**

[8] Tra gli elementi che contribuiscono alla scarsa rappresentatività 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, e dei 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.

[9] Voci non compilate nel conto del Patrimonio per il 2006:

ATTIVITA' FINANZIARIE

1. Oro e argento monetario
2. Diritti speciali di prelievo
3. Titoli diversi dalle azioni esclusi gli strumenti finanziari derivati
4. Quote dei fondi di investimento

ATTIVITA' NON FINANZIARIE NON PRODOTTE

5. Beni immateriali non prodotti (brevetti, contratti trasferibili, avviamento di attività commerciali, altri beni immateriali non prodotti)

PASSIVITA' FINANZIARIE

6. RISERVE TECNICHE DI ASSICURAZIONE (Riserve tecniche dei fondi di pensione)

Le tabelle seguenti evidenziano in maniera più dettagliata che 263 atti, per un valore complessivo di 12 milioni 594 mila euro, sono stati conclusi a fronte dei piani di vendita a trattativa privata, ovvero ad asta pubblica, autorizzati nel 2006; altri 273, per un valore complessivo di 9 milioni 137 mila euro, si riferiscono ad alienazioni già autorizzate in anni precedenti e perfezionatesi nel corso del 2006.

Dettaglio atti di cessione da piani vendita 2006

(valori assoluti)

TIPO DI VENDITA (311/04)	NUMERO ATTI	TOTALE VALORE
Vendite ai sensi del c. 433	145	€ 5.263.353
Vendite ai sensi dei c. 434-435*	54	€ 2.725.688
Vendite ai sensi del c. 436-437-438	64	€ 4.604.873
TOTALE	**263**	**€ 12.593.914**

Dettaglio atti di cessione da piani vendita anni precedenti perfezionati nel 2006

(valori assoluti)

TIPO DI VENDITA (311/04)	NUMERO ATTI	TOTALE VALORE
Vendite ai sensi del c. 433	92	€ 1.660.682
Vendite ai sensi dei c. 434-435	0	€ 0
Vendite ai sensi dei c. 436-437-438	181	€ 7.476.153
TOTALE	**273**	**€ 9.136.835**

** Con riferimento alle vendite ai sensi dei c. 434-435 si precisa che il dato è relativo agli atti consuntivati dall'Agenzia nel corso del 2006.*
Fonte: Agenzia del demanio.

Si precisa che il comma 433 dell'articolo 1 della richiamata legge ha autorizzato l'Agenzia del demanio a vendere a trattativa privata, anche in blocco, le quote indivise di beni immobili, i fondi interclusi, nonché 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 2006 sono stati stipulati 237 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 6 milioni 924 mila euro.

Nel comma 434 è stato 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 hanno realizzato opere di urbanizzazione, con vincolo decennale di inalienabilità. Con riferimento a detta disposizione risultano stipulati 54 contratti di vendita di aree per un importo di circa 2 milioni e 725 mila euro. Le

transazioni immobiliari stipulate tra Stato ed enti territoriali non hanno comportato comunque effetti sui saldi del fabbisogno del settore statale e dell'indebitamento netto.

Nei commi 436, 437 e 438 sono state disciplinate le vendite di immobili: a trattativa privata per quelli cartolarizzabili di valore non superiore a 100.000 euro a seguito di procedura di invito pubblico ad offrire; 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[10].

Per la vendita di tali beni, ritenuti non strategici, l'Agenzia ha stipulato 245 contratti di vendita per 12 milioni 81 mila euro.

6. La gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

6.1. 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.

I beni immobili definitivamente confiscati alla criminalità organizzata al 31 dicembre 2006, come risulta da un'intensa attività ricognitiva iniziata nel 2005 e proseguita nel 2006, risultano in totale 7328: di questi, 3493 sono stati già destinati o, in minima parte, dichiarati formalmente non destinabili e 3835 sono censiti come beni ancora in gestione.

Circa l'83 per cento dei beni confiscati si trova nelle quattro regioni meridionali, con una netta prevalenza della Sicilia (45 per cento), mentre Campania e Calabria si attestano intorno al 15 e la Puglia sul 7 per cento. Il restante 17 per cento circa è concentrato prevalentemente in Lombardia e nel Lazio. Valle d'Aosta e Umbria sono le uniche Regioni d'Italia in cui non è mai stato confiscato alcun bene immobile.

La metà dei beni confiscati è costituita da appartamenti o altri tipi di abitazioni, il 26 per cento da terreni e il resto da pertinenze, locali e altre tipologie di immobili; il 42 per cento dei beni immobili in gestione stimati versa in uno stato manutentivo mediocre, il 4 per cento è risultato inagibile in quanto ancora in costruzione; il restante 54 per cento presenta uno stato manutentivo soddisfacente (18 per cento) e buono (36 per cento).

[10] 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.

La grande maggioranza degli immobili ancora in gestione presenta criticità di grado più o meno elevato, che ne ostacolano la destinazione; l'82 per cento dei beni immobili in gestione presenta almeno una criticità. Solo il 18 per cento dei beni risulta, infatti, libero e privo di criticità ostative, e sembrerebbe perciò di più agevole destinazione; il 65 per cento degli immobili ancora da destinare si trova in Sicilia.

Gli ostacoli principali alla destinazione riguardano l'occupazione (30 per cento), la presenza di gravami o procedure esecutive (36 per cento), l'appartenenza al patrimonio di aziende confiscate (35 per cento), le confische pro-quota (10 per cento) e la pendenza di incidenti di esecuzione per la revoca della confisca (7 per cento).

Circa gli immobili confiscati prima del 2001, i beni con maggiore anzianità di confisca e ancora non destinati sono in larga parte caratterizzati da situazioni legali o da uno stato di occupazione abusiva molto complesse e sedimentate nel tempo, tali da ricondurre ad esse le principali difficoltà incontrate per giungere alla destinazione.

Complessivamente sulle destinazioni finora disposte, l'84 per cento dei beni confiscati è stato assegnato ai Comuni e il resto allo Stato, prevalentemente per finalità di ordine pubblico. Il 7 per cento dei beni immobili mantenuti al patrimonio dello Stato è stato destinato a finalità aziendali (affitto, vendita, liquidazione).

Quanto ai beni trasferiti al patrimonio dei Comuni, buona parte (77 per cento) è stato destinato per finalità sociali (sedi di associazioni, alloggi per indigenti, aree destinate ad utilità sociali), mentre il restante 23 per cento è stato utilizzato per finalità istituzionali, quali uffici comunali, strutture socio-sanitarie, scuole, ecc.

In particolare nel 2006 sono state destinate 285 unità immobiliari; di esse 57 sono state mantenute al patrimonio indisponibile dello Stato, di cui 49 per finalità di ordine pubblico, 4 per finalità di protezione civile, 1 per finalità di giustizia, 3 per finalità aziendali (in particolare affittati) in quanto adibiti ad attività commerciali, per un valore complessivo di 10.703,21 migliaia di euro; 228 immobili sono stati trasferiti ai Comuni, di cui 194 per finalità sociali e 34 per fini istituzionali, per un valore complessivo pari a 37.728,06 migliaia di euro.

6.2. A seguito di una ricognizione svolta nel 2006 con riguardo ai beni aziendali confiscati, alle aziende ancora da destinare ed alla loro classificazione in base allo *status* (attive/inattive/in procedura concorsuale/in liquidazione, etc.) è emerso che circa il 97 per cento delle aziende confiscate è localizzato in 6 regioni, per la precisione: il 34 per cento in Sicilia, il 25 per cento in Campania, il 15 per cento in Lombardia, l'11 per cento nel Lazio, il 7 per cento in Calabria, il 6 per cento in Puglia, e che, a tutto il 31.12.2006,

le aziende complessivamente confiscate sono pari a 801, di cui 367 confiscate dopo il 2001[11].

E' emerso altresì che, dello *stock* di beni da destinare, il 35 per cento appartiene al patrimonio di imprese e società, anch'esse confiscate in applicazione della legge sulle misure di prevenzione patrimoniali. Nell'universo delle aziende confiscate risulta che per 574 la gestione attiva può considerarsi conclusa, in quanto 36 sono state destinate alla vendita o all'affitto, per 209 è conclusa o è in corso la procedura di liquidazione, 137 sono pervenute in stato fallimentare, 168 sono cancellate dal Registro delle imprese. Per altre 24 aziende la gestione è stata chiusa per revoca della confisca o per vendita o cessione disposta dall'Autorità Giudiziaria.

A tutt'oggi, pertanto, il totale delle aziende ancora da destinare è costituito da 227 unità (pari al 28 per cento delle aziende complessivamente confiscate). Di queste, solamente 38 risultano essere attive e contano complessivamente circa 240 dipendenti. Il 25 per cento delle aziende confiscate attive si trova in Sicilia; le restanti 189 aziende, una volta esperiti i dovuti accertamenti, dovranno essere poste in liquidazione.

Da quanto ora esposto emerge che oggetto di confisca sono prevalentemente aziende che risultano in realtà fittizie, prive di beni, ovvero che non svolgono alcuna attività economica, essendo state semplicemente uno schermo di copertura delle attività illecite del prevenuto; fanno parte di questa categoria soprattutto quelle aziende che operavano nel settore immobiliare[12].

Quanto alle destinazioni adottate nel 2006, è stata avviata la procedura per la cancellazione dal Registro delle imprese per 85 società di persone e/o imprese individuali; 19 società sono state poste in liquidazione; 2 sono state poste in vendita.

6.3. Sul fronte degli Amministratori dei beni confiscati è stata posta in essere un'azione mirata alla completa ricognizione della rete dei professionisti che collaborano con l'Agenzia del Demanio realizzando una Rubrica "ragionata" che potrebbe consentire una riorganizzazione complessiva, con conseguente riduzione dei costi di gestione, graduando gli interventi, anche in ragione della tipologia dei beni gestiti e della prevedibile durata dei processi di destinazione.

Quanto ai beni immobili confiscati, collegato all'obiettivo dello smaltimento dello *stock* di arretrato, è stato predisposto, nel corso del 2006, un nuovo modello di relazione diretto a consentire un'accelerazione nella destinazione e nell'utilizzazione degli immobili confiscati

---

[11] Il numero comprende solo le aziende confiscate in misura pari al 100% o per una quota di maggioranza, in quanto le partecipazioni minoritarie hanno una loro specifica classificazione all'interno del database e sono trattate gestionalmente con differenti modalità operative.

[12] Nel corso del 2006 l'Agenzia ha curato l'aggiornamento costante e completo del *data base* dei beni confiscati, implementando il sistema informativo per renderlo sempre più funzionale al processo di destinazione.

alla criminalità organizzata. Sono stati così individuati gli ambiti territoriali di intervento nei quali si registra una maggiore concentrazione di beni confiscati (comuni di Roma e Palermo, province di Reggio Calabria, Catania, Agrigento, Napoli e Trapani) procedendo ad una puntuale ricognizione dei beni da destinare, delle loro caratteristiche tecniche e degli ostacoli che si frappongono alla conclusione del processo di destinazione ed alla conseguente individuazione di pacchetti di immobili, con diversi livelli di appetibilità, siti nello stesso ambito territoriale per i quali si è reso possibile sviluppare attività similari e percorsi omogenei[13]. Il nuovo modello di relazione, incentrato su progetti territoriali, appare funzionale allo sviluppo del nuovo scenario nella materia dei beni confiscati alla criminalità organizzata introdotto con il recente intervento della Legge finanziaria per il 2007, che ha ampliato l'ambito soggettivo delle amministrazioni pubbliche, potenziali destinatarie dei beni di cui trattasi.

6.4. Nell'ambito della gestione dei veicoli confiscati e di quelli abbandonati di cui al d.P.R. 189/01, nel 2006 sono stati presi in carico circa 30 mila veicoli. La procedura utilizzata è strutturata su specifiche Convenzioni stipulate tra le Filiali e operatori di settore a livello locale (autodemolitori) per i veicoli destinati a rottamazione, nonché per le vendite effettuate direttamente dalle Filiali con gare ad evidenza pubblica per la vendita del rottame ovvero del veicolo reimmesso in circolazione con contenimento degli oneri di custodia.

6.5. Per quanto riguarda, poi, le attività di alienazione straordinaria, prevista dall'art. 38, comma 2°, del DL n. 269 del 2003, convertito in legge n. 326 del 2003, dei numerosi veicoli giacenti da tempo presso le depositerie, nel 2006 sono state avviate e in taluni casi ultimate le attività concernenti la predisposizione degli ulteriori strumenti necessari all'avvio della procedura: decreto dirigenziale per stabilire le modalità di comunicazione tra gli Uffici interessati all'espletamento delle procedure, implementazione del Sistema informatico attraverso cui tutti i soggetti sono coinvolti (Prefetture, Filiali dell'Agenzia del Demanio, Organi accertatori, Custodi acquirenti) nella nuova procedura (dal 2007).
Nel secondo semestre del 2006 è stata svolta una intensa attività di ricognizione e liquidazione dei debiti pregressi per oneri di custodia, diretta alla completa estinzione dei crediti vantati dalle depositerie giudiziarie, avviando la definizione dei debiti pregressi nei confronti delle depositerie rispetto ad un debito complessivo stimato a circa 204 milioni di

[13] I progetti territoriali avviati nel 2006 hanno portato alla sottoscrizione, all'inizio del 2007, del primo protocollo d'intesa con il Comune di Roma e con il Comune di Reggio Calabria.

euro ed una procedura di liquidazione di tali debiti basata su accordi transattivi con le ditte creditrici.

7. Analisi relativa alla gestione dei beni demaniali da parte dell'Agenzia del demanio.

7.1. 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 dello Stato, e quindi dell'Agenzia del demanio, e quella delle regioni 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[14].

Restano estranei al conferimento, permanendo in capo allo Stato la titolarità dei beni di demanio marittimo, i connessi poteri relativi alla realizzazione di opere (escluso per opere di facile rimozione e per opere realizzate secondo piani urbanistici redatti d'intesa con l'Agenzia, all'incameramento delle pertinenze, alla delimitazione dei beni, nonché alla sdemanializzazione degli stessi.

Lo Stato conserva, altresì, ai sensi del d.P.R. 367/1998, un generale e autonomo potere di vigilanza sul corretto utilizzo dei beni in questione, nonché il potere di determinazione

[14] 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 stata 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.

dei parametri di calcolo dei canoni e, conseguentemente, di vigilare sui proventi derivanti dall'utilizzo dei beni demaniali, che continuano ad affluire all'Erario.

Infine, il suddetto conferimento di funzioni non opera, ai sensi del predetto art. 105, con riferimento ai porti destinati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato, ai porti di rilevanza economica internazionale e nazionale, nonché alle aree di preminente interesse nazionale, individuate con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 dicembre 1995.

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.

7.2. Nel corso del 2006 l'Agenzia del demanio ha curato l'assetto proprietario con operazioni di delimitazione e di incameramento dei beni realizzati dai concessionari e di controllo della riscossione; ha svolto, inoltre, un monitoraggio finalizzato al recupero alla gestione di aree e fabbricati non strumentali alla concessione.

L'Agenzia ha, inoltre, supportato le proprie articolazioni territoriali in applicazione degli articoli 13 e 55 del codice della navigazione, a difesa della proprietà demaniale marittima ed ha elaborato le linee di azione diretta a consentire il puntuale controllo della riscossione dei canoni demaniali marittimi da parte delle filiali.

7.3. Il comma 486 dell'articolo unico della legge n. 266/2005 (Legge finanziaria 2006) ha previsto, a carico dei titolari di concessione di grandi derivazioni di acqua ad uso idroelettrico, il versamento per quattro anni, a decorrere dal 2006, di un canone unico aggiuntivo pari a 3.600 euro per MW di potenza installata. L'ammontare di detto canone affluisce per 50 milioni di euro allo Stato e per 10 milioni di euro all'anno direttamente ai comuni interessati; nel 2006 i concessionari hanno proceduto al pagamento dell'intero importo direttamente all'erario.

Per il 2007, a seguito di intese tra l'Agenzia del demanio e il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, è stato definito un sistema di pagamento che comporti il versamento, da parte dei concessionari, dei 4/6 dell'importo complessivo all'erario e dei rimanenti 2/6 (comprensivi delle somme dovute per l'anno corrente e di quelle erroneamente non versate per l'anno passato) direttamente ai Comuni interessati; le relative modalità di pagamento del canone aggiuntivo unico sono state comunicate ai concessionari delle derivazioni d'acqua, nonché ai Comuni "rivieraschi" cui già affluiscono i sovracanoni di cui all'art. 53 del T.U. 1775/33.

7.4. Nella seguente tabella, secondo dati forniti dall'Agenzia del demanio, sono indicati, distintamente per regione, i canoni annui previsti nei contratti regolari di concessione e di locazione, per un valore complessivo pari a 52,3 milioni; va precisato che le entrate extratributarie demaniali derivanti dal codice tributo 811T (redditi di beni immobili patrimoniali) sono iscritte, tra le altre, nel capitolo del bilancio dello Stato 2601, mentre quelle derivanti dal codice tributo 834T (concessioni di beni demanio artistico storico) confluiscono nel capitolo 2612, articolo 1.

Per quanto concerne il codice tributo 848T (canoni di affitto relativi a beni immobili patrimoniali appartenenti allo Stato e trasferiti alla società di cartolarizzazione, art. 1 D.M.E.F. 21.9.2002), le cui entrate affluiscono al capitolo 2653, l'ammontare incassato per il 2006 corrisponde a circa 27.840 euro.

In particolare, è stata ricondotta una parte delle entrate precedentemente registrate nella categoria di utilizzatori "non definiti" alle reali categorie di appartenenza[15].

Tali dati denotano una scarsa remunerativita dei beni dello Stato in uso a terzi soggetti.

Il quadro che emerge da questi dati serve non solo a spiegare la bassa redditività del patrimonio immobiliare dello Stato, ma 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.

[15] 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 denaro.

ELENCO DEI CONTRATTI REGOLARI DI CONCESSIONE E LOCAZIONE

(Valori assoluti)

REGIONE	CANONE ANNUO
Abruzzo	704.762,65
Basilicata	294.864,49
Calabria	685.425,88
Campania	2.353.285,71
Emilia Romagna	1.692.839,17
Friuli Venezia Giulia	1.128.564,22
Lazio	518.892,84
Roma	8.826.479,94
Liguria	2.466.667,69
Lombardia	3.900.497,48
Marche	1.132.079,19
Molise	156.554,74
Piemonte	2.583.978,87
Puglia	1.343.748,14
Sardegna	1.316.927,29
Sicilia	674.436,29
Toscana	14.008.930,60
Trentino Alto Adige	1.250.463,15
Umbria	273.312,84
Veneto	7.019.701,11
Totale complessivo	**52.332.412,29**

(Elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dall'Agenzia del demanio)

8. La vigilanza su aree sdemanializzate e il contrasto all'occupazione abusiva.

Negli anni 2005 e 2006 sono stati trasferiti dal demanio pubblico dello Stato al patrimonio disponibile, con decreto di sdemanializzazione pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, complessivamente n. 56 beni immobili.

Per n. 53 di tali beni è stata avviata la procedura per l'assunzione nella consistenza del patrimonio dello Stato, già conclusa per n. 17 di detti immobili.

I rimanenti tre immobili sono stati invece alienati, con un incasso complessivo di circa 475 mila euro.

Dai contratti di locazione stipulati si ricava annualmente la somma di 633 mila euro.

Sono stati inoltre recuperati canoni ed indennizzi pregressi per un totale di 104 mila euro.

Per quanto riguarda i dati relativi al contrasto dei fenomeni di occupazione abusiva, nel

corso dell'anno 2006 l'Agenzia del demanio ha eseguito 2.448 visite ispettive su beni di demanio e patrimonio di cui circa 2.200 hanno avuto esito positivo (89,9 per cento).

Una parte consistente degli esiti positivi (circa 1.450) ha riguardato il riscontro di occupazioni abusive o con titolo irregolare.

Ad oggi sono state avviate oltre 700 attività finalizzate alla tutela del bene e, ove possibile, alla regolarizzazione delle posizioni irregolari riscontrate in seguito all'attività di vigilanza.

9. La cancellazione dei crediti nei confronti dei Paesi a basso reddito.

La legge 25 luglio 2000 n. 209 ha previsto la possibilità per lo Stato italiano di annullare i crediti vantati nei confronti dei Paesi in via di sviluppo, condizionando tale procedura all'impegno di detti Paesi al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, con rinuncia alla guerra quale mezzo di risoluzione delle controversie ed al perseguimento del benessere e del pieno sviluppo sociale ed umano, favorendo, in particolare, la riduzione della povertà.

Nel corso del 2006 sono stati posti in diminuzione dal conto del patrimonio dello Stato 293.578.362,46 euro; di essi, 205.712.771,02 per cancellazioni di crediti (a favore dell'Honduras, del Pakistan, del Congo e del Senegal) e 87.865.591,44 per conversioni.

Le cancellazioni, previste nella predetta legge n. 209 del 2000, comportano la definitiva eliminazione dei crediti vantati dallo Stato, mentre per le conversioni, di cui alla legge n. 49 del 1987 in applicazione di trattati internazionali, l'eliminazione dei crediti è condizionata al rispetto da parte dei Paesi in via di sviluppo degli impegni assunti in applicazione dei trattati stessi.

Nella relazione annuale al Parlamento, prevista dall'art. 6 della citata legge n. 209 del 2000, il Ministro dell'economia e delle finanze deve riferire sullo stato di attuazione della predetta legge, fornendo indicazioni anche con riferimento alla data ed all'ammontare dei crediti annullati.

La cancellazione dei crediti nei confronti dei Paesi considerati, con diminuzione nella consistenza delle relative poste dal conto del patrimonio dello Stato, richiede una valutazione degli effetti di tali operazioni sulle risultanze complessive della finanza pubblica; in disparte ogni considerazione circa la possibilità di applicazione delle disposizioni previste dalla citata legge n. 209 del 2000 a distanza di diversi anni dalla sua emanazione senza una contestuale analisi parlamentare con riferimento ai profili finanziari e patrimoniali delle operazioni, rimane l'esigenza di una più chiara esposizione nel conto del patrimonio dei riferimenti ai singoli Paesi in via di sviluppo beneficiari.

10. Le risultanze per l'esercizio 2006 del conto generale del Patrimonio dello Stato e dei conti ad esso allegati.

10.1. Il conto per il 2006, presentato alla Corte il 1 giugno 2007 - in largo anticipo rispetto ai precedenti esercizi[16] -, evidenzia, in base agli effetti di quanto finora indicato, un peggioramento patrimoniale di 64 miliardi 834 milioni, superiore rispetto a quelli dei precedenti esercizi (15 miliardi 213 milioni nel 2005 e 32 miliardi 124 milioni nel 2004), tali da portare la complessiva eccedenza delle passività, al termine dell'esercizio, a 1.418 miliardi 881 milioni (1.354 miliardi 47 milioni nel 2005).

Il peggioramento patrimoniale trae origine da una diminuzione nella consistenza delle attività di 32 miliardi 612 milioni e da un incremento nella consistenza delle passività di 32 miliardi 222 milioni (82 miliardi e 797 milioni nel 2005); la diminuzione delle attività è registrata tra le attività finanziarie (35 miliardi 447 milioni).

Alla data del 31 dicembre 2006 la consistenza del totale attività (attività finanziarie, attività non finanziarie prodotte e attività non finanziarie non prodotte) registra un importo pari a 566 miliardi 934 milioni euro e costituisce il 28,5 per cento rispetto a quella delle passività, che invece ammonta a 1.985 miliardi 816 milioni euro. Tale rappresentazione denota una situazione patrimoniale di squilibrio, peggiorata rispetto al precedente esercizio (nel 2005 il rapporto era del 30,7 per cento).

10.2. Le attività finanziarie rappresentano l'80,9 per cento della classificazione del totale attività (l'82,4 per cento nel 2005) con una diminuzione di oltre 35 miliardi di euro rispetto al precedente esercizio finanziario. Nel dettaglio delle attività finanziarie, si riscontrano significative diminuzioni nella posta concernente i "residui attivi per denaro da riscuotere", per 17 miliardi 450 milioni prevalentemente imputabili alle entrate correnti (17 miliardi 243 milioni) ed in quella dei "crediti di tesoreria", per 12 miliardi e 813 milioni, per lo più dovute ai "pagamenti da regolare" (17 miliardi e 621 milioni). La voce intestata ai crediti costituisce il 69 per cento delle attività finanziarie.

Ulteriore e significativo impatto negativo sulle attività finanziarie è rappresentato dalla classificazione intestata alle anticipazioni attive, passate da 44 miliardi 93 milioni a 34 miliardi 355 milioni: in particolare la posta connessa ai "crediti concessi ad enti pubblici e ad istituti di credito" è pressoché dimezzata, passando da 29 miliardi 759 milioni a 16 miliardi 544 milioni.

---

[16] L'avvenuta presentazione il 1 giugno 2007 del Conto generale del patrimonio può costituire la premessa per una futura presentazione contestuale delle due componenti del rendiconto generale dello Stato nei termini previsti dall'art. 22 della legge n. 468 del 1978.

Si segnala che tra gli elementi che classificano le attività finanziarie, la voce che raggruppa le poste che riguardano le "azioni e le altre partecipazioni, escluse le quote dei fondi comuni di investimento", registra un aumento di 3 miliardi 483 milioni: tale incremento rappresenta la quasi totalità delle movimentazioni verificatesi in aumento.
Tra i crediti di tesoreria è aumentata la voce relative alla "disponibilità del tesoro per il servizio di tesoreria provinciale" (7 miliardi 873 milioni); inoltre si evidenzia che le diminuzioni hanno interessato non solo i pagamenti da regolare cui già accennato ma anche i "pagamenti da rimborsare" (3 miliardi 22 milioni).
Risulta, pertanto, confermata l'assoluta preponderanza delle operazioni connesse ai conti correnti di tesoreria, anche se diminuite rispetto al 2005 di 8 miliardi e 921 milioni, 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.

10.3. Le attività non finanziarie prodotte sono aumentate di 2 miliardi 722 milioni, determinando una consistenza al 31 dicembre 2006 pari a 105 miliardi 27 milioni.
Gli incrementi più significativi, con un ammontare di 2 miliardi 180 milioni, sono stati riscontrati nella voce denominata capitale fisso, che annovera tra gli elementi di classificazione i beni materiali prodotti: nello specifico, le poste maggiormente interessate sono state quelle attinenti i "fabbricati civili adibiti a fini istituzionali" (uso governativo e caserme) con 1 miliardo 653 milioni, i "mezzi navali da guerra" con 1 miliardo 201 milioni, i "mezzi di trasporto aereo" con 797 milioni, le "armi leggere" con 596 milioni nonché gli "equipaggiamenti logistico-militari" con 574 milioni.
Si rileva inoltre che tra i beni materiali prodotti, nelle movimentazioni comportanti diminuzioni, la posta che più ha inciso è quella che si intitola "classificazione residuale relativa alla quinta categoria dei beni mobili" (peraltro sottoclassificazione della voce armi e armamenti militari) con un ammontare di 9 miliardi 381 milioni.
Ulteriori diminuzioni registrate nel capitale fisso hanno interessato le poste concernenti i "mobili e arredi" – quali classificazione residuale relativa alla prima categoria- con 439 milioni, le "abitazioni- fabbricati rurali uso abitativo"- con 169 milioni, le "opere destinate al culto" con 149 milioni.
Tra gli aspetti che rendono difficile il raccordo tra le variazioni patrimoniali e la gestione di bilancio, uno in particolare si riferisce all'aggiornamento in inventario dei beni in gestione al Ministero della difesa. Le iscrizioni negli inventari rappresentano, infatti, valori

di gran lunga inferiori a quelli di acquisto; il problema scaturisce anche dai ritardi da parte degli enti militari nell'invio dei dati aggiornati.

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. Su tale aspetto la Sezione di controllo della Corte sulla gestione delle amministrazioni centrali dello Stato ha approvato in data 19 giugno 2007 i risultati di una specifica indagine relativa ai rapporti tra attività contrattuale e gestione patrimoniale[17]. L'indagine ha evidenziato che l'Amministrazione della difesa non ha rivolto particolare attenzione ai rapporti tra attività contrattuale ed iscrizione dei relativi effetti sulle risultanze del conto del patrimonio per diverse motivazioni. Sono emerse difficoltà nell'attuazione del dettato normativo derivante dalla lettura incrociata delle disposizioni del regolamento di contabilità generale dello Stato e del regolamento di amministrazione e di contabilità applicato ai beni dell'Amministrazione della Difesa.

Tra le attività non finanziarie prodotte, inadeguatamente significativa appare la consistenza complessiva (pari a 17 miliardi 103 milioni al 31 dicembre 2006), della voce

[17] Il primo motivo di discordanza è offerto dall'interpretazione della norma recata dalla circolare n. 1 del 1991 della Ragioneria generale dello Stato relativa all' *"attuazione dell'art. 111 del Regolamento di contabilità generale dello Stato"*. Tale circolare, in risposta ad un preciso quesito diretto a conoscere l'ambito di applicazione del disposto dell'art. 111, evidenzia la *"ratio"* della norma "nell'accertamento della correlazione tra le variazioni intervenute nella consistenza dei beni inventariati e la gestione del bilancio dello Stato". Nella relazione si esprime il convincimento che tra i motivi concorrenti a giustificare la mancata attuazione dell'articolo 111 sia da annoverare anche la maggiore significatività che l'Amministrazione della Difesa attribuisce al libro degli inventari (peraltro presente in ciascun ente) rispetto al conto generale del patrimonio dello Stato. Inoltre, nello spiegare le modalità con le quali deve essere calcolato *"l'ammontare dell'aumento o della diminuzione richiesto dalla norma"* si fa espresso riferimento alle "differenze, positive o negative, tra i due importi (valore di consistenza e prezzo contrattuale)", indicando *"che per gli acquisti, essendo in generale, il prezzo indicato nel contratto pari al valore d'inventario, non interviene alcuna variazione nel valore del patrimonio dello Stato, salvo i casi in cui l'importo stabilito sia comprensivo di oneri accessori e quindi risulti superiore al valore d'inventario"*. Anche la stessa Amministrazione ha rilevato come, a seguito di questa procedura di calcolo, la variazione risultante è sempre negativa. In altri termini nel conto del patrimonio non andrebbe mai iscritto il valore relativo al fatto permutativo del denaro che con l'acquisto si trasforma in bene, (elemento di correlazione tra la gestione finanziaria e patrimoniale), bensì solo quello che consegue da una eventuale differenza tra l'erogazione finanziaria ed il valore attribuito al bene stesso nel libro degli inventari. Qualora sia costituita una differenza tra i due importi, tale valore rappresenta un eventuale fatto modificativo non legato alla gestione finanziaria dell'esercizio, come avviene generalmente nel caso di rivalutazioni o di rettificazioni di valori sulla base di regole tecniche ed amministrative. Questo criterio di calcolo spiega, tra l'altro, la notevole entità della voce relativa alle sopravvenienze, rettificazioni, rivalutazioni ed altre cause iscritta tra i fatti modificativi nella posta del Ministero della difesa intestata agli *armamenti, strumenti protettivi, equipaggiamenti, ecc*, Nella relazione della Corte si osserva anche che il valore di inventario cui fa riferimento la circolare della Ragioneria Generale dello Stato corrisponde al valore dei beni nel momento della presa in carico negli inventari riportato nel "nomenclatore", strumento di codificazione definitiva dei materiali, quasi sempre non aggiornato e che potrebbe riguardare anche beni con caratteristiche fisiche diverse da quelli oggetto del contratto.

che riguarda gli oggetti d'arte che classifica le poste aggregate riferite ai "beni mobili di valore culturale, biblioteche ed archivi" (+501 milioni rispetto al precedente esercizio).
Tra le summenzionate poste gli aumenti più consistenti sono stati registrati nei "beni librari" passati da una consistenza finale di 14 miliardi 881 milioni nel 2005 a 15 miliardi 336 milioni nel 2006, nonché nei "beni artistici" passati da 1 miliardo 52 milioni nel 2005, a 1 miliardo 132 milioni nel 2006. A supportare ancora una volta la scarsa significatività dei valori iscritti nel conto, la circostanza che non è stata apportata alcuna variazione nella posta intestata ai "beni paleontologici" e che per la posta assegnata ai "beni archeologici" è iscritta una variazione in diminuzione per un totale pari a 58 milioni.
Un approfondimento delle attività non finanziarie prodotte distinte per amministrazione ha evidenziato come nel Ministero delle infrastrutture tra le poste gestite, la voce di maggiore entità è rappresentata da quella concernente "le strade ferrate e materiali di esercizio" con una consistenza a fine anno di 3 miliardi e 70 milioni; la quota parte maggioritaria riguarda le "ferrovie in gestione diretta dallo Stato ed in gestione governativa nonché spese di potenziamento delle ferrovie in concessione" (1 miliardo e 225 milioni). Si segnala inoltre che tra gli incrementi registrati quello più significativo ha riguardato nel 2006 la ferrovia metropolitana di Roma con un apporto di oltre 51 milioni.
I beni disponibili per la vendita, i cui dati sono parzialmente in linea con quelli riportati nel riepilogo generale degli inventari, sono stati pari a 2 miliardi e 685 milioni; nel 2006 risultano vendite per 12 milioni in conto competenza e 907 mila in conto residui.
La maggiore consistenza degli immobili è quella relativa ai beni assegnati in uso governativo pari a 20 miliardi e 784 milioni, con rivalutazioni per 1 miliardo e 876 milioni.

10.4. Le attività non finanziarie non prodotte espongono un incremento di circa 112 milioni, sostanzialmente riconducibile alla voce che classifica i terreni, certificando una consistenza finale di circa 2 miliardi 743 milioni.
Gli aumenti più indicativi hanno riguardato la posta concernente "altri terreni con relative acque di superficie", i cui valori sono passati da 646 a 783 milioni, e, in misura minore, i "terreni sottostanti a fabbricati ed altre opere", passati da 841 a 891 milioni.

10.5. Le passività finanziarie sono aumentate di 32 miliardi 222 milioni, generando una consistenza finale di 1.985 miliardi 816 milioni.
Il 60,9 per cento delle passività è costituito dai debiti a medio-lungo termine (1.210 miliardi 552 milioni), tra i quali prevalgono i debiti redimibili che espongono una consistenza di 1.156 miliardi 753 milioni, imputabile principalmente all'emissione di buoni del tesoro poliennali.

La voce che si riferisce ai debiti a breve termine ammonta a 732 miliardi 760 milioni; la quota più rilevante è rappresentata dai debiti di tesoreria che presentano a fine esercizio una consistenza di 611 miliardi 885 milioni. Nel dettaglio, tra le poste che compongono la classificazione dei debiti di tesoreria, quella dei "conti correnti" rappresenta la voce più cospicua per ciò che concerne le diminuzioni verificatesi, passando da 338 miliardi 32milioni del 2005 a 329 miliardi 111 milioni del 2006; di contro la posta che riguarda il "debito fluttuante" ha registrato un aumento di 3 miliardi 200 milioni attestando la consistenza finale a 205 miliardi 167 milioni, giustificata in parte dai buoni ordinari del tesoro aumentati di quasi 5 miliardi.

Nel conto generale del patrimonio tra le passività finanziarie è rinvenibile, tra le iscrizioni, la consistenza e la composizione del "debito pubblico": ammonta a fine esercizio a 1.361 miliardi 919 milioni ed è il risultato del debito fluttuante e dei debiti redimibili.

L'aumento del debito pubblico è giustificato dall'incremento dei debiti redimibili, passati da 1.134 miliardi 947 milioni a 1.156 miliardi 752 milioni. Tale aumento comporta un appesantimento della situazione debitoria a medio-lungo termine dello Stato, rappresentando inoltre con la sua consistenza finale circa l'85 per cento del debito pubblico.

Si segnala che, tra i debiti diversi, le poste che si riferiscono ai residui passivi perenti hanno registrato un aumento (da 48 miliardi circa nel 2005 a oltre 50 miliardi nel 2006): nello specifico quelli di parte capitale sono incrementati di 1 miliardo 184 milioni e quelli di parte corrente 874 milioni.

La situazione del Tesoro, rappresentata dal saldo tra crediti e debiti di tesoreria, è peggiorata nel 2006, passando da un saldo negativo di 422 a 429 miliardi (oltre 7 miliardi).

10.6. Ai risultati concernenti l'amministrazione dello Stato vanno aggiunti quelli delle aziende autonome statali, vale a dire 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 2006 una situazione complessiva di eccedenza delle passività sulle attività di 147 milioni 502 mila euro.

Relativamente all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato è stato rilevato che dal riassunto delle attività e delle passività la gestione patrimoniale dell'esercizio ha generato un peggioramento di 9 milioni 359 mila.

Infatti, mentre al 1 gennaio 2006 l'eccedenza delle passività sulle attività era pari a 143 milioni 683 mila al 31 dicembre l'eccedenza passiva ammontava a 153 milioni che contrapposta a quella accertata al 1° gennaio attesta l'indicato peggioramento.

L'andamento negativo della gestione patrimoniale dell'Amministrazione autonoma è ascrivibile alla dismissione di hardware (oltre 5 milioni con una consistenza finale di 10 milioni 721 mila) ed alla cessione di fabbricati civili adibiti a fini istituzionali (diminuzione di 2 milioni con una consistenza finale a fine esercizio di 184 milioni).

Per ciò che concerne l'Istituto Agronomico per l'oltremare dal confronto della situazione del patrimonio netto al 31 dicembre 2006 (5 milioni 540 mila euro) con quella al termine dell'esercizio precedente (9 milioni 597 mila euro) risulta un peggioramento patrimoniale di 4 milioni 56 mila euro.

Tale peggioramento deriva sostanzialmente dall'incremento verificatosi nei residui passivi propri che hanno registrato una variazione di 4 milioni 400 mila euro. Infatti nella posta dei residui passivi propri risultano iscritti aumenti per accertamenti di bilancio (spesa) per 5 milioni 437 mila euro, di cui 4 milioni 257 mila euro riferiti alle spese per l'esecuzione di programmi del dipartimento per la cooperazione allo sviluppo, registrati nel capitolo 0174 del consuntivo dell'Istituto agronomico per l'oltremare.

11. Considerazioni conclusive.

Quanto sin qui esposto delinea con sufficiente chiarezza il quadro complessivo delle risultanze del patrimonio dello Stato e degli effetti sul conto delle scelte gestionali dell'esercizio.

Rimangono, tuttavia, alcuni profili che limitano la significatività delle risultanze del conto, quali l'incompleto censimento dei beni immobili, che non ha comportato l'attribuzione di valori aggiornati ai beni oggetto di ricognizione fisica e che non ha finora consentito di avere una visione realistica del patrimonio immobiliare statale.

Altra limitazione è conseguente alle discordanze tra attività contrattuale ed iscrizione dei relativi effetti sul conto del Patrimonio per quanto riguarda i beni mobili in gestione del Ministero della difesa, con iscrizioni di valori dei prezzi di inventario del tutto anacronistici e non connessi ai costi di acquisto sostenuti.

Rimane, infine, una incompleta applicazione, ad oltre un decennio dalla sua previsione, della classificazione delle voci del conto secondo il SEC'95 che non consente, tra l'altro, una raffrontabilità dei dati con i corrispondenti conti degli altri Paesi europei.

PAGINA BIANCA

ALLEGATI

PAGINA BIANCA

Amministrazione partecipante:
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

ALITALIA – Linee Aeree Italiane S.p.A.

	Quota di partecipazione
Alitalia Express spa	100,00
Aviofin spa	100,00
Sisam (in liquidazione)	100,00
Alitalia servizi spa	51,00
Alicos spa	40,00
Italiatour spa (in fallimento)	20,00
Alinsurance srl (in liquidazione)	6,00

ENEL S.p.A.

	Quota di partecipazione
Enel produzione spa	100,00
Enel distribuzione spa	100,00
Cise srl	100,00
Enel trade spa	100,00
Enel investment holding BV	100,00
Enelpower spa	100,00
Deval spa	51,00
Enel energia spa	100,00
Enel finance international sa	100,00
Enel factor spa	80,00
Sfera srl	100,00
Enel capital srl	100,00
Enel sole	100,00
Enel.si – Servizi integrati srl	100,00
Enel servizi srl	100,00
Enel viesgo servicios sl	60,00
Enel.new hidro srl	100,00
Enel servicii srl	80,00
Idrosicilia spa	40,00
Cesi spa	25,90
Wind telecomunicazioni spa	37,20
Elcogas sa	4,00
Emittente titoli spa	10,00
Terna spa	6,10
Weather investment	5,20

ENI S.p.A.

Exploration & Production

ITALIA

	Quota di partecipazione
Eni Mediterranea Idrocarburi S.p.A.	100,00
Ieoc S.p.A.	100,00
S.A.R.C.I.S. Società Azionaria Ricerche Coltivazione Idrocarburi Sicilia S.p.A.	100,00
Società Petrolifera Italiana S.p.A.	99,96
Stoccaggi Gas Italia S.p.A. - Stogit S.p.A.	100,00

ESTERO

	Quota di partecipazione
Agip Caspian Sea BV	100,00
Agip Energy and Natural Resources (Nigeria) Ltd	100,00
Agip Karachaganak BV	100,00
Agip Oil Ecuador BV	100,00
Eni A E P Ltd	100,00
Eni Algeria Exploration BV	100,00
Eni Algeria Ltd Sārl	100,00
Eni Algeria Production BV	100,00
Eni Ambalat Ltd	100,00
Eni America Ltd	100,00
Eni Angola Exploration BV	100,00
Eni Angola Production BV	100,00
Eni Australia BV	100,00
Eni Australia Ltd	100,00
Eni BB Petroleum Inc	100,00
Eni Birch Ltd	100,00
Eni Bukat Ltd	100,00
Eni Bulungan BV	100,00
Eni China BV	100,00
Eni Congo Holding BV	100,00
Eni Congo SA	100,00
Eni Croatia BV	100,00
Eni Daciōn BV	100,00
Eni Deepwater Lic	100,00
Eni Denmark BV	100,00
Eni Elgin/Franklin Ltd	100,00
Eni Energy BV	100,00
Eni Energy Ltd	100,00
Eni Ganal Ltd	100,00
Eni Grand Maghreb BV	100,00
Eni Gulbsen Exploration Bv	100,00
Eni Indonesia Ltd	100,00

Segue

	Quota di partecipazione
Eni International NA NV Sàrl	100,00
Eni Investiments Pic	100,00
Eni Iran BV	100,00
Eni Ireland BV	100,00
Eni JPDA 03-13 Ltd	100,00
Eni Krueng Mane Ltd	100,00
Eni Lasmo Pic	100,00
Eni LNS Ltd	100,00
Eni Marketing Inc	100,00
Eni MEP Ltd	100,00
Eni MHH Ltd	100,00
Eni Middle East BV	100,00
Eni Middle East Ltd	100,00
Eni MOG Ltd	100,00
Eni Muara Bakau BV	100,00
Eni Norge AS	100,00
Eni North Africa BV	100,00
Eni Oil Algeria Ltd	100,00
Eni Oil do Brasil SA	100,00
Eni Oil & Gas Inc	100,00
Eni Oil Holdings BV	100,00
Eni Pakistan Ltd	100,00
Eni Pakistan (M) Ltd Sàrl	100,00
Eni Papalang Ltd	100,00
Eni Petroleum Co Inc	100,00
Eni Petroleum Exploration Co Inc.	100,00
Eni Popodi Ltd	100,00
Eni Rapak Ltd	100,00
Eni Resources Ltd	100,00
Eni Russia BV	100,00
Eni Securities Ltd	100,00
Eni TNS Ltd	100,00
Eni Trading BV	100,00
Eni Trinidad and Tobago Ltd	100,00
Eni TTO Ltd	100,00
Eni Tunisia BEK BV	100,00
Eni Tunisia BV	100,00
Eni UFL Ltd	100,00
Eni UHL Ltd	100,00
Eni UCKS Ltd	100,00
Eni UK Ltd	100,00
Eni ULT Ltd	100,00
Eni ULX Ltd	100,00
Eni USA Inc	100,00
Eni US Operating Co Inc	100,00
Eni Venezuela BV	100,00
Eni Ventures Pic	100,00
	segue

	Quota di partecipazione
Leoc Exploration BV	100,00
Leoc Production BV	100,00
Lasmo Sanga Sanga Ltd	100,00
Nigerlan Agip Exploration Ltd	100,00
Nigerlan Agip Oil Co Ltd	100,00

Gas & Power

ITALIA

	Quota di partecipazione
Acqua Campania S.p.A.	49,05
Compagnia Napoletana di Illuminazione e Scaldamento col Gas S.p.A.	99,69
Eni Gas & Power Deutschland S.p.A.	100,00
EniPower S.p.A.	100,00
EniPower Trading S.p.A.	100,00
EniPower Trasmissione S.p.A.	100,00
Fiorentina Gas Clienti S.p.A.	100,00
Fiorentina Gas S.p.A.	51,03
CNL Italia S.p.A.	50,07
Italgas Hellas S.p.A.	100,00
LNG Shipping S.p.A.	100,00
Napoletana Gas Clienti S.p.A.	99,69
Partecipazioni Industriali S.p.A.	1,00
Snam Rete Gas S.p.A.	50,07
Società EniPower Ferrara Srl	51,00
Società Italiana per il Gas S.p.A.	100,00

ESTERO

	Quota di partecipazione
Adŋaplin Podjetje za distribuciljo zemeliskega plina doo Ljubljana	51,00
Distribuldora de Gas Cuyana SA	45,60
Eni Gas & Power CH SA	100,00
Eni Gas & Power GmbH	100,00
Eni G & P LNG Australia BV	100,00
Eni G & P Trading BV	100,00
Eni Gas Trading Europe BV	100,00
Gas Brasiliano Distribuldora SA	100,00
Greenstream BV	0,75
Inversora de Gas Cujana SA	76,00
Société de Service du Gazoduc Trastunisien SA - Sergaz SA	66,67
Société pour la Costruction du Gazoduc Transtunisien Sa Scogat Sa	100,00
Tigáz Tszāntūli Gāzszolgāltatō Zártkörüen Mûködō Részvénytársaság	50,08
Trans Tunisian Pipeline Co Ltd	100,00

Refining & Marketing

ITALIA

	Quota di partecipazione
Agip Fuel S.p.A.	100,00
Agip Rete S.p.A.	100,00
Big Bon Distribuzione S.p.A.	100,00
Costiero Gas Livorno S.p.A.	0,65
Ecofuel S.p.A.	100,00
Eni Portugal Investment S.p.A.	100,00
Intermode Trasporti Logistica Integrata S.p.A.	100,00
Petrolig Srl	70,00
Petroven Srl	68,00
Praoil Oleodotti italiani S.p.A.	100,00
Raffineria di Gela S.p.A.	100,00

ESTERO

	Quota di partecipazione
Agip Austria CmbH	100,00
Agip Benelux BV	100,00
Agip Ceskā Republika Sro	100,00
Agip Deutschland GmbH	100,00
Agip Ecuador SA	100,00
Agip España SA	100,00
Agip Française SA	100,00
Agip Hungaria Reszvénytársaság	99,41
Agip Lubricantes Sa	100,00
Agip Lubricants (Pty) Ltd	99,97
Agip Pannōnla Kereskedelml Kft	100,00
Agip Portugal Combustivels Sa	100,00
Agip Romania SA	100,00
Agip Schlmlertechnik CmbH	100,00
Agip Slovenja doo	100,00
Agip Slovensko Spol Sro	100,00
Agip Suisse SA	100,00
American Agip Co Inc	100,00
Esain Sa	100,00

PETROLCHIMICA

	Quota di partecipazione
Polimeri Europa S.p.A.	100

ESTERO

	Quota di partecipazione
Dunastyr Polisztiralgyāлб Zártkoruen Mukodo Reszvénytársaság	100,00
Polimeri Europa Americas Inc	100,00
Polimeri Europa Benelux Sa	100,00
Polimeri Europa Elastomères France SA	100,00
Polimeri Europa France SAS	100,00
Polimeri Europa GmbH	100,00
Polimeri Europa Ibérica SA	100,00
Polimeri Europa UK Ltd	100,00

INGEGNERIA

	Quota di partecipazione
Snamprogetti S.p.A.	100,00

ITALIA

	Quota di partecipazione
Engineering & Management Services S.p.a.	100,00
Snamprogetti Sud S.p.A.	100,00

ESTERO

	Quota di partecipazione
Andromeda Consultoria Tecnica e Representações Ltda	100,00
Snamprogetti Canada Inc	100,00
Snamprogetti France Sārl	100,00
Snamprogetti Ltd	99,99
Snamprogetti Lummus Gas Ltd	99,00
Snamprogetti Management Services SA	99,99
Snamprogetti Netherlands BV	100,00
Snamprogetti Saudi Arabia Ltd	74,99
Snamprogetti USA Inc	99,99

Altre attività
ITALIA

	Quota di partecipazione
Agenzia Giornalistica Italia S.p.A.	100,00
Eni Corporate University S.p.A.	100,00
EniTecnologie S.p.A.	100,00
Ing. Luigi Conti Vecchi S.p.A.	100,00
Servizi Aerei S.p.A.	100,00
Sieco S.p.A.	100,00
Syndial S.p.A. - Attività diversificate	100,00

Tecnomare - Società per lo Sviluppo delle Tecnologie Marine S.p.A.	62,16

Corporate e Società- finanziarie

ITALIA

	Quota di partecipazione
Società finanziaria Eni S.p.A. - Enifin	100,00
Società Finanziamenti Idrocarburi - Sofid S.p.A.	99,61
Padana Assicurazioni S.p.A.	99,71
Serfactoring S.p.A.	48,81
Sofidsim – Società di Intermediazione Mobiliare S.p.A.	99,61

ESTERO

	Quota di partecipazione
Eni International BV	100,00
Eni Coordination Center SA	100,00
Eni international Bank Ltd	100,00

FINMECCANICA S.p.A.

	Quota di partecipazione
AERO INVEST 1 S.A.	29,87
AUGUSTAWESTLAND NV	100,00
ALCATEL ALENIA SPACE S.A.S	33,00
ALENIA AERONAUTICA SPA	100,00
AMSH B.V	50,00
ANSALDO ENERGIA	100,00
ANSALDO SIGNAL N.V	100,00
ANSALDO STS SPA	100,00
ANSALDO TRASPORTI SISTEMI FERROVIARI	100,00
ANSALDO BREDA – 100% BREDAMENARINIBUS SPA	100,00
ELETTRONICA SPA	31,33
ELSAG SPA	100,00
EUROPEA MICROFUSIONI AEROSPAZIALI	49,00
EUROSYSNAV SAS	50,00
FATA GROUP SPA	100,00
FATA SPA	100,00
FINMECCANICA INC	100,00
GA IMMOBILIARE	100,00
IGS SPA	100,00
INDUSTRIE AERONAUTICHE E MECCANICHE RINALDO PIAGGIO SPA	30,98
IRITECH SPA	100,00
ISTITUTO PER LE RICERCHE DI TECNOLOGIA MECCANICA E PER L'AUTOMAZIONE SPA	16,16
ITP SRL	13,58
MECFIN SPA	100,00

NAHUELSAT SA	11,67

segue

	Quota di partecipazione
	49,00
OTE SPA	100,00
OTO MELARA SPA	100,00
SAN GIORGIO SA	99,99
SELEX CUMUNICATIONS	100,00
SELEX SENSOR AND AIRBORNE SYSTEMS SPA	75,00
SELEX SERVICE MANAGEMENT SPA	100,00
SELEX SISTEMI INTEGRATI SPA	100,00
SO GE PA SPA	100,00
STM MICROELETTRONICS HOLDING NV	20,00
TELESPAZIO HOLDING SRL	67,00
TRIMPROBE SPA	100,00
WHITEHEAD ALENIA SISTEMI SUBAQUEI SPA	100,00

ANAS S.p.A.

	Quota di partecipazione
Quadrilatero marche-umbria spa	51,00
Società italiana per il traforo del monte bianco spa	32,00
Società italiana per il traforo del frejus spa	32,00
C.I.I.T.I. Consorzio italiano infrastrutture e trasporti per l'Iraq	40,00
Stretto di Messina spa	13,00

ARCUS S.p.A.

NON PARTECIPA IN ALTRE SOCIETA'

CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A.

	Quota di partecipazione
Eni spa – 9,99%	9,99
Enel spa – 10,16%	10,16
Terna spa – 29,99%	29,99
Poste italiane spa – 35%	35,00
ST Holding nv – 30%	30,00
Galaxy s.àr.l – 40%	40,00
Sinloc spa – 11,85%	11,85
Europrogetti & finanza spa – 31,80%	31,80
Istituto per il credito sportivo – 21,62%	21,62
Tunnel di Genova spa – 33,33%	33,33

CINECITTA' HOLDING S.p.A.

	Quota di partecipazione
Istituto Luce spa	100,00
Audiovisual Industry Promotion	50,00
Mediaport spa	100,00
Cinecittà Cinema srl	17,00
Cinecittà Diritti srl	100,00
Cinefund SGR spa	100,00
Cinesud srl	100,00
Cinecittà Studios spa	17,50
Cinecittà multiplex spa	50,00
Italia Cinema srl	85,00

CONI SERVIZI S.p.A.

	Quota di partecipazione
Istituto per il credito sportivo	5,40
Coninet spa	45,00
Circolo del Tennis Foro Italico	100,00

CONSAP S.p.A.

NON PARTECIPA IN ALTRE SOCIETA'

CONSIP spa

NON PARTECIPA IN ALTRE SOCIETA'

ENAV S.p.A.

	Quota di partecipazione
Consorzio SICTA	60,00
Consorzio Italiano Infrastrutture e Trasporti per l'Iraq	10,00
European Satellite Services Provider	18,00

EUR S.p.A.

	Quota di partecipazione
Marco Polo spa	33,00

FERROVIE DELLO STATO S.p.A.

	Quota di partecipazione
Trenitalia spa	100,00
RFI Rete ferroviaria Italiana	100,00
Ferservizi spa	100,00
Ferreovie Real Estate spa	100,00
Fercredit spa	100,00
Italferr spa	100,00
FS Lab srl	100,00
Grandi Stazioni spa	59,99
Centostazioni spa	59,99
Sogin srl	55,00

FERROVIE DELLO STATO S.p.A.

Imprese direttamente controllate

	Quota di partecipazione
TRENITALIA SPA - Roma	100,00
RFI RETE FERROVIARIA ITALIANA - Roma	100,00
FERSERVIZI SPA - Roma	100,00
FERROVIE REAL ESTATE SPA - Roma	100,00
FERCREDIT SPA – Roma	100,00
ITALFERR SPA – Roma	100,00
FS LAV SRL – Roma	100,00
GRANDI STAZIONI SPA - Roma	59,99
CENTO STAZIONI SPA – Roma	59,99
SOGIN SRL - Firenze	55,00

Imprese indirettamente controllate

	Quota di partecipazione
FS CARGO SPA – Roma	100,00
SERFER SRL – Genova	100,00
OMNIAEXPRESS SPA – Roma	100,00
OMNIA LOGISTICA SPA – Roma	100,00
ECOLOG SPA – Roma	100,00
SERVIZI FERROVIARI PORTUALI – FERPORT SRL - Genova	100,00
FS RAILFREIGHT SRL (già Cargo Svizzera Italia SRL) – Roma	100,00
TAV – TRENO ALTA VELOCITA' SPA – Roma	100,00
S.EL.F. SRL – Roma	100,00
METROPARK SPA Roma	100,00
SITA SPA – Firenze	100,00
GRANDI STAZIONI IMMOBILIARE SRL (già grandi stazioni retail srl)- Roma	100,00
FRANDI STAZIONI SERVIZI SRL – Roma	100,00
PASSAGGI SPA – Roma	100,00
HYDROITALIA TRE SRL – Roma	100,00

	segue **Quota di partecipazione**
MEDIE STAZIONI DUE – Roma	100,00
IMMOBILIARE FERROVIE SRL – Roma	100,00
ITALCONTAINER SPA – Milano	100,00
TX SERVICE MANAGEMENT – Bad Honnef	100,00
TX CONSULTING – Bad honnef	100,00
TX LOGISTIK AUSTRIA – Wels	100,00
TX LOGISTIK SVIZZERA – Basel	100,00
TX LOGISTIK SVEZIA – Malmo	100,00
CARGO CHEMICAL SRL – Roma	99,58
METROSCAL SCARL – Roma	75,00
ITALCERRIFEL SCPA:	33,33
RETE FERROVIARIA ITALIANA SPA	33,33
TRENITALIA SPA	33,33
SERVIZI FERROVIARI PORTUALI - FERPORT NAPOLI SRL – Napoli	60,00
TX LOGISTIK AG – Bad Honnef	51,00
NET – NORD EST TERMINAL SPA - Padova	51,00
GRANDI STAZIONI CESKA REPUBLIKA SRO - Praga	51,00

FINTECNA S.p.A.

Imprese controllate

	Quota di partecipazione
Quadrifoglio immobiliare S.r.l.(già Steelworks Sud S.r.l.)	
Quadrifoglio Milano S.p.A.	
Quadrifoglio Verona S.p.A.	
Quadrifoglio Firenze S.p.A.	
Quadrifoglio Modena S.p.A.	
Quadrifoglio Firenze S.p.A.	
Giardino Tiburtino S.p.A.	
So.Te.A. S.p.A.	
Castel Romano S.p.A.	
Alfiere S.p.A.	
Giardini di Lambrate S.p.A.	
Quadrifoglio Milano S.p.A.	
Quadrifoglio Modena S.p.A.	
Quadrifoglio Verona S.p.A.	
Finmeccanica S.p.A.	
Capitalia (ex Banca di Roma)	
Edindustria S.p.A.	

PATRIMONIO DELLO STATO S.p.A.

•Ai sensi dell'art. 7, comma 3, del Decreto legge 15.4.2002, n.63, convertito in legge, con modificazioni, dalla Legge 16.6.2002, n.112 le azioni della Patrimonio dello Stato spa sono state trasferite a titolo gratuito a Fintecna spa a decorrere dal 16 novembre 2006.

GRTN S.p.A.

	Quota di partecipazione
•Acquirente Unico spa – 100%	100,00
•Gestore del Mercato Elettrico spa - 100	100,00

SEAT S.p.A.

	Quota di partecipazione
CIPI S.p.A. Milano	51,00
CONSODATA S.p.A. Roma	100,00
CONSODATA GROUP Ltd (in liquidazione) Londra	100,00
EUREDIT S.A. Parigi	100,00
LIGHTHOUSE INTERNATIONAL COMPANY S.A. IUSSEMBURGO	25,00
PRONTOSEAT S.r.l. Torino	100,00
TELEGATE HOLDING GMBH Monaco	100,00
TELEGATE A.G. Monaco: *Telegate Holding GmbH* *Seat Pagine Gialle S.p.A.*	 61,85 16,43
11811 NUEVA INFORMACIO TELEFONICA S.A.U. Madrid	100,00
11880 TELEGATE GmbH Vienna	100,00
DATAGATE GmbH MONACO	100,00
11880.COM GmbH MONACO	100,00
MOBILSAFE A.G. Monaco	100,00
TELEGATE AKADEMIE GmbH Rostok	100,00
TELEGATE FRANCE Sarl Parigi	100,00
LE UNO UNO 8 000 Sas (ex scoot France Sarl) Parigi	100,00
TELEGATE ITALIA Srl Torino	100,00
UNO UNO OCHO CINCO CERO GUIAS S.L. Madrid	100,00
1818 AUSKUNFT A.G. Zurigo	100,00
TDL INFOMEDIA Ltd Hampshire	100,00
INDIRECT S.P.R.L. (in liquidazione) Bruxelles	27,00
TDL BELGIUM S.A. (in liquidazione) Bruxelles	49,60
TDL GROUP Ltd (in liquidazione)Hampshire	100,00
TDL INFOMEDIA FINANCE Ltd (in liquidazione) Hampshire	100,00
TDL INFOMEDIA GROUP Pic (in liquidazione) Hampshire	100,00
TDL INFOMEDIA HOLDINGS Pic (in liquidazione) Hampshire	100,00
THOMSON DIRECTORIES Ltd Hampshire	100,00
THOMPSON DIRECTORIES PENSIO COMPANY Ltd Hampshire	100,00
SEAT CORPORATE UNIVERSITY 5.C.A.R.L. Torino	95,00

TELECOM ITALIA MEDIA S.p.A.

	Quota di partecipazione
AREE URBANE S.r.l. - Milano	0,97
F.B.C. GROUP LTD - Londra	2,90
GIALLOVIAGGI.IT S.r.l. (in liquidazione) - Milano	100,00
GRUPPO BUFFETTI S.p.A. - Roma	100,00

segue

	Quota di partecipazione
HOLDING MEDIA E COMUNICAZIONE H.M.C. S.p.A. - Roma	100,00
LA7 TELEVISIONI S.p.A. - Roma	100,00
ISCEIVESTORS in sapient & Cuneo Europa SA - Lussemburgo	25,00
SCS COMUNICAZIONE INTEGRATA S.p.A. (in liquidazione) - Roma	100,00
TELECOM MEDIA NEWS S.p.A. - Roma	100,00
TI AUDIT S.c.a.r.l. - Milano	18,18
TIGLIO 1 S.r.l. - Milano	2,10
TIN WEB S.r.l. (in liquidazione) - Milano	100,00
TUIGE SIM S.p.A. - Milano	14,23

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO S.p.A.

	Quota di partecipazione
Bimospa spa	99,73
Editalia spa	99,99
Verres spa	55,00
Fabriano Patners spa	100,00
Istituto della Enciclopedia Italiana spa	12,00
Innovazione e progetti scpa	53,00
Meccano spa	0,60
Sistema srl	15,00
Idroelettrica scarl	1,00
Idroenergia scarl	1,01

ITALIA LAVORO S.p.A.

	Quota di partecipazione
Ales spa	70,00
Cons. E-job place	51,00
Insar	59,87
Lab Italia	51,00
Omnia Media	60,00
SCO	100,00
Sit Sicilia	100,00

a) Imprese controllate

	Quota di partecipazione
Ales - Roma	70,00
Cons. E-job place (in liquidazione) - Roma	51,00
INSAR - Sassari	59,87
Lab Italia - Roma	51,00
Omnia Media - Roma	60,00
SCO - Roma	100,00
Sit Sicilia - Palermo	100,00

b) Imprese collegate

	Quota di partecipazione
A.S.U.B. - Napoli	49,00
ANDRIA MULTISERVICE - Andria	49,00
BIOSPHERA - Palermo	38,54
CARBINIA - Caroviglio	49,00
CASORIA AMBIENTE - Casoria	23,71
CATANIA MULTISERVIZI - Catania	49,00
CATANZARO SERVIZI - Catanzaro	49,01
CITTA' SOLIDALI - Napoli	49,00
CO.AN.AN. - Palermo	30,00
COPERTINO MULTISERVIZI - Lecce	47,00
FREGREA LAVORO - Bacoli	49,00
GE.S.I.P. Palermo – Palermo	49,00
GE.SE.MA. - Mercato S. Severino	49,00
GEO.ECO. SERVIZI (in liquidazione) - Napoli	49,00
GHELAS MULTISERVIZI - Gela	49,00
ICI.CA. - Napoli	49,00
ITALIA LAVORO SICILIA - Palermo	49,00
MEGA SERVICE - Trapani	49,00
MELITO MULTISERVIZI - Melito	49,00
MOLFETTA MULTISERVIZI - Molfetta	49,00
MULTISERVIZI LEPINI - Priverno	49,00
NOCERA MULTISERVIZI - Nocera Inferiore	49,00
QUALIANO MULTISERVIZI - Qualiano	49,00
RE.CAM. - Napoli	49,00
S.E.A. SERVIZI AMBIENTE - Campobasso	38,00
S.M. SOCIETA' MULT. (in liquidazione) - Ravanusa	49,00
SALERNO MANUTENZIONI - Salerno	49,00
SANTA TERESA - Brindisi	49,00
SIAL SERVIZI - Lamezia Terme	49,00
SIRACUSA RISORSE - Siracusa	49,00
SIT NAZIONALE - Roma	49,00
TARANTO ISOLA VERDE - Taranto	49,00
TARANTO SERVIZI - Taranto	49,00
TASTI S.P.A. - Taranto	49,00

TERRA DI LAVORO - Caserta	49,00
TERRE E CARE CAMPANIA - Napoli	24,00
TRAPANI SERVIZI - Trapani	49,00

C) ALTRE IMPRESE

	Quota di partecipazione
BIC LAZIO - Roma	1,38
CITTA' DEL FARE - Acerra	3,14
CONSEL - Roma	5,00
	segue
	Quota di partecipazione
CONSORZIO CEFRIS - Gioia Tauro	0,54
COOPERATIVA V/BANCA ETICA - Padova	177,00
COSIS - Roma	7,17
PATEO TERR. NOC. SARNESE - Nocera Inferiore	2,09
Proteo - Roma	4,88
S.M. SERVICE - Venezia	0,95
SERSAN (in liquidazione) - Lamezia	8,00
STOA' - Napoli	2,88

POSTE ITALIANE S.p.A.

	Quota di partecipazione
•POSTE VITA spa	100,00
•POSTEL spa	100,00
•EGI spa	100,00
•SDA EXPRESS COURIER spa	100,00
•BANCOPOSTA FONDI spa	100,00
•POSTECOM spa	100,00
•CLP scpa	51,00
•POSTE ITALIANE TRASPORTI spa	100,00
•NEWCO 3 spa	100,00
•PT SHOP spa	100,00
•MISTRAL AIR srl	100,00
•CONSORZIO POSTE LINK	70,00
•POSTE TUTELA spa	100,00
•CONSORZIO POSTE CONTACT	70,00

RAI RADIO TELEVISIONE ITALIANA S.p.A.

	Quota di partecipazione
AUDIRADIO	33,33
AUDITEL	33,00
SAN MARINO	50,00
SECEMIE	21,65

INOLTRE LA SOCIETA' PARTECIPA PER UN AMMONTARE DI 0,7 MLN DI EURO NELLE SEGUENTI IMPRESE:

FINSIEL	
INTERNATIONAL MULTIMEDIA UNIVERSITY	
ISTITUTO TRECCANI	

SACE S.p.A.

	Quota di partecipazione
SACE BT spa	100,00

SICOT S.p.A.

Non partecipa in altre società

SOCIETA' PER LO SVILUPPO DEL MERCATO DEI FONDI PENSIONI S.p.A.

Non partecipa in altre società

SOGESID S.p.A.

Non partecipa in altre società

SOGIN S.p.A.

	Quota di partecipazione
NUCLECO spa	60,00
CESI spa	1,95

SVILUPPO ITALIA S.p.A.

	Quota di partecipazione
ALBA VENTURA S.r.l. - Carrara	17,02
B.S.f. Srl in fallimento - Massa	33,75
C.S. ARREDI SRL IN FALLIMENTO - Taranto	21,05
C.S.R.A. SRL IN LIQUIDAZIONE - Massa	40,00
CATWORK S.P.A. - Napoli	29,68
CURVET MANUFACTORING S.P.A. - Laterza	19,22
DALCOES S.P.A. - Livorno	4,00
ELA S.P.A. (in fallimento) - Napoli	2,26
ELECTROTERNI S.P.A. - Terni	12,00
ELMIRAO SERVICE SRL - Taranto	12,30
FONDERIE S.P.A. (in fallimento) - Roma	1,73
G.R.C. ITALIA (in fallimento) - Piombino	46,88
GIOIA TECH S.P.A. Gioia del Colle	20,00
I.C.E. SRL (in fallimento) - Napoli	31,70
ISO S.p.A. (in fallimento) - Foligno	7,80
MARCEGAGLIA TARANTO S.P.A. – Garoldo degli Ippoliti	15,00
MEC FOND S.P.A. - Napoli	10,00

METALFER SUD S.P.A. (in fallimento) Torre Annunziata	37,10
NASA SRL (in fallimento) - Massa	48,15
ONE COMM. SRL - Milano	30,41
S.I.R.A.L. S.P.A. – San Vitaliano	24,64
SACHIM SRL -Putignano	14,96
SICALP SRL (in fallimento) Campiglia marittima	36,36
STE-SOC. ITTICA EUROPEA IN PROC.CONC. - Roma	15,00
SURAL S.P.A. - Taranto	1,42
TESSITURA DI GINOSA S.P.A. - Bergamo	18,37
TESSITURA DI MOTTOLA S.P.A. - Albino	9,71
TIRRENA MACCHINE SRL (in fallimento) - Massa	44,19
ACS ADVANCES COMPUTER SYSTEMS - Roma	20,50
	segue
	Quota di partecipazione
ALA BIRDI SRL - Arborea	30,00
BLUEPRINT S.P.A.	42,36
CAGLIARI AMBIENTE SCARL (in liquidazione) - Cagliari	30,00
CARLSON WAGONLIT ECENTRE ITALIA - Bari	30,00
CON.S.AER.SRL - Pozzuoli	2,41
CREAIMPRESA S.P.A. Roma	20,80
EDITORIALE VITA S.P.A. Milano	7,49
FINMEK SOLUTIONS S.P.A. IN AMM.STRAORD.- Aquila	30,00
FLORAMIATA S.P.A -Piancastagnaio	39,94
FRAME S.P.A. - Napoli	29,30
GIV SUD S.P.A. – Monteporzio Catone	20,09
GOLFO DEGLI ANGELI (in liquidazione) Cagliari	18,00
GRAND HOTEL DELLE TERME SRL – Santa Cesarea terme	47,78
I.T.S. INFORMATION TECHNOLOGY SERVICES S.P.A. – Torre del Greco	29,00
IND. MACELLAZ. VALLE DEL LEO - Fanano	21,05
LAMEZIA EUROPA SCPA – Lamezia Terme	20,00
MEDIHOT SRL - Palermo	33,31
PIAGGIO AEREO INDUSTRIES S.P.A. - Roma	21,05
POLO TESSILE MEDITERRANEO SRL - Rieti	44,78
QUADRILATERO MARCHE UMBRIA S.P.A. - Roma	49,00
RAPHAEL SRL - Palermo	45,84
SASSI ON LINE SERVICE SCPA (in liquidaz.) - Bari	0,00
SITCAMB S.P.A. - Latina	30,00
SOCIETA' MEDITERRANEA S.P.A. – Ma zara del Valle	22,22
T.E.S.S. COSTA DEL VESUVIO S.P.A. - Napoli	0,20
TINTORIA STAMPERIA DEL MOLISE (in fallim.) Boiano	49,00
TRADIZIONI DI CALABRIA S.P.A. (in fallimento)Cirò	49,00
TRADIZIONI ITALIANE S.P.A. (in fallimento) - Cirò	12,50
UNIVERSAL IMBALLAGGI SRL - Palermo	45,60
VIVENDA S.P.A. - Roma	30,00
XEPTAGEN S.P.A. - Napoli	29,00
BANCA ETICA SCARL - Padova	0,18

BO.PA. SERVICE SRL - Bari	8,73
C.R.A.A. SRL (in liquidazione) Arese	15,00
CCRI CAVI (in fallimento) Genova	30,00
CONSORZIO SPINNER - Bologna	33,33
COMPAGNIA FINANZIARIA INDUSTRIALE - Roma	67,00
FINITER SCARL - Roma	0,02
FILSE S.P.A. - Genova	2,07
FONDERIT ETRURIA (in fallimento) - Livorno	12,75
FRIULIA LIS S.P.A. - Udine	3,32
FRULIA S.P.A. - Trieste	0,30
I.T.C. (in fallimento) - Pignataro Maggiore	6,67
IND. FRAF. F.LLI PAGANO (in fallimento)- Campomorone	25,00
ITTICA UGENTO S.P.A. (in fallimento) - Lecco	34,84
	segue
	Quota di partecipazione
LAMEZIA MULTISERVIZI S.P.A. – Lamezia Terme	40,28
NAPOLI SOCIALE S.P.A. - Napoli	40,00
PTC PORTO TURISTICO DI CAPRI S.P.A. - Capri	49,00
SINCROTONE TRIESTE S.P.A. - Trieste	4,04
SISTEX (in fallimento) Genova	3,75
SOCIETA' PER CORNIGLIANO S.P.A. -	10,00
TURISMO E SVILUPPO S.P.A. - Cosenza	42,00

ALLEGATO C

	Quota di partecipazione
BIC LIGURIA SCPA - Genova	74,13
SVILUPPO ITALIA F.V.G. S.P.A. - Trieste	67,70
BIC UMBRIA S.P.A. - Terni	77,25
BIC VENETO SCPA (in liquidazione) Trieste	99,19
CISI ABRUZZO S.P.A. – L'Aquila	77,68
CISI PUGLIA S.P.A. - Bari	93,37
GARANZIA ITALIA – CONFIDI - Roma	91,23
INFRATEL ITALIA S.P.A. - Roma	99,00
INNOVAZIONE ITALIA S.P.A. - Roma	80,00
INVESTIRE PARTECIPAZIONI S.P.A. - Roma	99,91
ITALIA EVOLUTION S.P.A. - Roma	100,00
ITALIA NAVIGANDO S.P.A. Roma	88,00
ITALIA TURISMO S.P.A. - Roma	51,00
MESSINA SVILUPPO SOC. CONS. P.A. - Roma	62,14
RETE AUTOSTRADE MEDITERRANEE S.P.A. - Roma	95,00
STRATEGIA ITALIA S.P.A. SGR - Roma	86,02
SVI LAZIO S.P.A. - Roma	99,00
SVILUPPO ITALIA EMILIA ROMAGNA SRL - Roma	99,00
SVILUPPO ITALIA AREE PROD. S.P.A. - Genova	67,00

SVILUPPO ITALIA BASILICATA S.P.A. - Potenza	89,07
SVILUPPO ITALIA CALABRIA SCPA - Cosenza	75,76
SVILUPPO ITALIA CAMPANIA S.P.A. - Napoli	87,22
SVILUPPO ITALIA ENGINEERING S.P.A. - Roma	100,00
SVILUPPO ITALIA FACTOR S.P.A. - Roma	99,64
SVILUPPO ITALIA LAZIO SRL - Roma	99,00
SVILUPPO ITALIA LOMBARDIA S.P.A. - Milano	99,00
SVILUPPO ITALIA MARCHE S.P.A. - Ancona	99,00
SVILUPPO ITALIA MOLISE S.P.A. - Campochiaro	87,76
SVILUPPO ITALIA PIEMONTE S.P.A. - Torino	99,00
SVILUPPO ITALIA SARDEGNA S.P.A. - Cagliari	95,42
SVILUPPO ITALIA SICILIA S.P.A. - Palermo	99,58
SVILUPPO ITALIA TOSCANA SCPA - Massa	66,02
SVILUPPO ITALIA VENETO SRL - Marghera	99,00

Amministrazione partecipante
Ministero delle politiche agricole e forestali

BUONITALIA S.p.A.

	Quota di partecipazione
Enoteca d'italia srl	100,00

ISA S.p.A.

	Quota di partecipazione
Alparsut S.P.A. - Calestano (PR)	23,85
Apofruit Italia Scarl - Pievesestina (FO)	10,23
Campoverde S.P.A. - Castrovillari (CS)	25,55
CO.VAL.PA. Scarl - Cetano (AQ)	4,87
Conserve Italia Soc. Coop. Agr. - S. Lazzaro di Savena (BO)	4,37
COOP 3° ARBOREA - (OR)	2,74
COOP. Produttori Agr. Granf Zani - Granarolo Faentino (RA)	27,56
Ecocanapa S.C.A.R.L. - Comacchio (FE)	7,14
Florinvest (Fiorgallo) SRL - Torre Annunziata (NA)	35,71
Fruttagel S.C.p.A - Alfonsine (RA)	41,13
Fruttagel Molise S.C.p.A. - Piane di Larino (CB)	27,88
Masseria del Gargano S.p.A. - Apicena (FG)	41,66
Monge Agrifood S.p.A. - Monasterolo di Savigliano (CN)	30,80
Orto del Levante Scarl - Mesagne (BR)	41,36
Pievalta Soc. Agricola RL Vaiolati - Spontini (AN)	10,00
Sadam Castiglionese S.P.A. - Bologna	21,62
Sail Puglia Latte S.P.A. - Gioia del Colle (BA)	33,13
Salvi Services S.P.A. - Ferrara	23,33
Sardaromi S.P.A. Pula - (CA)	30,00

Spreafico F & F.lli S.p.A. - Dolzago (LC)	5,97
Tenuta Coppadoro S.p.A. - San Severo (FG)	10,00

Società sottoposte a procedure:

	Quota di partecipazione
Allione Industria Alimentare S.P.A. (fallita) -Policoro	3,86
Allione Industria Alimentare S.P.A. (fallita) - Tarantasca (CN)	5,97
Camposole S.P.A. (fallita) Corigliano - D'Otranto	6,70
Piemonte Ric. Agricola S.P.A. (fallita) - Tarantasca (CN)	1,80

Amministrazione partecipante:
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

SOFICOOP

	Quota di partecipazione
COOP. Pavimenti Corato Scrl Corato - (BA)	n.d
COPP. TRA. VA. SCRI Manerbio - (BR)	n.d
COPAD SCRL - Ancona	n.d
F.I.M.A. Scrl Cassano delle Murge - (BA)	n.d
Futura Scrl Perugia - (PG)	n.d
Italian Stile SCRL Comisano Vicentino - (VI)	n.d
Manifattura Abbigliamento SCRL - Fontanellato (PR)	n.d
Nuova Madeo Scrl - S. Demetrio Carone (CS)	n.d
Nuove Officine - San MAURO SCRL - S. Mauro a Signa (FI)	n.d
Restructur Scrl - Atena Lucana (SA)	n.d
Rinnovo Scrl - San Ferdinando di Puglia (FG)	n.d
TELCOOP Scrl - Quistello (MN)	n.d
Tessil 90 Scrl - Cassano delle Murge (BA)	n.d
Transervice - Scrl Piancogno (BS)	n.d

ALLEGATO E

	Quota di partecipazione
1. ACTIVA - Roma	n.d
2. ALCACIOFA - San Ferdinando di Puglia (FG)	n.d
3. AUTO.MAT. - San Ferdinando di Puglia (FG)	n.d
4. C.F.H.C. – Roma	n.d
5 CONTO ALLA ROVESCIA – Roma	n.d
6. COOPERSERVICE – Roma	n.d
7. EKLETTIKA – Abbadia S. Salvatore (SI)	n.d
8. ENERCOOP - Roma	n.d
9. EUROCARTA – Isola del Liri (FR)	n.d
10. GELOSO – Trinitapoli	n.d
11. IRIDEA – Roma	n.d
12. LA FODERAIA– Abbadia S. Salvatore (SI)	n.d
13 L'ART COST – Abbadia S. Salvatore (SI)	n.d
14. LASERPLAST – PonteCorvo (FR)	n.d
15. LOGIT - Montecchio Emilia (RE)	n.d
16. MAGENTA- Abbadia San Salvatore (SI)	n.d
17 OMNIA- Brescia	n.d
18. PALAZZOLO – Abbadia San Salvatore (SI)	n.d
19. PINGO – Roma	n.d

segue

	Quota di partecipazione
20. PRINTART – Guidonia Montecelio (Rm)	n.d
21. ROSA DELLE MURGE – Minervino Murge (BA)	n.d
22. S.I.M.A. – San Ferdinando di Puglia (FG)	n.d
23. SERVIZI VALTENESI – Calcinato (BS)	n.d
24. VITEMA - Corato (BA)	n.d
25. ZINELLI - Abbadia San Salvatore (SI)	n.d

CFI COOPERAZIONE FINANZA IMPRESA scpa

	Quota di partecipazione
ACC (2004)	n.d
ALCINAV (socio sovventore)	n.d
C.M.G. MARMI E GRANITI (2004)	n.d
CALZ. CONCA DEL SOLE	n.d
CANT. GIUSEPPE ORLANDO	n.d
CANT. LUIGI ORLANDO	n.d
CANT. PAOLO ORLANDO	n.d
CANT. ROSOLINO ORLANDO	n.d
CANT. SALVATORE ORLANDO	n.d
CANTIERE NAVALE MEGARIDE (socio sovventore)	n.d
CAR (2004)	n.d
CAST	n.d
CE.SA.BO. (2004)	n.d
CERLIND LIVORNO	n.d
CO.LA.T. (2004)	n.d
COELME	n.d
COELME (socio sovventore)	n.d
COMER	n.d
COMES (socio sovventore 2004)	n.d
COMETHA (2004)	n.d
CONTESSA 3 C.	n.d
DOLCIARIA TOSCANA	n.d
DOLCIARIA TOSCANA (socio sovventore)	n.d
EMMEVIERRE	n.d
FONO ROMA FILM REC.	n.d
G.I.M. GRANDI LAV. MECCANICHE (socio sovventore 2004)	n.d
GIUSEPPE CAPPELLETTI	n.d
GIUSEPPE CAPPELLETTI (socio sovventore)	n.d
IPT	n.d
IPT (socio sovventore)	n.d
LIRI CART (2004)	n.d
M.E.A.A.T.	n.d
N. ACAR	n.d
N. CECCONI E NUTINI	n.d

N. CECCONI E NUTINI (socio sovventore)	n.d
N CERAMINTER (socio sovventore)	n.d
	segue
	Quota di partecipazione
N CESAT	n.d
N CRUMIERE	n.d
N TAG/CFM	n.d
N. COOP TORCOLI	n.d
OCEM IMPIANTI	n.d
OCEM IMPIANTI (socio sovventore)	n.d
PLINIANA	n.d
SMERALDA	n.d
TECNOCOOP (socio sovventore)	n.d
VIDEOSFERA (socio sovventore)	n.d
C.C.M.S.	n.d
COOP. ARCHEOLOGIA Scrl 2004	n.d
EDIL ATELLANA	n.d
GASMAN	n.d
IL GUADO SCRL 2004	n.d
FONDITORI SALERNO 2004	n.d
L'INTERNAZIONALE	n.d
C.E.M.S. COOP. ELETTROMECCANICA SUD	n.d
SA.C.A.M. 2004	n.d
MUCAFER 2004	n.d
C.M.G. COOP METALMECCANICA DELLA GARFAGNANA	n.d
ROMA CITTA' FUTURA SCPAO	n.d
CNP CANTIERE NAVALE POLESANO	n.d
ALMA.RI.NA. SOC. COOP.	n.d
PRO.G.E.I. 2004	n.d
SOLUZIONI PLASTICHE VITTORIA 2004	n.d
SOLLITA 2004	n.d
DONNA FUTURA 2004	n.d
COLONIA SARACENA 2004	n.d
TRAFILCOOP 2004	n.d
METALCOOP	n.d
C.C.R. - CARTIERA COOPERATIVA RIVALTA	n.d
CALZATURIFICIO LUIS	n.d
COMUNITA' FRATERNITA'	n.d
NAUTILUS	n.d
T.S. (STAR UP)	n.d

A.1 ATTIVO

	PAESI		
1	Albania	ALBANIA MANIFATTURA SH.P.K.	CALZATURIFICIO - TOMAIFICIO VI.MODA S.R.L.
2	Albania	UJI I FTHOTE TEPELENE SH.P.K.	VELPORJE S.R.L.
3	Albania	ALBAMARMI SH.P.K.	ALBANOVA S.R.L.
4	Albania	NIKO & K. PRECOMPRESSI SH.P.K.	LATERIFICIO PUGLIESE S.P.A. - CO.RA.SIDER S.R.L.
1	Bulgaria	SI.ZE. - SISAS-ZEBRA INTERNATIONAL A.D.	S.I.S.A.S. S.R.L.
2	Bulgaria	TEXNOVALINE SPA	NOVATESSILE S.R.L. IN FALLIMENTO
3	Bulgaria	SALVAMED A.D.	DITTA LUIGI SALVADORI S.P.A.
4	Bulgaria	BULSAFIL O.O.D.	SAFIL S.R.L.
5	Bulgaria	BULBANK A.D.	UNICREDITO ITALIANO S.P.A.
6	Bulgaria	STRATUS SRL	GERVASONI S.P.A.
7	Bulgaria	CTI CLOTHING TRADE INTERNATIONAL SRL	T.S.C. TRADING SERVICE COMPANY S.R.L.
8	Bulgaria	BULCARIOCA SRL	TORREFAZIONE CARIOCA DI BARTOLUCCI ANNA RITA
9	Bulgaria	BULIT GLASS SRL	CURVET GROUP HOLDINGS S.P.A.
10	Bulgaria	R.B.O. EOOD	RODEL S.P.A.
1	Croazia	WAM PRODUCT D.O.O.	WAM S.P.A.
2	Croazia	ZAGREBACKA BANKA D.D.	UNICREDITO ITALIANO S.P.A.
3	Croazia	MASLINICA D.O.O.	HOTEL SOLE S.R.L.
4	Croazia	RURIS JASKA D.O.O.	AGRICOLA VALDARNO SCARL
5	Croazia	ARENATURIST HOTELI D.O.O.	ISTRIA INVESTIMENTI S.P.A.
6	Croazia	ARENATURIST TURISTICKA NASELJA D.O.O.	ISTRIA INVESTIMENTI S.P.A.
7	Croazia	OROPILUM D.O.O.	AQUAFABRIC S.R.L.
8	Croazia	BULGARI FILATI D.O.O.	AQUAFIL DIVISIONE BULGARI FILATI S.P.A.
9	Croazia	EURO REFLEX D.O.O.	YABE S.P.A.
1	Macedonia	SOL SEE D.O.O.	SOL S.P.A.
1	Malta	SOCOTHERM AFRICA LTD	SOCOTHERM S.P.A.
1	Moldavia	CALMO ITALIA SRL	C.A.L. S.P.A. IN LIQUIDAZIONE
1	Norvegia	ALGEA A.S.	VALAGRO S.P.A.
1	Polonia	MANULI HYDRAULICS POLSKA S.A.	MANULI VENTURE S.R.L.
2	Polonia	RABUGINO SP.Z.O.O.	RABUGINO S.P.A.
3	Polonia	MANULI AUTO POLSKA SP.Z.O.O.	MANULI AUTOMOTIVE S.P.A.
4	Polonia	SESTILUVE POLSKA SP.Z.O.O.	SEST S.R.L.
5	Polonia	INDESIT COMPANY POLSKA SP.Z.O.O.	INDESIT COMPANY S.P.A.
6	Polonia	MAPEI POLSKA SP.Z.O.O.	MAPEI S.P.A.
7	Polonia	ITB POLAND SP.Z.O.O.	ITB S.P.A.
8	Polonia	COSMAR POLSKA SP.Z.O.O.	CO.GE.I. ITALIA S.R.L. - DUE ERRE S.P.A. -ESCHILO 1 S.R.L. - IMM. MILANESE CARLERO S.R.L.
9	Polonia	STAR POLSKA SP.Z.O.O.	STAR CHEMICAL LOGISTIC S.P.A.

SETTORE	VALUTA	CAPITALE SOCIALE IN VALUTA AMMONTARE	QUOTA SIMEST %	QUOTA SIMEST IN VALUTA	PATRIMONIO NETTO	DATA DELIBERA
TESSILE/ABBIGLIAMENTO	ALL	142.623.730	15,00	21.393.730	192.897	30-dic-96
AGRO-ALIMENTARE	ALL	1.305.000.000	15,00	195.750.000	1.162.767	23-giu-99
EDILIZIA/COSTRUZIONI	ALL	73.000.000	25,00	18.250.000	129.349	2-dic-99
EDILIZIA/COSTRUZIONI	ALL	100.000.000	20,00	20.000.000	165.499	14-dic-01
GOMMA/PLASTICA	BGN	1.000.000.000	15,30	153.000.000	171.980	31-lug-96
TESSILE/ABBIGLIAMENTO	BGN	2.171.239	9,73	211.253	107.423	13-lug-99
CHIMICO/FARMACEUTICO	BGN	3.150.000	10,00	315.000	161.243	18-dic-00
TESSILE/ABBIGLIAMENTO	BGN	20.200.530	5,00	1.009.770	516.556	18-apr-01
CREDITO	BGN	166.370.160	2,50	4.159.254	6.846.994	20-apr-01
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	BGN	5.100.000	9,00	459.000	234.683	23-giu-03
TESSILE/ABBIGLIAMENTO	BGN	3.912.000	12,50	489.000	250.236	11-lug-03
AGRO-ALIMENTARE	BGN	1.234.182	25,00	308.546	157.880	3-feb-05
ALTRI	BGN	3.427.020	13,00	445.510	228.636	28-apr-05
TESSILE/ABBIGLIAMENTO	BGN	1.955.000	9,99	195.400	99.976	18-ott-05
EDILIZIA/COSTRUZIONI	HRK	23.200.000	11,80	2.738.000	372.285	24-lug-01
CREDITO	HRK	1.096.000.000	0,31	3.415.730	2.500.037	30-set-02
TURISTICO/ALBERGHIERO	HRK	83.180.000	4,54	3.776.372	515.975	30-dic-02
AGRO-ALIMENTARE	HRK	7.630.900	20,18	1.540.000	201.042	30-dic-03
TURISTICO/ALBERGHIERO	HRK	94.151.600	4,99	4.701.000	631.471	14-apr-04
TURISTICO/ALBERGHIERO	HRK	35.075.600	4,80	1.683.628	225.355	14-apr-04
TESSILE/ABBIGLIAMENTO	HKR	8.528.800	25,00	2.132.194	290.000	23-lug-04
TESSILE/ABBIGLIAMENTO	HKR	22.730.000	24,36	5.536.800	750.238	12-ago-04
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	HRK	9.000.000	9,44	850.000	116.951	6-lug-05
ALTRI	EUR	8.116.000	12,00	973.920	974.174	26-lug-04
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	USD	10.000.000	9,00	900.000	980.886	30-apr-02
TESSILE/ABBIGLIAMENTO	LEI	21.172.800	12,71	2.691.270	144.699	2-apr-99
CHIMICO/FARMACEUTICO	NOK	1.000.000	10,00	100.000	448.350	31-dic-02
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	PLN	28.685.348	4,56	1.308.828	674.981	22-dic-97
GOMMA/PLASTICA	PLN	11.000.000	16,80	1.848.000	474.937	21-lug-99
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	PLN	68.000.000	5,00	3.400.000	864.810	3-dic-01
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	PLN	16.000.000	5,63	900.000	252.474	15-mar-02
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	PLN	540.876.500	1,75	9.440.000	2.252.924	15-mar-02
CHIMICO/FARMACEUTICO	PLN	15.000.000	12,00	1.800.000	503.236	17-apr-02
GOMMA/PLASTICA	PLN	3.700.000	15,00	555.000	130.958	4-lug-02
TURISTICO/ALBERGHIERO	PLN	43.000.000	20,00	8.600.000	1.942.344	9-giu-03
SERVIZI	PLN	5.521.000	15,75	869.500	186.054	17-lug-03

10	Polonia	I.C.T. POLAND SPZ.O.O.	INDUSTRIE CARTARIE TRONCHETTI S.P.A.
11	Polonia	ADLER POLSKA SP. ZO. O.	ADLER PLASTIC S.P.A.
12	Polonia	ITCOS' SPZO.O.	TEA S.P.A. - ACAM S.P.A. SEA S.P.A. - ASM S.P.A. - AMIU S.P.A. SIENA AMBIENTE S.P.A.
13	Polonia	US.EN.EKO.SPZO.O.	SER.EN.I.A. S.R.L.

1	Rep. Ceca	PILA MSK	S.A.I.M.E. S.R.L.
2	Rep. Ceca	I.M.F. S.R.O.	I.M.F. IMPIANTI MACCHINE FONDERIA S.R.L.
3	Rep. Ceca	ZIVNOSTENSKA BANKA A.S.	UNICREDITO ITALIANO S.P.A.
4	Rep. Ceca	MANULI HYDRAULICS EUROPE S.R.O.	MANULI VENTURE S.R.L.
5	Rep. Ceca	H.T.S. S.R.O.	LUAVE S.P.A.
6	Rep. Ceca	GRANDI STAZIONI CESKA REPUBLIKA A.S.	GRANDI STAZIONI S.P.A.

1	Romania	SELECT S.A.	CONFITALIA S.P.A.
2	Romania	CROMSTEEL S.A.	FAIT S.R.L.
3	Romania	HEDAROM BEST S.R.L.	GAMMA S.N.C. DI FRIGERIO F.LLI
4	Romania	PARMALAT ROMANIA S.A.	CONTAL S.R.L.
5	Romania	GENERAL BETON ROMANIA S.R.L.	GENERAL BETON TRIVENETA S.P.A.
6	Romania	EAST STICKS & PACKAGING S.A.	F.I.L.C.A. S.P.A.
7	Romania	CALZATURIFICIO TORRE S.R.L.	CALZATURIFICIO BIFELL S.R.L.
8	Romania	BANCA COMERCIALA SANPAOLO IMI BANK S.A.	SAN PAOLO IMI S.P.A.
9	Romania	FONEAST S.R.L.	FILATURA FONTANELLA S.P.A.
10	Romania	TUBOMECANICA S.A.	F.LLI AGUZZI S.R.L.
11	Romania	GETCO ROMANIA S.R.L.	GETCO S.R.L.
12	Romania	VERNI & FIDA ROMANIA S.R.L.	VERNI & FIDA S.R.L.
13	Romania	S.C. NOVELLA ROM S.R.L.	AZIENDA AGRICOLA NOVELLA SENTIERI S.A.S.
14	Romania	TRICOTEX S.A.	IMM S.P.A.
15	Romania	S.C. GHIMAR S.R.L.	INTERNATIONAL COMPANY S.R.L.
16	Romania	PAPERPLAST S.R.L.	GETCO S.R.L.
17	Romania	S.C. INTERPORTO ROMANIA S.A.	IMMOBILIARE GENERALE VENETA S.R.L.
18	Romania	ENER ROM S.R.L.	ENERLUX S.R.L.
19	Romania	S.C. PIR- POOL & IDROESSE ROMANIA S.A.	POOL ENGINEERING S.P.A.
20	Romania	S.C. CIATTI HT SEBES S.R.L.	CIATTI S.P.A.
21	Romania	S.C. DI TECH RO S.R.L.	DI TECH S.R.L.
22	Romania	DUCATI ENERGIA ROMANIA S.A.	DUCATI ENERGIA S.P.A.
23	Romania	S.C. I.C.I. ROMANIA S.A.	UNICALOR S.P.A.
24	Romania	S.C. ROTER ROMANIA S.R.L.	ROTER S.P.A.
25	Romania	SC CONSTRUCTII ANPIEN S.R.L.	PREFAB DI BELLINI GEOM. PIETRO & C. S.N.C.
26	Romania	S.C. W.S.C. (WORLD STARTEL COMMUNICATIONS EUROPA) S.A.	WORLD STARTEL COMMUNICATIONS S.P.A.
27	Romania	S.C. VACIS PREFABRICATE S.R.L.	MARCORA VACIS S.R.L.
28	Romania	FILECA INDUSTRY S.R.L.	ECAFIL BEST S.P.A.
29	Romania	DOROTEX S.R.L.	ARFIL S.R.L.
30	Romania	S.C. EUROCHEESE S.R.L.	RONVEST S.R.L.
31	Romania	S.I.R.F.I.T. S.R.L.	F.O.M. TACCONI S.P.A.
32	Romania	SC GRANDE ARREDO RO S.R.L.	GRANDE ARREDO S.P.A.
33	Romania	SIAD ROMANIA S.R.L.	SOC.ITALIANA ACETILENE E DERIVATI - SIAD S.P.A.
34	Romania	GRANDE MECCANICA EST S.R.L.	GRANDE MECCANICA S.P.A.
35	Romania	OXYROM S.R.L.	OSSYGENO S.R.L.
36	Romania	S.C. LIBERI PRINTING S.R.L.	G. CANALE & C. S.P.A.

1	Russia	D.C. BIM Z.A.O.	DELCON S.R.L.
2	Russia	CJSC INDESIT INTERNATIONAL	INDESIT COMPANY S.P.A.

SETTORE	VALUTA	CAPITALE SOCIALE AMMONTARE	%	QUOTA IMPEGNO VALUTA	PARTECIPAZIONE SIMEST NETTO	DATA ACQUISIZIONE
CHIMICO/FARMACEUTICO	PLN	105.000.000	4,76	5.000.000	1.135.535	25-giu-04
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	PLN	45.000.000	8,00	3.600.000	808.337	8-lug-04
SERVIZI	PLN	4.000.000	25,00	1.000.000	235.944	22-ott-04
SERVIZI	PLN	7.100.000	25,00	1.775.000	433.917	9-dic-04
LEGNO/ARREDAMENTO	CZK	112.100.000	3,48	3.900.000	104.135	23-mar-99
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	CZK	52.100.000	24,95	13.000.000	409.711	22-gen-02
CREDITO	CZK	1.360.410.000	1,22	16.557.000	2.499.941	9-gen-04
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	CZK	80.500.000	9,88	7.950.000	246.942	8-apr-04
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	CZK	133.300.000	15,00	20.000.000	345.200	14-apr-04
SERVIZI	CZK	237.200.000	10,12	24.000.000	814.641	7-dic-04
TESSILE/ABBIGLIAMENTO	RON	3.973.295	2,93	116.260	72.396	7-giu-99
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	RON	11.628.439	4,90	569.765	175.071	6-ago-99
LEGNO/ARREDAMENTO	RON	2.225.000	15,00	333.750	193.671	9-ago-99
AGRO-ALIMENTARE	RON	26.089.800	3,86	1.007.970	236.115	25-lug-00
EDILIZIA/COSTRUZIONI	RON	15.402.513	8,79	1.353.775	463.885	29-set-00
LEGNO/ARREDAMENTO	RON	3.737.000	15,00	560.550	273.908	21-dic-00
TESSILE/ABBIGLIAMENTO	RON	2.163.020	24,00	519.140	186.059	20-feb-02
CREDITO	RON	66.138.700	2,14	1.417.570	614.738	5-apr-02
TESSILE/ABBIGLIAMENTO	RON	24.042.724	11,41	2.743.241	732.662	20-apr-02
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	RON	1.841.080	25,00	460.269	135.600	13-nov-02
CARTA/CARTOTECNICA	RON	1.693.500	25,00	423.370	121.171	30-nov-02
METALLURGICO/SIDERURGICO	RON	7.710.500	15,00	1.156.575	334.548	16-dic-02
AGRO-ALIMENTARE	RON	8.544.740	12,48	1.066.500	296.342	8-apr-03
TESSILE/ABBIGLIAMENTO	RON	6.454.107	5,86	378.272	253.064	3-nov-03
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	RON	4.019.120	14,91	599.340	150.080	18-nov-03
CARTA/CARTOTECNICA	RON	2.845.280	25,00	711.270	175.423	18-dic-03
EDILIZIA/COSTRUZIONI	RON	28.845.800	14,12	4.074.400	1.000.158	22-dic-03
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	RON	4.088.473	12,40	506.971	127.000	27-feb-04
SERVIZI	RON	2.051.675	14,99	307.500	75.026	16-giu-04
LEGNO/ARREDAMENTO	RON	23.180.080	7,30	1.691.710	390.570	16-giu-04
ELETTRONICO/INFORMATICO	EUR	1.000.000	20,00	200.000	200.030	7-set-04
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	EUR	3.000.000	25,00	750.000	750.241	27-set-04
TESSILE/ABBIGLIAMENTO	EUR	4.665.000	10,72	500.000	500.193	25-nov-04
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	RON	8.000.000	23,20	1.856.000	464.242	3-dic-04
EDILIZIA/COSTRUZIONI	RON	2.477.300	9,00	222.960	54.133	21-dic-04
SERVIZI	RON	4.125.440	15,00	618.816	151.500	14-gen-05
EDILIZIA/COSTRUZIONI	RON	10.652.460	10,77	1.147.188	280.087	16-feb-05
TESSILE/ABBIGLIAMENTO	RON	11.887.020	8,99	1.068.267	292.591	7-apr-05
TESSILE/ABBIGLIAMENTO	RON	5.905.000	15,83	934.657	258.111	27-apr-05
AGRO-ALIMENTARE	RON	10.570.000	12,00	1.268.400	350.844	23-mag-05
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	RON	5.051.500	18,98	958.930	266.083	30-giu-05
EDILIZIA/COSTRUZIONI	RON	6.162.360	14,94	920.700	255.007	18-lug-05
CHIMICO/FARMACEUTICO	RON	23.408.020	9,50	2.222.784	622.157	16-ago-05
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	RON	4.320.000	13,00	561.600	156.000	21-nov-05
TESSILE/ABBIGLIAMENTO	RON	594.120	19,80	117.647	60.000	22-nov-05
CARTA/CARTOTECNICA	RON	4.577.940	5,40	247.209	174.400	27-dic-05
GOMMA/PLASTICA	RUB	9.308.000	15,00	1.396.200	205.403	21-mag-98
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	RUB	1.664.165.000	4,98	82.834.000	7.501.456	12-dic-00

3	Russia	GLENKO Z.A.O.	MAGURCIO MAGREB S.P.A.
4	Russia	IBC Z.A.O.	INTESA BCI S.P.A.
5	Russia	LOCAT LEASING RUSSIA Z.A.O.	LOCAT S.P.A.
6	Russia	MERLONI TERMOSANITARI RUS LLC - MTSR	MTS OVERSEAS S.R.L.
7	Russia	GALLIGNANI - MASCIO - TONUTTI (GMT) LIMITED	TONUTTI S.P.A.
8	Russia	SILT OOO	FALEGNAMERIA FLLI DE DANELI S.N.C.

1	Serbia e Montenegro	ZANNINI HEMOFARM D.O.O.	GRAFICA ZANNINI S.P.A.
2	Serbia e Montenegro	STAR SECER A.D. SENTA	SAIEST S.P.A.
3	Serbia e Montenegro	INDUSTRIJSKI MEDICINSKI GASOVI - IMG D.O.O.	SOL S.P.A.
4	Serbia e Montenegro	FABRIKA SECERA TE-TO A.D.	SAIEST S.P.A.
5	Serbia e Montenegro	YUGO COMPAS D.O.O.	COMPAS S.P.A.

1	Slovacchia	PAZZ S.R.O.	PUNTO AZZURRO S.R.L.
2	Slovacchia	TWISTA SPOL S.R.O.	MARIOBOSELLI YARNS S.P.A.
3	Slovacchia	DAMEDAS S.R.O.	POLISTAMP SYSTEM S.R.L.
4	Slovacchia	CENON S.R.O.	AQUARL S.P.A.
5	Slovacchia	KOSIT A.S.	4ITALY S.P.A. ENERGY & ENVIRONMENT
6	Slovacchia	SITEM SLOVAKIA S.R.O.	SITEM S.P.A.
7	Slovacchia	EURO TRANCIATI SR S.R.O.	ALTER S.R.L.
8	Slovacchia	PRIMA POPRAD S.R.O.	PRIMA S.P.A.

1	Slovenia	COSTAFERROVIARIA D.O.O.	COSTAFERROVIARIA S.P.A.
2	Slovenia	I.C.R. - INTERNATIONAL COFFE ROSTRI D.O.O.	ESPRESSAROMA S.P.A.
3	Slovenia	MESTNI PLINOVODI D.O.O.	A.M.G.A. S.P.A. - AEM S.P.A.
4	Slovenia	SPG- SOL PLIN GORENJSKA	SOL S.P.A.
5	Slovenia	ENERGETIKA D.O.O.	SOL S.P.A.

1	Turchia	CIMENTAS - IZMIR CIMENTO FABRICASI TURK A.S.	CEMENTIR - CEMENTERIE DEL TIRRENO S.P.A.
2	Turchia	MAINETTI GIYSI ASKILARI VE TIC A.S.	MAINETTI S.P.A.
3	Turchia	PROCHIMICA TEKSTIL KIMYASALLARI SANAYI VE TICARET A.S.	PROCHIMICA NOVARESE S.P.A.
4	Turchia	ELMEK A.S.	COMEM S.P.A.

1	Ucraina	LAURA TZOV	FILO' S.R.L.
2	Ucraina	CJSC ZEUS KERAMIK	EMILCERAMICA S.P.A.

1	Ungheria	HUNGARY BAGS KFT	YIEN S.R.L.
2	Ungheria	CENTRAL EUROPEAN ECONOMIC DEVELOPMENT KFT	IRTI LAVORI S.P.A. IN FALLIMENTO
3	Ungheria	FAREST R.T.	STUDIO DE CAPOA E ASSOCIATI
4	Ungheria	CATONE KFT	CATONE S.P.A.
5	Ungheria	CUOIUM KFT	CONCERIA MASTROTTO S.P.A.

SETTORE	CAPITALE SOCIALE		QUOTA		PARTECIPAZIONE	DATA
	VALUTA	ANNUALE	%	IN VALUTA	IN €	COSTITUZIONE
TESSILE/ABBIGLIAMENTO	RUB	355.848.128	16,97	60.392.455	2.095.138	27-mar-01
SERVIZI	RUB	60.000.000	25,00	15.000.000		20-dic-01
CREDITO	RUB	107.000.000	8,33	8.914.000	250.635	23-lug-04
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	RUB	1.044.550.574	6,50	67.895.788	1.935.707	20-lug-05
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	RUB	35.000.000	20,00	7.000.000	200.151	14-ott-05
LEGNO/ARREDAMENTO	RUB	50.756.304	12,21	6.198.785	182.642	22-ott-05
GOMMA/PLASTICA	EUR	4.241.536	8,94	379.193	363.226	25-set-02
AGRO-ALIMENTARE	CDS	488.890.000	15,68	76.650.000	950.138	14-mar-05
CHIMICO/FARMACEUTICO	EUR	2.414.753	15,43	372.543	260.000	30-mar-05
AGRO-ALIMENTARE	CDS	576.193.410	7,20	41.500.800	497.433	28-lug-05
LEGNO/ARREDAMENTO	EUR	2.280.000	8,77	200.000	200.000	21-nov-05
TESSILE/ABBIGLIAMENTO	SKK	42.800.000	15,00	6.420.000	154.937	10-dic-97
TESSILE/ABBIGLIAMENTO	SKK	100.000.000	12,00	12.000.000	273.053	27-apr-99
EDILIZIA/COSTRUZIONI	SKK	45.100.000	15,00	6.765.000	159.611	16-dic-99
CHIMICO/FARMACEUTICO	SKK	797.516.000	11,93	95.118.000	4.103.820	27-nov-01
SERVIZI	SKK	400.000.000	5,00	20.000.000	462.577	4-giu-02
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	SKK	222.800.000	12,50	27.860.000	712.269	15-lug-04
LEGNO/ARREDAMENTO	SKK	40.160.000	9,96	4.000.000	100.118	21-lug-04
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	SKK	159.436.000	25,00	39.859.000	999.315	22-lug-04
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	SIT	470.000.000	24,60	115.620.000	582.403	8-lug-99
AGRO-ALIMENTARE	SIT	178.924.500	5,90	10.560.000	50.162	12-dic-00
ALTRI	SIT	3.822.852.162	17,54	670.662.000	3.103.553	24-mag-01
ALTRI	SIT	1.970.000.000	5,40	106.380.000	469.814	19-dic-02
CHIMICO/FARMACEUTICO	SIT	239.544.630	7,33	17.558.621	151.000	28-apr-03
EDILIZIA/COSTRUZIONI	TRY	1.050.000	5,00	52.500	1.146.538	19-lug-02
GOMMA/PLASTICA	TRY	2.000.000	24,00	480.000	882.889	17-ott-02
CHIMICO/FARMACEUTICO	TRY	2.871.780	10,00	287.178	176.212	21-mag-04
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	TRY	2.804.000	10,34	290.000	159.638	6-mag-05
TESSILE/ABBIGLIAMENTO	UAH	15.035.421	10,55	1.585.735	255.016	15-set-05
EDILIZIA/COSTRUZIONI	UAH	53.577.521	6,79	3.636.000	610.000	21-dic-05
TESSILE/ABBIGLIAMENTO	HUF	295.960.000	15,00	44.393.545	170.158	5-mag-00
SERVIZI	HUF	80.000.000	24,00	19.200.000	75.790	19-set-00
SERVIZI	HUF	22.000.000	25,00	5.500.000	21.983	29-dic-00
SERVIZI	HUF	1.600.000.000	5,29	84.630.000	344.131	20-lug-01
TESSILE/ABBIGLIAMENTO	EUR	9.600.000	5,21	500.000	500.657	21-mag-04

	PAESE	SOCIETÀ ESTERA	PARTECIPANTE ITALIANO
	Altri paesi		
1	Argentina	MANULI PACKAGING S.A.	MANULI STRETCH S.P.A.
2	Argentina	LA FORTEZZA SUDAMERICANA S.A.	LA FORTEZZA S.P.A.
3	Argentina	SER BEEF S.A.	CAMPAGANO S.P.A.
4	Argentina	PORFIDO PATAGONICO S.A.	PORFIDI INTERNATIONAL S.R.L.
5	Argentina	EMER LATINOAMERICANA S.A.	EMER S.R.L.
	Brasile		
1	Brasile	CRYLOR LTDA	RADICINYLON S.P.A.
2	Brasile	IMAM DO BRASIL S.A.	S.I.V. S.P.A. - IMAM MELFI S.R.L.
3	Brasile	RHODES S.A.	IVARS S.P.A. - BRADO S.P.A.
4	Brasile	ITALTRACTOR LANDRONI LTDA	ITALTRACTOR ITM S.P.A.
5	Brasile	BIEMME DO BRASIL LTDA	BIEMME S.P.A.
6	Brasile	CO.GE.ME. DO BRASIL LTDA	COGEME SET S.P.A.
7	Brasile	BURIGOTTO S.A.	PEG PEREGO S.P.A.
8	Brasile	TELLURE ROTA DO BRASIL LTDA	TELLURE ROTA S.P.A.
9	Brasile	ARQUATI SUDAMERICA INDUSTRIA E COMERCIO LTDA	ARQUATI CORNICI S.P.A.
10	Brasile	CODAP BRASIL LTDA	CO.DA.P. - COLA DAIRY PRODUCTS S.P.A.
11	Brasile	PENTA INDUSTRIAL LTDA	GM MEGA S.P.A.
12	Brasile	METALINOX ACOS E METAIS LTDA	COGNE ACCIAI SPECIALI S.R.L.
13	Brasile	ARES LINE LATINOAMERICA S.A.	ARES LINE S.R.L.
14	Brasile	CERLA CAPITAL SERVICE DO BRASIL LTDA	CERLA CAPITAL SERVICES S.P.A.
15	Brasile	BRAVO INDUSTRIA E COMERCIO DE MOVEIS S.A.	16 SVILUPPO S.R.L.
16	Brasile	MAGNETTO AUTOMOTIVE DO BRASIL LTDA	MAGNETTO AUTOMOTIVE S.P.A.
17	Brasile	MARANGONI TREAD LATINO AMERICA INDUSTRIA E COMERCIO DE	MID S.P.A.
	Canada		
1	Canada	INFRAGAS NORTH AMERICA INC.	INFRAGAS S.P.A.
	Capo Verde		
1	Rep. Capo Verde	KAOBERDI HOTELARIA E TURISMO LTDA	CABO VERDE TIME S.P.A.
2	Rep. Capo Verde	EUROTURISTICA S.A.	PROGETUR S.P.A.
	Cile		
1	Cile	CONCESIONARIA COSTANERA NORTE S.A.	IMPREGILO INTERNATIONAL INFRASTRUCTURES NV
	Cina		
1	Cina	TIANJIN DELVE INSULATORS CO. LTD	SEVES S.P.A.
2	Cina	ALTAY SCIENTIFIC EQUIPMENT CO. LTD	ALTAY INTERNATIONAL S.R.L.
3	Cina	TECNIMETAL YUANDONG CO. LTD	TECNIMETAL S.R.L.
4	Cina	FARAM (CHINA) CO. LTD	FARAM S.P.A.
5	Cina	SHANGHAI ATOM CUTTING MACHINERY CO.LTD	ATOM S.P.A.
6	Cina	FLENCO NINGBO POWER AUXILIARY EQUIPMENT CO. LTD	FLENCO S.P.A.
7	Cina	ELCO CHINA LTD	ELCO S.P.A.
8	Cina	JIANGSU SHENGHAI INDUSTRIAL CO. LTD	PETTINATURA DI VERRONE S.P.A.
9	Cina	SHANGHAI VETROARREDO S.S.G. GLASS CO.LTD.	SEVES S.P.A.
10	Cina	GOGLIO (TIANJIN) PACKAGING CO. LTD	GOPACK PROMOTION S.P.A.
11	Cina	BI-TECH (SUZHOU) CO. LTD	IGMI - IEMCA GIULIANI MACCHINE ITALIA S.P.A.
12	Cina	MANULI HYDRAULICS (SUZHOU) CO. LTD	MANULI VENTURE S.R.L.
13	Cina	CHINA METALS PROCESSING HK LTD	TECHINT S.P.A.
14	Cina	BEIJING GGI WINDOW & DOOR PRODUCTS CO. LTD	GSG INTERNATIONAL S.P.A.
15	Cina	TIAN XIN YI GARMENT CO. LTD	SASCH S.P.A.
16	Cina	FMMG TECHNICAL TEXTILES (SUZHOU) CO. LTD	FIL MAN MADE GROUP S.R.L.

CHIMICO/FARMACEUTICO	ARS	6.500.000	10,00	650.000	635.673	18-giu-99
METALLURGICO/SIDERURGICO	ARS	3.400.000	15,00	510.000	515.394	3-mag-00
AGRO-ALIMENTARE	ARS	50.000.000	18,00	9.000.000	9.547.754	27-giu-00
EDILIZIA/COSTRUZIONI	ARS	2.149.500	23,24	499.500	286.470	28-mar-01
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	ARS	2.100.000	20,43	429.030	113.284	14-ott-04
TESSILE/ABBIGLIAMENTO	BRL	64.278.266	3,70	2.375.916	878.580	21-set-98
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	BRL	10.000.000	12,00	1.200.000	662.132	23-lug-99
GOMMA/PLASTICA	BRL	9.411.288	7,66	720.975	832.118	30-dic-99
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	BRL	52.378.312	1,82	952.639	692.052	28-mar-00
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	BRL	1.700.000	20,00	340.000	197.610	28-nov-00
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	BRL	2.240.000	25,00	560.000	239.864	29-dic-00
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	BRL	13.797.500	10,30	1.420.864	1.032.914	17-set-01
GOMMA/PLASTICA	BRL	1.400.000	25,00	350.000	159.081	9-nov-01
LEGNO/ARREDAMENTO	BRL	8.146.250	20,00	1.629.250	115.072	4-mar-02
AGRO-ALIMENTARE	BRL	13.000.000	5,00	650.000	198.979	27-mag-02
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	BRL	3.500.000	10,00	350.000	150.884	10-giu-02
METALLURGICO/SIDERURGICO	BRL	7.000.000	11,43	800.000	217.422	11-nov-02
LEGNO/ARREDAMENTO	BRL	1.800.000	10,00	180.000	55.375	21-lug-03
ALTRI	BRL	20.000.000	5,50	1.100.000	310.493	23-ott-03
LEGNO/ARREDAMENTO	BRL	24.025.395	10,55	2.533.999	893.947	31-dic-03
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	BRL	82.789.454	13,33	11.037.860	3.100.013	27-dic-04
GOMMA/PLASTICA	BRL	35.435.206	8,10	2.870.252	1.011.720	29-set-05
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	CAD	4.400.000	2,50	110.000	78.639	7-dic-00
TURISTICO/ALBERGHIERO	CVE	228.500.000	25,00	57.125.000	518.265	17-nov-00
TURISTICO/ALBERGHIERO	CVE	2.500.000.000	13,64	341.000.000	3.092.550	29-apr-05
EDILIZIA/COSTRUZIONI	CLP	35.600.000.000	2,11	750.000.000	1.531.553	2-ago-00
EDILIZIA/COSTRUZIONI	USD	1.800.000	25,00	450.000	507.341	16-lug-01
GOMMA/PLASTICA	USD	430.000	23,00	98.900	93.479	2-ago-02
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	USD	792.100	25,00	198.000	184.708	30-ago-02
LEGNO/ARREDAMENTO	HKD	25.000.000	9,60	2.400.000	291.682	25-mar-03
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	USD	1.000.000	20,00	200.000	173.877	18-giu-03
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	EUR	2.000.000	25,00	500.000	500.229	8-dic-03
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	HKD	15.600.000	15,00	2.340.000	243.394	22-dic-03
TESSILE/ABBIGLIAMENTO	USD	9.000.000	6,50	585.000	538.237	10-mar-04
ALTRI	USD	17.160.000	14,98	2.570.000	2.175.650	13-lug-04
ALTRI	USD	10.000.000	25,00	2.500.000	1.999.832	21-lug-04
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	USD	1.500.000	15,00	225.000	171.004	26-ago-04
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	USD	8.000.000	16,25	1.300.000	1.223.750	9-nov-04
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	HKD	24.180.000	17,00	4.110.600	409.416	19-nov-04
EDILIZIA/COSTRUZIONI	USD	2.500.000	25,00	625.000	467.464	22-nov-04
TESSILE/ABBIGLIAMENTO	USD	3.500.000	15,00	525.000	452.586	16-dic-04
TESSILE/ABBIGLIAMENTO	USD	28.000.000	16,58	4.642.400	3.500.000	19-dic-04

17	Cina	IRSAP GOLDEN TIGER RADIATORS (BEIJING) CO LTD	IRSAP S.P.A.
18	Cina	ELCO GUANGDONG (HK) LIMITED	ELCO ELECTRONIC COMPONENTS ITALIANA S.P.A.
19	Cina	JIANGMEN EMAK OUTDOOR DYNAMIC EQUIPMENT CO. LTD.	EMAK S.P.A.
20	Cina	CONTEMPO FURNITURE (SHANGHAI) CO LTD.	CONTEMPO S.P.A.
21	Cina	CAREL ELECTRONIC (SUZHOU) CO., LTD	CAREL S.P.A.
22	Cina	XI'AN MOSA ELECTRIC CO. LTD	BCS S.P.A.
23	Cina	SHANGHAI SINO-ITALY BUSINESS ADVISORY CO. LTD	BANCA INTESA S.P.A.
24	Cina	RHEINPERCHEMIE LUZHOU LTD	INTERNATIONAL RHEINPERCHEMIE S.R.L.
25	Cina	BREMBO CHINA BRAKE SYSTEMS CO. LTD.	BREMBO S.P.A.
26	Cina	MECCANOTECNICA UMBRA (QINGDAO) CO. LTD	MECCANOTECNICA UMBRA S.P.A.
27	Cina	SHANGHAI DA-SHEN CELLULOSE PLASTICS CO. LTD	MAZZUCCHELLI 1849 S.P.A.
28	Cina	REFCOMP COMPRESSORS (SHANGHAI) CO. LTD.	REFCHOMP S.P.A.
29	Cina	SU XIA (ZHENGZHOU) ESTATE CO. LTD	CLAM S.P.A.
30	Cina	SHAOXING BEPPING GLASSWARE CO. LTD.	GLAXCO S.P.A.
31	Cina	MONDO FLOORINGS (CHINA) CO. LTD	MONDO S.P.A.
32	Cina	FIAMM ENERTECH CO. LTD	FIAMM S.P.A.
1	Cuba	GRAND HOTEL SANTA LUCIA S.A.	LA CASCINA S.C. A R.L.
2	Cuba	GRANDES HOTELES DEL CARIBE S.A.	LA CASCINA S.C. A R.L.
1	Egitto	AL EZZ FLAT STEEL CO. S.A.E.	DANFLAT S.P.A.
2	Egitto	ALEXANDRIA TIRE COMPANY S.A.E.	PIRELLI PNEUMATICI S.P.A.
3	Egitto	MAINETTI LDT	MAINETTI S.P.A.
4	Egitto	AMA ARAB ENVIRONMENT COMPANY	AMA INTERNATIONAL S.P.A.
5	Egitto	INTERNATIONAL ENVIRONMENT SERVICES CO.	GE.SE.NU. SPA - JACOROSSI IMPRESE SPA
6	Egitto	SAFE EGYPT	SAFE S.R.L.
1	Eritrea	ZAER PLC	COTONIFICIO ZAMBAITI S.P.A. - COTONIFICIO HONEGGER S.P.A.
1	Etiopia	ACOS ETHIOPIA LTD	ACOS S.P.A.
1	Giappone	BREVINI MAKISHINKO PLANETARY GEAR BOXES CO LTD	BREVINI RIDUTTORI S.P.A.
1	India	DTS DIAMOND TOOLS SEA PRIVATE LTD	S.E.A. UTENSILI DIAMANTATI S.P.A.
2	India	ISAGRO (ASIA) AGROCHEMICALS PRIVATE LIMITED	ISAGRO S.P.A.
3	India	TESSITURA MONTI INDIA PRIVATE LTD	GRUPPO TESSILE MONTI S.P.A.
4	India	PIAGGIO VEHICLES PRIVATE LTD	PIAGGIO & C. S.P.A.
1	Messico	ZOPPAS INDUSTRIES DE MEXICO S.A. DE C.V.	I.R.C.A. S.P.A.
2	Messico	I VIAGGI DEL VENTAGLIO DE MEXICO S.A. DE C.V.	LVV. RESORTS S.R.L.
3	Messico	EKCO BIALETTI S.A. DE C.V.	BIALETTI HOLDING S.P.A.
4	Messico	HILARY'S PAGANI DE MEXICO S.A. DE C.V.	HILLARY'S PAGANI GROUP S.P.A.
5	Messico	OLIMPIA S.A. DE C.V.	AGAC S.P.A.
6	Messico	EUROTRANCIATURA MEXICO S.A. DE C.V.	EUROTRANCIATURA S.P.A.
7	Messico	EUROPROPERTIES MEXICO S.A. DE C.V.	EUROTRANCIATURA S.P.A.

SETTORE	VALUTA	CAPITALE SOCIALE AMMONTARE	QUOTA %	QUOTA VALORE IN VALUTA	PATRIMONIO NETTO	DATA
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	CNY	70.000.000	3,00	2.100.000	209.330	12-gen-05
ELETTRONICO/INFORMATICO	USD	2.300.000	8,00	184.000	160.000	8-apr-05
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	USD	2.200.000	20,00	440.000	365.910	19-apr-05
LEGNO/ARREDAMENTO	USD	7.200.000	25,00	1.800.000	1.475.791	14-mag-05
ELETTRONICO/INFORMATICO	EUR	1.500.000	7,50	112.500	112.500	30-mag-05
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	EUR	600.000	13,00	78.000	78.000	9-giu-05
SERVIZI	USD	1.200.000	25,00	300.000	240.000	24-giu-05
CHIMICO/FARMACEUTICO	EUR	3.500.000	14,00	490.000	490.147	12-lug-05
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	USD	12.500.000	15,00	1.875.000	1.580.000	25-lug-05
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	USD	1.500.000	17,30	259.500	214.466	27-lug-05
GOMMA/PLASTICA	CNY	75.157.000	8,16	6.133.000	600.000	22-set-05
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	EUR	2.100.000	18,00	378.000	378.000	24-ott-05
EDILIZIA/COSTRUZIONI	EUR	14.000.000	14,00	1.960.000	1.960.588	30-nov-05
LEGNO/ARREDAMENTO	USD	2.500.000	12,00	300.000	250.506	19-dic-05
LEGNO/ARREDAMENTO	EUR	6.410.000	9,36	600.000	600.158	19-dic-05
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	USD	10.250.000	8,29	850.000	630.798	22-dic-05
TURISTICO/ALBERGHIERO	USD	10.000.000	15,00	1.500.000	1.424.497	22-lug-98
TURISTICO/ALBERGHIERO	USD	10.854.000	15,00	1.628.000	1.620.938	11-nov-99
METALLURGICO/SIDERURGICO	USD	270.000.000	3,33	8.991.000	9.291.865	30-giu-99
GOMMA/PLASTICA	EGP	300.000.000	3,00	9.000.000	3.512.048	22-dic-99
GOMMA/PLASTICA	EGP	2.900.000	19,00	551.000	152.978	2-lug-02
SERVIZI	EGP	50.000.000	5,00	2.500.000	403.082	23-mar-03
SERVIZI	EGP	15.000.000	11,00	1.650.000	240.175	17-lug-03
ALTRI	USD	1.390.000	10,00	139.000	114.952	28-giu-05
TESSILE/ABBIGLIAMENTO	EUR	5.060.000	16,00	809.600	809.758	30-mag-05
AGRO-ALIMENTARE	ETB	10.562.668	15,00	1.584.260	150.033	9-ago-05
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	JPY	100.000.000	25,00	25.000.000	226.014	7-set-01
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	INR	43.195.050	13,52	5.840.140	136.886	24-lug-02
CHIMICO/FARMACEUTICO	INR	101.700.000	4,00	4.068.000	400.061	4-nov-02
TESSILE/ABBIGLIAMENTO	INR	350.000.000	3,85	13.475.000	275.658	23-dic-02
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	INR	340.000.000	2,50	8.500.000	399.661	23-dic-04
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	MXN	187.986.050	4,48	8.414.939	919.904	22-dic-99
TURISTICO/ALBERGHIERO	MXN	387.409.000	2,20	8.530.000	1.047.522	6-set-00
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	MXN	53.813.725	5,85	3.150.000	380.527	7-nov-00
GOMMA/PLASTICA	MXN	9.666.000	17,00	1.643.200	177.210	6-dic-02
SERVIZI	MXN	9.602.000	15,90	1.527.000	181.332	13-dic-02
ELETTRONICO/INFORMATICO	MXN	106.756.620	7,00	7.473.200	596.918	18-nov-05
ELETTRONICO/INFORMATICO	MXN	42.700.620	7,00	2.989.280	238.765	18-nov-05

1	Perù	SOUTH AMERICAN TANNIN CORPORATION S.A.C.	SILVACHIMICA S.R.L.
1	Rep. Dominicana	DOMICEM S.A.	COLACEM S.P.A.
1	Sud Africa	DUFERCO STEEL PROCESSING LTD.	DUFERDOFIN S.P.A.
1	Taiwan	GDS TAIWAN LTD	GDS S.P.A.
1	Thailandia	THAI SPRING FISH CO. LTD.	PANAPESCA S.P.A.
1	Tunisia	FARHAT RESORT S.A.	LA CASCINA S.C. A R.L.
2	Tunisia	LALINE INTERNATIONAL SARL	MICYS COMPANY S.P.A.
3	Tunisia	N.A.T. SARL	TPL S.R.L.
4	Tunisia	LES CIMENTES ARTIFICIELS TUNISIENS S.A.	COLACEM S.P.A.
5	Tunisia	GENERAL BETON TUNISIE SARL	GENERAL BETON TRIVENETA S.P.A.
6	Tunisia	MARTINELLI TUNISIE SARL	MARTINELLI SPEDIZIONI INTERNAZIONALI S.R.L.
7	Tunisia	JONA S TEXTILE SARL	BASSANO FINISSAGGIO 2 S.R.L.
8	Tunisia	MIDIAL MEDITERRANEE SARL	MIDIAL S.P.A.
9	Tunisia	BANQUE INTERNATIONALE ARABE DE TUNISIE - BIAT	SANPAOLO - IMI INTERNAZIONALE S.P.A.
10	Tunisia	SPRINCLUB VILLAGES VACANCES TUNSIE SARL	SPRINTOURS S.P.A. / SPRINCLUB VILLAGGI VACANZE S.R.L.
1	U.S.A.	VALBRUNA CORPORATION	ACCIAIERIE VALBRUNA S.P.A.
2	U.S.A.	POLIFORM USA INC.	POLIFORM S.P.A.
3	U.S.A.	WAM USA INC.	WAM S.P.A.
4	U.S.A.	OCEM ACQUISITION CORPORATION	OCEM S.P.A.
5	U.S.A.	ALLEVARD SPRING USA INC.	SOGEFI S.P.A.
6	U.S.A.	RED-WHITE VALVE CORP.	VIR VALVOINDUSTRIA ING. RIZZIO S.P.A.
7	U.S.A.	AMPUFON USA INC.	AMPUFON S.P.A.
8	U.S.A.	EMILAMERICA INC.	EMILCERAMICA S.P.A.
9	U.S.A.	GDS USDA INC.	GDS S.P.A.
10	U.S.A.	CONDOTTE AMERICA INC.	CONDOTTE S.P.A.
11	U.S.A.	MARANGONI TREAD NORTH AMERICA INC.	MID S.P.A.
12	U.S.A.	E-STONE USA CORPORATION	TREND GROUP S.P.A.
1	Venezuela	MASTER VDE CA	MASTER DIVISIONE ELETTRICA S.R.L.

CHIMICO/FARMACEUTICO	PEN	10.260.000	5,00	513.000	156.622	27-nov-02
EDILIZIA/COSTRUZIONI	DOP	1.565.480.000	2,63	41.209.600	806.870	31-dic-03
METALLURGICO/SIDERURGICO	ZAR	3.800	7,39	281	3.309.113	21-nov-97
ELETTRONICO/INFORMATICO	TWD	37.000.000	15,00	5.550.000	197.626	20-mag-02
AGRO-ALIMENTARE	THB	200.000.000	10,00	20.000.000	523.343	27-mag-02
TURISTICO/ALBERGHIERO	TND	3.065.000	16,31	500.000	398.230	28-dic-99
ALTRI	TND	2.600.000	15,00	390.000	313.132	15-feb-00
GOMMA/PLASTICA	TND	506.000	25,00	126.500	100.869	15-giu-00
EDILIZIA/COSTRUZIONI	TND	100.356.000	7,00	7.024.920	5.453.949	10-lug-02
EDILIZIA/COSTRUZIONI	TND	4.450.000	7,37	328.100	231.520	18-dic-02
SERVIZI	TND	587.000	21,02	123.360	82.912	11-nov-03
TESSILE/ABBIGLIAMENTO	TND	1.836.920	12,50	229.610	150.232	2-apr-04
GOMMA/PLASTICA	TND	2.407.500	20,00	481.500	300.093	30-giu-05
CREDITO	TND	120.000.000	1,20	1.440.000	2.482.785	14-lug-05
TURISTICO/ALBERGHIERO	TND	11.200.000	21,43	2.400.000	1.503.282	15-dic-05
METALLURGICO/SIDERURGICO	USD	50.000.000	2,10	1.050.000	983.426	20-dic-01
LEGNO/ARREDAMENTO	USD	21.600	5,56	1.200	598.248	17-apr-02
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	USD	4.000.000	5,00	200.000	204.487	31-lug-02
ELETTRONICO/INFORMATICO	USD	1.900.000	25,00	475.000	472.783	6-dic-02
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	USD	10.500.000	20,00	2.100.000	1.824.350	16-dic-02
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	USD	2.000.000	18,00	360.000	854.961	14-mar-03
SERVIZI	USD	52.500.000	3,81	2.000.000	1.769.912	20-giu-03
EDILIZIA/COSTRUZIONI	USD	10.000.000	4,75	475.000	415.350	5-ago-03
ELETTRONICO/INFORMATICO	USD	2.100.000	23,81	500.000	414.412	1-apr-04
EDILIZIA/COSTRUZIONI	USD	166.667	2,76	4.600	61.687	16-giu-04
ELETTROMECCANICO/MECCANICO	USD	82	9,76	8	329.895	16-dic-04
EDILIZIA/COSTRUZIONI	USD	7.150.000	25,00	1.787.500	1.518.475	30-nov-05
ELETTRONICO/INFORMATICO	VEB	1.042.640.000	17,30	180.400.000	70.040	6-dic-04

Amministrazione partecipante:

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI

ALES S.p.A.

	Quota di partecipazione
OMNIA MEDIA S.p.A.	n.d

Capitolo VII

L'organizzazione

1. Premessa.
2. Le innovazioni amministrative della struttura di Governo: *2.1. Funzioni ed articolazione dei Ministeri; 2.2. Le nuove attribuzioni della Presidenza del Consiglio.*
3. Le successive tappe normative: *3.1. Riconsiderazione ed eliminazione di comitati e commissioni; 3.2. L'ulteriore revisione degli assetti organizzativi.*
4. Profili organizzativi e raccordi con la disciplina di bilancio, di programmazione e controllo.

1. Premessa.

L'esigenza di un ripensamento della funzionalità delle strutture amministrative si è riproposta in maniera più incisiva nel recente periodo, non solo in relazione al nuovo contesto istituzionale - che evidenzia la necessità di riconsiderare la configurazione delle articolazioni centrali e periferiche dello Stato in relazione al previsto trasferimento di funzioni al sistema delle Autonomie – ma anche alla crescente esigenza di contenimento dei costi del sistema amministrativo. In tal senso si registra una accelerazione degli interventi sia nella decretazione d'urgenza che nella legge finanziaria per il 2007: questi provvedimenti sono seguiti e si intrecciano con la ridefinizione del numero e delle competenze delle amministrazioni dello Stato, intervenuta ad inizio della XV legislatura in base al decreto legge 18 maggio 2006 n. 181, convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2006, n. 233. Tale normativa ha recato rilevanti innovazioni all'assetto organizzativo delle amministrazioni, rispetto al disegno del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (già in precedenza modificato ed integrato), non solo elevando il numero dei Ministeri, ma anche ripartendo in modo diverso le funzioni già assegnate. Si è quindi avviata una nuova fase di riorganizzazione, con la complessiva strumentazione attuativa,

che non risulta peraltro ancora giunta alla definitiva conclusione. La consapevolezza, positivamente affermatasi nei documenti programmatici e normativi - nei quali le misure in campo organizzativo sono apparse strettamente collegate a disposizioni di contenimento della spesa, in particolare di quella relativa al lavoro pubblico - va dunque compiutamente tradotta nella definitiva rimodulazione degli apparati. Va infatti monitorata la complessa azione intrapresa, i cui risultati appaiono ancora parziali, scontando, tra l'altro, una non sempre univoca linea di intervento, anche per il ricorso ad una frequente adozione della decretazione d'urgenza, sia con riguardo ai processi riorganizzativi degli apparati ministeriali, ed alle correlate misure di riduzione della spesa, che per il riordino degli enti e degli organismi pubblici, (attraverso modificazioni, soppressione, razionalizzazione di strutture), il cui termine risulta ancora una volta spostato. Va, in particolare verificata, a conclusione del processo avviato, la duplice concorrente finalità di invarianza dei costi della ridistribuzione delle funzioni e la razionalizzazione degli apparati, a fronte della ribadita esigenza di assicurare risparmi di spesa.

Sotto il profilo del complessivo disegno strutturale, appare confermata la crisi del modello disegnato dal d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, che aveva già evidenziato, in corrispondenza al progressivo incremento del numero dei ministeri, una accentuata diversità dei sistemi di articolazione interna, in difformità dall'originaria prefigurazione. Criticità si rinvengono nei percorsi di programmazione finanziaria concretamente avviati, che attendono ancora compiuta traduzione operativa - pur a fronte di un apprezzabile sviluppo metodologico - così come nelle asimmetrie tra riforma del bilancio attuata nel 1997 e modelli organizzativi successivamente adottati.

Si pone dunque, non più eludibile, una riconsiderazione dei raccordi tra profili strutturali e rappresentazione contabile, la cui essenzialità al funzionamento della "macchina" amministrativa risulta accentuata dalle reiterate rivisitazioni, ad inizio della scorsa e (ancor più) dell'attuale legislatura, correlate alla diversa configurazione degli assetti governativi. Tali aspetti sono di ancor maggior rilievo, se rapportati ai percorsi necessari per dare concreta attuazione all'art. 118 novellato della Costituzione che presuppone che vengano definite e ripartite fra le componenti della Repubblica le funzioni amministrative sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, assicurandone nel contempo – ove ne ricorra il caso – l'esercizio unitario. Tale percorso, solo in parte avviato[1], richiede infatti una parallela ridefinizione degli apparati statali, con il

[1] Risulta presentato dal Governo in data 5 aprile 2007, il disegno di legge recante "Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" (A.S. n. 1464).

potenziamento delle capacità di interazione, anche sotto i profili programmatici e contabili, tra le amministrazioni centrali e tra queste e quelle territoriali.

2. Le innovazioni amministrative della struttura di Governo.

La articolazione delle strutture amministrative ha avuto una marcata rimodulazione, in base al DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito con legge 17 luglio 2006, n. 233. Con tale provvedimento, ad inizio della attuale Legislatura, sono state ampiamente ridistribuite le strutture e le competenze funzionali degli apparati, portando da 14 a 18 i ministeri "con portafoglio" ed incidendo sensibilmente anche sullo stesso assetto della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il percorso avviato, non ancora compiutamente tradottosi nella realtà ordinamentale ed operativa, ha registrato ulteriori tappe normative sia con la decretazione d'urgenza seguita[2], che con la legge finanziaria per il 2007. In tali provvedimenti - ispirati da esigenze di contenimento della spesa - si evidenzia in particolare la problematicità dei raccordi tra profili strutturali e funzionali e la connessa rappresentazione contabile, riproponendo la necessità di una complessiva riflessione sul funzionamento degli apparati amministrativi in relazione alla attuazione degli indirizzi programmatici e alla attribuzione ed alla gestione delle risorse.

Ne è testimonianza la redazione del rendiconto 2006, in larga parte costruito sulla base delle articolazioni amministrative preesistenti e di cui viene data puntuale esplicitazione nei singoli capitoli della relazione dedicati ai ministeri.

Per dare attuazione alla nuova definizione delle attribuzioni ministeriali, il DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito con legge 17 luglio 2006, n. 233, aveva disposto che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 1, comma 10), d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e sentiti i Ministri interessati, si procedesse alla ricognizione delle strutture da trasferire e alla individuazione dei contingenti di personale da assegnare agli uffici strumentali e di diretta collaborazione, garantendo l'invarianza della spesa. Al fine di consentire una verifica, in sede parlamentare, delle conseguenze finanziarie e, in particolare, del rispetto del principio di invarianza della spesa dei decreti attuativi, è esplicitamente contemplata (nel testo definitivamente approvato) la trasmissione degli schemi dei provvedimenti, corredati di relazione tecnica, anche alle Commissioni parlamentari competenti.

Per l'adeguamento del bilancio di previsione dello Stato alla nuova struttura del Governo si prevedeva che fossero apportate le variazioni di bilancio occorrenti con decreti del

---

[2] V. DL 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 e DL 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, più avanti richiamati nel testo.

Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta dei Ministri competenti; si disponeva anche che, nella fase di prima applicazione, le funzioni di controllo e monitoraggio attribuite alla Ragioneria generale dello Stato continuassero ad essere svolte dagli uffici competenti in base alla normativa previgente.

In base al DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito con legge 17 luglio 2006, n. 233, con regolamenti adottati ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, vanno definiti gli assetti organizzativi ed il numero massimo delle strutture di primo livello, in modo che al termine del processo di riorganizzazione non sia superato il limite di spesa previsto per i Ministeri di origine e si resti, altresì, entro il limite della spesa sostenuta, alla data di entrata in vigore del decreto, per la totalità delle strutture considerate (art. 1, comma 23)[3]. Peraltro, tali regolamenti ministeriali, che, allo stato, non risultano emanati, vanno ad incrociarsi con quelli prescritti dal comma 404 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007[4], per i quali si prevede la completa attuazione dei processi di riorganizzazione entro diciotto mesi dalla data della loro emanazione.

2.1. Funzioni ed articolazione dei Ministeri.

In una sintetica rassegna delle innovazioni recate dal DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito con legge 17 luglio 2006, n. 233, si rinviene in particolare la re-istituzione sia del Ministero delle infrastrutture[5] e del Ministero dei trasporti[6] (prima accorpati nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti), che del Ministero della pubblica istruzione[7] e del Ministero dell'università e della ricerca[8] (prima accorpati nel Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca).

In proposito sono stati adottati, a ridosso della riforma, i decreti di ricognizione delle strutture relativi alla distinta articolazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (dPCM 5 luglio 2006; G.U. 179 del 3 agosto 2006) e del Ministero della istruzione,

---

[3] Con dPCM di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri interessati, previa consultazione delle Organizzazioni sindacali, vanno fissati i criteri e le modalità per l'individuazione delle risorse umane interessate al riordino (art. 1, comma 23 bis). L'art. 1, comma 2 della citata legge n. 233 di conversione del DL 181 prevede una delega al Governo ad adottare entro 24 mesi, uno o più decreti legislativi per il coordinamento delle disposizioni in materia di funzioni e organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri.
Con atto di indirizzo del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 19 giugno 2006 sono state indicate linee guida per l'attuazione del DL 181/2006, convertito in legge n. 233/2006. Presso il Dipartimento per l'attuazione del programma di Governo è stata istituita una apposita struttura prevista dall'art. 40 del dl 262/2006, per seguire la fase di transizione dell'assetto istituzionale conseguente all'applicazione del DL 181/2006, convertito in legge n. 233/2006, con il compito specifico di monitorare il rispetto dei principi di invarianza e contenimento degli oneri connessi all'applicazione dei provvedimenti normativi intervenuti.

[4] V. par. 3.2.

[5] Al Ministero delle infrastrutture sono trasferite, le funzioni attribuite al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti dall'art. 42, comma 1, lett. a), b), d-ter), d-quater) del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300.

[6] Al Ministero dei trasporti sono trasferite, le funzioni attribuite al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti dall'art. 42, comma 1, lettere c), d) del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300.

[7] Al Ministero della pubblica istruzione sono trasferite le funzioni attribuite al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca dall'art. 50, comma 1, lett. a), del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300.

[8] Al Ministero dell'università e della ricerca sono trasferite le funzioni attribuite al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca dall'art. 50, comma 1, lettera b), del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300.

dell'università e della ricerca (dPCM 14 luglio 2006; G.U. n. 206 del 5 settembre 2006); per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è intervenuto, di recente, il dPCM 5 aprile 2007, con cui sono state apportate correzioni e modifiche al dPCM 5 luglio 2006.

A tale "sdoppiamento" si è accompagnata la individuazione di nuove figure ministeriali: si tratta del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero del commercio internazionale, e del Ministero della solidarietà sociale. In particolare, al Ministero dello sviluppo economico, che assume gran parte delle funzioni dell'ex Ministero delle attività produttive (salvo quelle attribuite al nuovo Ministero del commercio internazionale) sono anche intestate alcune competenze in precedenza assegnate al Ministero dell'economia e delle finanze in materia di politiche di coesione: si tratta delle funzioni di cui all'art. 24, comma 1, lettera c) del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, del 1999, ivi inclusa la gestione del Fondo per le aree sotto utilizzate (FAS), fatta eccezione per le funzioni di programmazione economica e finanziaria non ricomprese nelle politiche di sviluppo e di coesione, attribuite alla Presidenza del Consiglio.

Al Ministero del commercio internazionale sono state trasferite, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, le funzioni già attribuite al Ministero delle attività produttive dall'art. 27, comma 2, lettera a), e comma 2 bis, lettera a) per quanto attiene alle competenze svolte in relazione al livello internazionale, b), e) del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300[9].

Con dPCM 12 gennaio 2007 si è provveduto alla ricognizione delle strutture e delle funzioni trasferite: si tratta, a livello di Uffici dirigenziali generali, della direzione generale per la politica commerciale; della direzione generale per le politiche di internazionalizzazione, della direzione generale per la promozione degli scambi (art. 8, comma 1, lettere a), b), c), del decreto del Presidente della Repubblica n. 175/2001)[10].

---

[9] Si tratta della promozione, realizzazione, attuazione delle politiche per la competitività internazionale, partecipazione alle attività delle istituzioni internazionali (art. 27 comma 2, lett. a); definizione delle strategie per il miglioramento della competitività del Paese e per la promozione della trasparenza e dell'efficacia della concorrenza nei settori produttivi, limitatamente al livello internazionale (art. 27 comma 2 bis, lett. a); promozione degli interessi del sistema produttivo del Paese presso le istituzioni internazionali e comunitarie di settore (art. 27 comma 2 bis, lett. b); definizione delle strategie e gli interventi della politica commerciale e promozionale con l'estero (art. 27 comma 2 bis, lett. e).

[10] Sono trasferiti al Ministero del commercio internazionale anche i diciannove uffici dirigenziali di livello non generale esistenti presso le tre direzioni generali e di cui le stesse si avvalgono ai sensi dell'art. 15, comma 1, del dPR n. 175/2001. Il provvedimento disciplina la fase transitoria, in particolare per le funzioni in materia di gestione delle risorse umane e strumentali, prevedendo l'avvalimento della Direzione generale per i servizi interni di cui all'art. 10, comma 1, lettera c), e comma 4, del dPR n. 175/2001. Quanto alle risorse finanziarie vengono regolati i rapporti pendenti già facenti capo al soppresso Ministero delle attività produttive, tenendo conto delle funzioni e delle strutture trasferite; in particolare sono trasferite al Ministero del commercio internazionale tutte le somme ancora disponibili relativamente alle Unità previsionali di base del centro di responsabilità *internazionalizzazione* dello stato di previsione della spesa già del Ministero delle attività produttive, nonché quota parte delle somme disponibili per il capitolo 2280 del centro di responsabilità *Imprese* dello stesso stato di previsione e quota parte delle disponibilità relative al centro di responsabilità *Gabinetto*, rimettendo a decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta dei Ministri competenti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Il Ministero della solidarietà sociale acquisisce le funzioni attribuite al Ministero del lavoro e delle politiche sociali dall'art. 46, comma 1, lettera c), del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 (politiche sociali)[11]. La norma precisa che con dPCM sono individuate forme di esercizio coordinato, da parte dei due Ministeri interessati, di funzioni aventi natura previdenziale e assistenziale e forme di avvalimento per l'esercizio delle rispettive funzioni. Il nuovo ministero assume anche i compiti di vigilanza dei flussi di entrata dei lavoratori esteri non comunitari (art. 46, comma 1 lett. d) ed il coordinamento delle politiche per l'integrazione degli stranieri immigrati, insieme ai compiti in materia di politiche antidroga ed alle funzioni di Servizio civile nazionale, già attribuiti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Con il dPCM 30 marzo 2007[12] si è provveduto alla ricognizione delle strutture e delle funzioni trasferite al Ministero del lavoro e della previdenza sociale (Segretariato generale + 8 direzioni generali) ed al Ministero della solidarietà sociale (5 direzioni generali). L'art. 8 del provvedimento disciplina l'esercizio coordinato, da parte dei due Ministeri interessati, di funzioni aventi natura previdenziale e assistenziale. Significativo appare, sotto il profilo organizzativo e di riduzione della spesa, la riorganizzazione del servizio di controllo interno affidata, per entrambi i Ministeri, ad un organo monocratico[13].

La normativa di cui al DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito con legge 17 luglio 2006, n. 233 precisa, infine, che le funzioni di cui all'art. 1 della legge 6 marzo 1958, n. 199 (funzioni statali in materia di alimentazione) rientrano nelle attribuzioni del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.

Sotto il profilo organizzativo si stabiliva che il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero delle infrastrutture, il Ministero dei trasporti, il Ministero della pubblica istruzione, il Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare, il Ministero dell'università e della ricerca, si articolassero in Dipartimenti; per il Ministero del commercio internazionale ed il Ministero della solidarietà sociale le strutture di primo livello vengono individuate nelle direzioni generali. Prevale dunque il modello dipartimentale, tenendo conto che, mentre avevano già una configurazione dipartimentale sia il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti[14], che il Ministero

---

[11] Si tratta dei princìpi ed obiettivi della politica sociale; criteri generali per la programmazione della rete degli interventi di integrazione sociale; standard organizzativi delle strutture interessate; standard dei servizi sociali essenziali; criteri di ripartizione delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali; politica di tutela abitativa a favore delle fasce sociali deboli ed emarginate; assistenza tecnica, a richiesta degli enti locali e territoriali; rapporti con gli organismi internazionali, coordinamento dei rapporti con gli organismi comunitari; requisiti per la determinazione dei profili professionali degli operatori sociali e per la relativa formazione; controllo e vigilanza amministrativa e tecnico-finanziaria sugli enti di previdenza e assistenza obbligatoria e sulle organizzazioni non lucrative di utilità sociale e sui patronati.

[12] Pubblicato nella G. U. n. 125 del 31 maggio 2007.

[13] V. art. 31 del DL 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

[14] V. d.lgs. 12 giugno 2003, n. 152, seguito dal regolamento adottato con d.P.R. 2 luglio 2004, n. 184, in base a cui il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti era articolato in 4 dipartimenti, con 16 direzioni generali ed

dell'istruzione, dell'università e della ricerca (d.P.R. n. 319 del 2003[15]), si articolano in Dipartimenti anche il Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare (che subentra al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio[16]) ed il Ministero dello sviluppo economico (che assume gran parte delle funzioni dell'ex Ministero delle attività produttive[17]).

Percorso inverso si riscontra per il Ministero per le Attività e i beni culturali, per il quale, in base all'art. 2, comma 94 del DL 3 ottobre 2006, n. 262 convertito in legge 24 novembre 2006, si prevede che tale amministrazione si articoli in non più di dieci uffici dirigenziali generali centrali e in diciassette uffici dirigenziali generali periferici, coordinati da un Segretario generale, nonché in due uffici dirigenziali generali presso il Gabinetto del Ministro[18]. Modificando la specifica previsione del DL 18 maggio 2006, n. 181 si è poi stabilito, in base al comma 137 dell'art. 2 del dello stesso provvedimento, che il Ministero dell'università e della ricerca si articoli in un Segretariato generale ed in sei uffici di livello dirigenziale generale (cui si aggiunge un incarico dirigenziale ai sensi dell'art. 19, comma 10, del decreto legislativo 31 marzo 2001, n. 165).

Sul versante contabile, sono stati istituiti, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 7 agosto 2006, gli stati di previsione del Ministero dei trasporti (tab. 16), del Ministero dell'università e della ricerca (tab. 17), del Ministero del commercio internazionale (tab. 19), rinominando contestualmente quelli del Ministero delle infrastrutture (tab. 10), del Ministero della pubblica istruzione (tab. 7), del Ministero dello sviluppo economico (tab. 3).

---

altri quattro uffici di livello dirigenziale generale posti in posizione di *staff* ad ogni capo dipartimento. Erano stati, inoltre, istituiti, a livello interregionale, dieci Servizi integrati infrastrutture e trasporti (S.I.I.T.).

[15] Il MIUR era articolato in tre Dipartimenti (istruzione; università, alta formazione artistica e musicale e ricerca; programmazione ministeriale e gestione del bilancio, del personale ministeriale e dell'informazione), a loro volta articolati in cinque Uffici di livello dirigenziale generale, con 18 Uffici regionali sul territorio (con eccezione della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige), costituenti autonomi C.d.R.

[16] Il riordino disposto con il d.lgs. 6 dicembre 2002, n. 287 aveva previsto sei direzioni generali, in sostituzione dei precedenti quattro dipartimenti, introducendo uno schema ulteriore di organizzazione dei ministeri (per direzioni generali senza segretario generale) rispetto all'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 .

[17] Si ricorda che nel riordino del Ministero delle attività produttive (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 34), erano stati aboliti i precedenti 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. La struttura di bilancio era, peraltro, rimasta articolata sulla precedente fisionomia organizzativa, fondata sui dipartimenti.

[18] Si dispone che le modalità di attuazione debbano, in ogni caso, essere tali da garantire l'invarianza della spesa da assicurare anche mediante compensazione e conseguente soppressione di uffici di livello dirigenziale generale e non generale delle amministrazioni interessate. Fino all'adozione del nuovo regolamento di organizzazione - la cui entrata in vigore era prevista a decorrere dal 1° gennaio 2007 - restano comunque in vigore le disposizioni del regolamento di cui al d.P.R 10 giugno 2004, n. 173, in quanto compatibili con l'articolazione del Ministero, già strutturato sul modello dipartimentale. Parziali modifiche sono state introdotte dal d.P.R 12 gennaio 2006, n. 2 (in G.U. n. 23 del 29.1.2007) in base a cui sono conferiti, tra l'altro, ai sensi dell'art. 19, comma 10, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, due incarichi di funzioni dirigenziali di livello generale presso il collegio di direzione del Servizio di controllo interno del Ministero.

2.2. Le nuove attribuzioni della Presidenza del Consiglio.

In base al DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito con legge 17 luglio 2006, n. 233, sono attribuite nuove funzioni al Presidente del Consiglio dei Ministri, con conseguente utilizzo, delle risorse finanziarie, umane e strumentali già previste per lo svolgimento delle funzioni stesse da parte di altre amministrazioni. Le nuove competenze da esercitare riguardano diversi ambiti, con modalità sensibilmente diverse.

Tra le funzioni innovativamente attribuite ve ne sono alcune in precedenza di competenza del Ministero dell'interno, del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero dei beni e delle attività culturali, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Ministero delle attività produttive. Complessa, e diversa nelle modalità e nelle ricadute, è detta attuazione.

Un aspetto importante, da valutare con attenzione anche nel concreto dell'esplicarsi dei processi di attuazione, riguarda infatti le modalità di attribuzione delle nuove funzioni: in alcuni casi si dispone un vero e proprio trasferimento di strutture e del relativo personale alla Presidenza del Consiglio, o, comunque, una specifica allocazione di risorse (con appositi fondi anche innovativamente assentiti), mentre in altri casi è previsto l'utilizzo dell'istituto dell'avvalimento, mantenendo dunque strutture e personale nelle amministrazioni originarie. Vanno dunque considerati diversamente gli impatti attinenti alla configurazione della Presidenza del Consiglio.

Ha natura di vero e proprio trasferimento quello relativo alle strutture ausiliarie della segreteria del Comitato interministeriale per la programmazione economica, che passano alla Presidenza del consiglio dei ministri (commi da 2 a 2 quinquies) dal Ministero dell'economia e delle finanze, in relazione alla programmazione economica e finanziaria, al coordinamento e verifica degli interventi per lo sviluppo economico territoriale e settoriale e delle politiche di coesione, anche avvalendosi delle Camere di commercio, con particolare riferimento alle aree depresse ed alla gestione del fondo per le aree sottoutilizzate, esercitando le funzioni attribuite a tal fine dalla legge in materia di strumenti di programmazione negoziata e di programmazione. E' intervenuto in proposito il dPCM 31 gennaio 2007[19] , con cui è stata effettuata la ricognizione delle strutture trasferite dal Ministero dell'economia e delle finanze alla Presidenza del Consiglio dei Ministri[20].

---

[19] Pubblicato nella G.U. 26 marzo 2007, n. 71.

[20] Si è precisato che si tratta del Servizio centrale di segreteria del CIPE (art. 3, comma 7, del decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica dell'8 giugno 1999, come modificato dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 19 gennaio 2006); del Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS); dell'Unità tecnica finanza di progetto (UTFP) di cui all'art. 7 della legge 17 maggio 1999, n. 144; della Segreteria tecnica della Cabina di regia nazionale di cui all'art. 5, comma 3 del decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430 e all'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 9 febbraio 1999, n. 61. Le strutture oggetto di trasferimento sono individuate nell'allegato 1 del decreto. Le spese di funzionamento dell'Unità tecnica presso CIPE (capp. 1290-1291) e le

Ancora più complessa è l'analisi con riguardo alle funzioni di competenza statale in materia di turismo, già del Ministero delle attività produttive, inizialmente attribuite al Ministero dei beni e delle attività culturali, che sono state poi affidate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri[21]. In base al comma 98 dell'art. 2 del DL 3 ottobre 2006, n. 262, si precisa che per l'esercizio di tali funzioni è istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo - articolato in due uffici dirigenziali di livello generale - che, in attesa dell'adozione dei provvedimenti di riorganizzazione, subentra nelle funzioni della Direzione generale del turismo, conseguentemente soppressa. In materia di sport sono trasferite alla Presidenza del consiglio dei Ministri le strutture organizzative, già del Ministero dei beni e delle attività culturali[22], corrispondenti alle funzioni di cui agli articoli 52, comma 1, e 53 del d.lgs. 300 del 1999. Nella delega delle funzioni in materia di sport (dPCM 15 giugno 2006) si accompagna il coordinamento delle politiche in materia di politiche giovanili[23].

Il coordinamento delle politiche per la famiglia è anch'esso attribuito alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, insieme al trasferimento delle funzioni di competenza statale già di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ex art. 46 comma 1 lett. c) del d.lgs. 300 del 1999. In base all'art. 19 del DL 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 si è disposta l'assegnazione di Fondi per le politiche della famiglia, per le politiche giovanili e per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità[24].

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri sono anche riferiti - insieme al Fondo di previdenza per le persone che svolgono lavori di cura non retribuiti derivanti da responsabilità familiari (d.lgs. n. 565/1996) - i rapporti con l'Osservatorio nazionale sulla famiglia, con l'Osservatorio nazionale per l'infanzia, con il Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia, e l'utilizzo dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile in materia di politiche per la famiglia[25].

---

spese di funzionamento delle Commissioni il CIPE (cap. 3373) sono nel consuntivo del Ministero dell'economia e delle finanze per il 2006.

[21] La normativa dispone che il Ministro dello sviluppo economico concerta con il Presidente del Consiglio dei Ministri l'individuazione e l'utilizzazione, anche residuale, delle risorse finanziarie da destinare al turismo, ivi comprese quelle incluse nel Fondo per le aree sottoutilizzate.

[22] Il consuntivo relativo al Dipartimento figura per il 2006 nel Ministero per i Beni e le Attività Culturali.

[23] Il fondo speciale per promuovere politiche giovanili finalizzate alla partecipazione dei giovani sul piano culturale e sociale (capitolo 3329) risulta nel consuntivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Per lo svolgimento di tali due funzioni, la Presidenza del Consiglio può prendere parte alle attività del *Forum nazionale dei giovani* e fornisce supporto alle attività dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia.

[24] V. anche le funzioni di competenza statale già svolte dal Ministero delle attività produttive in materia di imprenditoria femminile ex legge n. 215 del 1992 ed art. 21, 22, 52, 53, 54 e 55 del d.lgs.198 del 2006.

[25] Vi è poi l'espressione del concerto della Presidenza del Consiglio dei ministri per talune funzioni competenza statale Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Nelle nuove attribuzioni alla Presidenza del Consiglio dei Ministri si accompagna la vigilanza su enti strumentali[26] ed il potere di iniziativa legislativa e di coordinamento in materia di decentramento delle funzioni[27].

Sono viceversa ricondotti ad altre amministrazioni i compiti in materia di italiani nel mondo (al Ministero degli affari esteri)[28]; di politiche antidroga e di Servizio civile nazionale (al Ministero della solidarietà sociale).

Sempre la stessa normativa ha disposto la soppressione della Commissione e della Segreteria tecnica di cui all'art. 3, comma da 6 *duodecies* a 6 *quaterdecies*, del DL 14 marzo 2005, n. 35, convertito dalla legge 14 maggio 2005, n. 80. Contestualmente è stata istituita, presso la Presidenza del Consiglio, una Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, con relativa segreteria tecnica, utilizzando lo stanziamento di cui all'art. 3, comma 6 *quaterdecies*, del DL n. 35 del 2005, ridotto del venticinque per cento.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 settembre 2006 sono stati istituiti il Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione ed il "Tavolo" permanente per la semplificazione; quest'ultimo - presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composto dai rappresentanti delle Categorie produttive e delle associazioni di utenti e consumatori, nonché da rappresentanti dei Ministeri, della Conferenza dei presidenti delle regioni, dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCEM[29] - è stato poi costituito con dPCM del 8 marzo 2007.

---

[26] In particolare il comma 19, lettera a) prevede la vigilanza sull'Istituto del credito sportivo mentre la lettera b) prevede la vigilanza sull'Agenzia dei segretari comunali e provinciali e sulla Scuola superiore per la formazione e specializzazione dei dirigenti della pubblica amministrazione locale.

[27] La norma prevede che, al fine di promuovere e realizzare interventi per la tutela della famiglia, in tutte le sue componenti e le sue problematiche generazionali, nonché per supportare l'Osservatorio nazionale sulla famiglia, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è istituito un fondo denominato *Fondo per le politiche della famiglia*, al quale è assegnata la somma di 3 milioni di euro per l'anno 2006 e di dieci milioni di euro a decorrere dall'anno 2007. Analogamente, al fine di promuovere il diritto dei giovani alla formazione culturale e professionale e all'inserimento nella vita sociale, anche attraverso interventi volti ad agevolare la realizzazione del diritto dei giovani all'abitazione, nonché a facilitare l'accesso al credito per l'acquisto e l'utilizzo di beni e servizi, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è istituito un fondo denominato *Fondo per le politiche giovanili*, al quale è assegnata la somma di 3 milioni di euro per l'anno 2006 e di dieci milioni di euro a decorrere dall'anno 2007. La stessa norma istituisce anche un fondo denominato *Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità*, al quale è assegnata la somma di 3 milioni di euro per l'anno 2006 e di dieci milioni di euro a decorrere dall'anno 2007 al fine di promuovere le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità.

[28] Le funzioni del Dipartimento per gli Italiani nel Mondo (istituito dal d.lgs. n. 257 del 31 ottobre 2002) erano stato già in precedenza trasferite al Ministero degli affari esteri ex art. 10 d.lgs. n. 303/1999.

[29] Il "Tavolo" si articola, oltre che nella sede plenaria, in due sezioni semplici, rispettivamente per le questioni riguardanti le regioni e le autonomie locali, e per quelle concernenti le categorie produttive e le associazioni di consumatori. La prima svolge funzioni di indirizzo, di coordinamento e di impulso, nelle politiche della semplificazione, del riassetto e della qualità della regolazione, per quanto attiene alle regioni ed agli enti locali; essa viene consultata in merito alle questioni relative all'attuazione del Titolo V della Costituzione in materia di semplificazione, al fine di garantire un processo partecipato, da parte di tutti i soggetti interessati e può essere incaricata di svolgere funzioni istruttorie per la definizione di intese e accordi, da sancire in sede di Conferenza Unificata. La sezione per le questioni concernenti le categorie produttive e le associazioni di consumatori ha la finalità di garantire un'efficace azione di consultazione e raccordo tra il comitato ed i soggetti rappresentativi

3. Le successive tappe normative.

Tale, già complesso, disegno registra ulteriori, consistenti, integrazioni prima con il DL 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, poi in sede di manovra di bilancio, con la legge finanziaria per il 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296), attraverso provvedimenti ispirati da esigenze di contenimento dei costi del sistema amministrativo[30].

3.1. Riconsiderazione ed eliminazione di comitati e commissioni.

Il DL 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248[31], è intervenuto in particolare con la previsione di una riconsiderazione ed eliminazione di comitati e commissioni. Il provvedimento dispone direttamente (art. 11) la soppressione di talune commissioni[32], prevedendo nel contempo ed in via generale, all'art. 29, la riduzione del trenta per cento della spesa complessiva sostenuta dalle amministrazioni pubbliche per organi collegiali e altri organismi, anche monocratici, comunque denominati, rispetto a quella sostenuta nel 2005[33]. Come espressamente ribadito sia nella norma che nella circolare 21 novembre 2006, con cui sono state adottate dal Governo[34] "Linee di indirizzo per la redazione degli schemi di provvedimento attuativi dell'art. 29", l'intento di concorrere a realizzare l'obiettivo programmatico di riduzione strutturale delle spese delle amministrazioni pubbliche rappresenta un obiettivo economico-finanziario "che assume carattere di priorità, in linea con quanto enunciato nel Documento di programmazione

---

degli interessi della società civile. Il "Tavolo" e le sezioni che lo compongono possono articolarsi in gruppi di lavoro.

[30] V. anche direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 luglio 2006 di attuazione del DL 4 luglio 2006, n. 223 (in G.U. n. 235 del 9 ottobre 2006). Ulteriori esigenze di razionalizzazione e di contenimento dei costi del sistema amministrativo si rinvengono nel disegno di legge in materia di efficienza delle amministrazioni pubbliche e di riduzione degli oneri burocratici per cittadini ed imprese e sulle misure di reingegnerizzazione ed innovazione tecnologica, presentato alla Camera dei Deputati il 24 gennaio 2007 (A.C. n. 2161).

[31] G.U. n. 5 dell'8 gennaio 2007.

[32] Si tratta della soppressione delle commissioni istituite dall'art. 6 della legge 25 agosto 1991, n. 287, le cui funzioni sono svolte dalle amministrazioni titolari dei relativi procedimenti amministrativi; delle commissioni istituite dagli artt. 4 e 7 della legge 3 febbraio 1989, n. 39, le cui funzioni sono svolte rispettivamente dal Ministero dello sviluppo economico e dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura; e delle commissioni istituite dagli artt. 4 e 8 della legge 3 maggio 1985, n. 204, le cui funzioni sono svolte rispettivamente dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e dal Ministero dello sviluppo economico.

[33] Tale riduzione si aggiunge a quella prevista dall'art. 1, comma 58, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

[34] La circolare è stata emanata dal Ministro per l'attuazione del programma di Governo in quanto delegato dal Presidente del Consiglio dei Ministri a monitorare e verificare il conseguimento degli obiettivi economico-finanziari programmati, e dal Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, delegato dal Presidente del Consiglio dei Ministri a esercitare funzioni di coordinamento, promozione di iniziative, anche normative, vigilanza e verifica relative all'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze.

economico-finanziaria 2007-2011, che indirizza l'azione del Governo all'obiettivo finale di risanamento della finanza pubblica"[35].

Per realizzare le finalità di contenimento delle spese si procede al riordino degli organismi, anche mediante soppressione o accorpamento delle strutture (per le amministrazioni statali con regolamenti da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, per gli organismi previsti dalla legge o da regolamento, e, per gli altri, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministro competente). La Presidenza del Consiglio dei Ministri valuta, prima della scadenza del termine di durata degli organismi individuati dai provvedimenti previsti, di concerto con l'amministrazione di settore competente, la perdurante utilità dell'organismo proponendo le conseguenti iniziative per l'eventuale proroga della durata dello stesso. Le amministrazioni non statali sono tenute a provvedere con atti di natura regolamentare previsti dai rispettivi ordinamenti, da sottoporre alla verifica degli organi interni di controllo e all'approvazione dell'amministrazione vigilante, ove prevista[36].

La normativa, con termini via via reiterati (v., da ultimo, art. 4, comma 1, DL n. 300 del 28 dicembre 2006, convertito in legge 26 febbraio 2007, n. 17) dispone che, ferma restando la realizzazione degli obiettivi di risparmio di spesa, gli organismi non individuati dai provvedimenti previsti entro il 15 maggio 2007 sono soppressi.

Il processo avviato di riconsiderazione ed eliminazione di comitati e commissioni registra un'altra tappa nel DL 3 ottobre 2006, n. 262, recante disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria[37], convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286[38], che è intervenuto sopprimendo direttamente alcuni organismi collegiali operanti presso il Ministero dell'economia e delle finanze[39].

---

[35] Nella circolare 21 novembre 2006 si legge che la pubblica amministrazione rappresenta uno dei quattro grandi comparti della spesa pubblica (insieme al servizio sanitario, al sistema pensionistico, alla finanza degli enti decentrati) sul quale il Governo ha assunto l'impegno di incidere correggendone squilibri interni, inefficienze e duplicazioni attraverso interventi di tipo strutturale.

[36] Nella circolare 21 novembre 2006 si forniscono chiarimenti in ordine all'ambito di applicazione dell'art. 29. In base alla legge finanziaria per il 2007 sono state apportate dal comma 424 ulteriori esclusioni; in particolare, le disposizioni restrittive non si applicano ai Commissari straordinari del Governo di cui all'art. 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e agli organi di direzione, amministrazione e controllo (comma 421).

[37] Pubblicato in G.U. n. 230 del 3 ottobre 2006.

[38] Pubblicato in G.U. n. 277 del 28 novembre 2006.

[39] Si è prevista, al fine di ridurre gli oneri derivanti dal funzionamento degli organismi collegiali, la soppressione della struttura interdisciplinare prevista dall'art. 73, comma 1, del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, del Comitato di coordinamento del Servizio consultivo ed ispettivo tributario, del Comitato di indirizzo strategico della Scuola superiore dell'economia e delle finanze e della Commissione consultiva per la riscossione .

3.2. L'ulteriore revisione degli assetti organizzativi.

I provvedimenti d'urgenza non si sono peraltro limitati alla riduzione di comitati e commissioni, investendo la stessa articolazione disegnata dal DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito con legge 17 luglio 2006, n. 233.

L'intreccio tra disposizioni di taglio finanziario ed organizzativo è dunque più ampio e complesso. Sempre in base al DL 3 ottobre 2006 n. 262, convertito dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, si prevede, infatti, come si è già anticipato - rispetto all'originario disegno amministrativo di inizio Legislatura - l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, che subentra nelle funzioni della Direzione generale del turismo (di conseguenza soppressa) ed una diversa articolazione del Ministero dell'università e della ricerca.

La stessa normativa prevede la costituzione dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), con personalità giuridica di diritto pubblico[40], al fine di razionalizzare il sistema di valutazione della qualità delle attività delle università e degli enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti pubblici, nonché dell'efficienza ed efficacia dei programmi statali di finanziamento e di incentivazione delle attività di ricerca e di innovazione.

Ulteriori interventi finalizzati ad obiettivi di riduzione della spesa e di razionalizzazione organizzativa si registrano nel settore della ricerca: si autorizza infatti il Governo ad adottare - su proposta del Ministro dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze - uno o più regolamenti, entro il termine di diciotto mesi, per contenere la spesa di funzionamento degli enti pubblici di ricerca, provvedendo alla ricognizione e al riordino degli enti pubblici nazionali di ricerca a carattere non strumentale, vigilati dal Ministero dell'università e della ricerca e disponendo anche lo

---

[40] L'ANVUR svolge le seguenti attribuzioni: valutazione esterna della qualità delle attività delle università e degli enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti pubblici, sulla base di un programma annuale approvato dal Ministro dell'università e della ricerca; indirizzo, coordinamento e vigilanza delle attività di valutazione demandate ai nuclei di valutazione interna degli atenei e degli enti di ricerca; valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dei programmi statali di finanziamento e di incentivazione delle attività di ricerca e di innovazione. I risultati delle attività di valutazione dell'ANVUR costituiscono criterio di riferimento per l'allocazione dei finanziamenti statali alle università e agli enti di ricerca. Con regolamento emanato ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'università e della ricerca, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, sono disciplinati: la struttura e il funzionamento dell'ANVUR, secondo princìpi di imparzialità, professionalità, trasparenza e pubblicità degli atti, e di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato; la nomina e la durata in carica dei componenti dell'organo direttivo, scelti anche tra qualificati esperti stranieri, e le relative indennità. A decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento, contestualmente alla effettiva operatività dell'ANVUR, sono soppressi il Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR), istituito dall'art. 5 del d.lgs. 5 giugno 1998, n. 204; il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU), istituito dall'art. 2 della legge 19 ottobre 1999, n. 370; il Comitato di valutazione di cui all'art. 10 del d.lgs. 4 giugno 2003, n. 127; il Comitato di valutazione di cui all'art. 10 del d.lgs. 4 giugno 2003, n. 128.

scorporo di strutture, l'attribuzione di personalità giuridica, l'accorpamento, la fusione o la soppressione.

Intesa alla razionalizzazione dei controlli ambientali attraverso il rafforzamento delle misure di coordinamento tra le istituzioni operanti a livello nazionale e quelle regionali e delle Province autonome, è la modifica dell'assetto organizzativo dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, qualificata persona giuridica di diritto pubblico ad ordinamento autonomo, dotata di autonomia tecnico-scientifica, regolamentare, organizzativa, gestionale, patrimoniale, finanziaria e contabile.

Ancora più complesse - ed inserite in una visione d'insieme - appaiono le misure contenute nella legge finanziaria per il 2007, nella quale si rinvengono numerose disposizioni intese ad obiettivi di riduzione della spesa e di razionalizzazione organizzativa. I commi da 404 ss. dell'art. 1 concernono la revisione degli assetti organizzativi dei Ministeri, finalizzate al conseguimento di economie di spesa[41]. In particolare, si prevede la riorganizzazione delle articolazioni interne di ciascuna amministrazione, al fine di realizzare la riduzione del numero degli uffici di livello dirigenziale generale (pari al 10 per cento), e non generale (pari al 5 per cento), nonchè la riduzione delle dotazione organiche, in modo da assicurare che il personale delle strutture di supporto non ecceda il 15 per cento delle risorse umane complessivamente utilizzate da ogni amministrazione, mediante processi di riorganizzazione e di formazione e riconversione del personale addetto a tali funzioni, che consentano di ridurne il numero in misura non inferiore all'8 per cento all'anno fino al raggiungimento del limite stabilito. Si prevede, in parallelo, la gestione unitaria del personale e dei servizi comuni anche mediante strumenti di innovazione amministrativa e tecnologica, la riorganizzazione degli uffici con funzioni ispettive e di controllo, la riduzione degli organismi di analisi, consulenza e studio di elevata specializzazione. Per assicurare l'operatività della normativa sono previste misure restrittive in caso di inadempimento: alle amministrazioni che non abbiano provveduto nei tempi previsti alla predisposizione degli schemi di regolamento di cui al comma 404 è fatto divieto, per gli anni 2007 e 2008, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipo di contratto[42].

E' importante rilevare il coinvolgimento delle procedure di programmazione e di controllo: in base al comma 413 le direttive generali per l'attività amministrativa e per la gestione, emanate annualmente dai Ministri, contengono piani e programmi specifici sui processi di

---

[41] Si prevede che dall'attuazione delle disposizioni di cui ai commi da 404 a 415 e da 425 a 429 devono conseguire risparmi di spesa non inferiori a 7 milioni di euro per l'anno 2007, 14 milioni di euro per l'anno 2008 e 20 milioni di euro per l'anno 2009. V. la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri in data 13 aprile 2007 in materia di attuazione della normativa in discorso recante puntuali scansioni temporali.

[42] Si dispone poi che (comma 414) il mancato raggiungimento degli obiettivi previsti nel piano operativo di cui al comma 407, lettera b), e nei piani e programmi di cui al comma 413 sono valutati ai fini della corresponsione ai dirigenti della retribuzione di risultato e della responsabilità dirigenziale.

riorganizzazione e di riallocazione delle risorse necessari per il rispetto del parametro di cui al comma 404, lettera f), e di quanto disposto dal comma 408. Si dispone poi che i competenti organi di controllo delle amministrazioni, nell'esercizio delle rispettive attribuzioni, effettuino semestralmente il monitoraggio sull'osservanza delle disposizioni di cui ai commi da 404 a 416 e ne trasmettano i risultati ai Ministeri vigilanti e alla Corte dei conti. Il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione verificano semestralmente lo stato di attuazione delle disposizioni in discorso e trasmettono alle Camere una relazione sui risultati riscontrabili.

La complessità del percorso[43] ha indotto il legislatore con la legge finanziaria per il 2007 ad istituire una "*Unità per la riorganizzazione*" composta dai Ministri per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, dell'economia e delle finanze e dell'interno, che opera anche come centro di monitoraggio delle attività conseguenti alla attuazione della riorganizzazione prevista[44].

Le misure di contenimento della spesa previste concernono in particolare l'apparato periferico delle amministrazioni dello Stato. Si stabilisce, infatti, che si provveda alla rideterminazione delle strutture periferiche delle amministrazioni statali, prevedendone la riduzione e, ove possibile, la costituzione di uffici regionali o la riorganizzazione presso le Prefetture - Uffici territoriali del Governo. Disposizioni puntuali concernono la rideterminazione della dimensione territoriale degli Uffici periferici del Ministero dell'economia e delle finanze[45] e del Ministero dell'interno[46]; altre specifiche disposizioni concernono l'assetto organizzativo della Polizia di Stato.

---

[43] Si prevede l'avvio della ristrutturazione, da parte del Ministero degli affari esteri, della rete diplomatica, consolare e degli istituti di cultura ed in particolare all'unificazione dei servizi contabili degli uffici della rete diplomatica aventi sede nella stessa città estera; si prevede anche il riordino, la semplificazione e la razionalizzazione degli organismi preposti alla definizione dei ricorsi in materia pensionistica (comma 469).

[44] L'Unità per la riorganizzazione si avvale, nell'ambito delle attività istituzionali, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato, delle strutture già esistenti presso le competenti amministrazioni.

[45] L'articolazione periferica del Ministero dell'economia e delle finanze è ridefinita su base regionale e, ove se ne ravvisi l'opportunità, interregionale e interprovinciale, in relazione alle esigenze di conseguimento di economie di gestione e del miglioramento dei servizi resi all'utenza, con la soppressione dei Dipartimenti provinciali del tesoro, delle Ragionerie provinciali dello Stato e delle Direzioni provinciali del ministero. A decorrere dalla data di entrata in vigore del nuovo regolamento gli uffici periferici assumono le denominazioni di "Direzioni territoriali dell'economia e delle finanze e di Ragionerie territoriali dello Stato". In base al comma 429, previa stipula di apposite convenzioni, gli uffici territoriali dell'economia e delle finanze possono delegare alle aziende sanitarie locali lo svolgimento, in tutto o in parte, delle residue funzioni attribuite alle commissioni mediche di verifica. Al riordino dell'articolazione periferica si accompagna la ridefinizione delle competenze e delle strutture dei Dipartimenti centrali. Il decreto 5 aprile 2006 recante "Modifiche alla struttura organizzativa del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato" (GU n. 124 del 30 maggio 2007).

[46] In coerenza con la revisione dell'ordinamento degli enti locali prevista dal titolo V della parte seconda della Costituzione e con il conferimento di nuove funzioni agli stessi ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, con regolamento, sono individuati gli ambiti territoriali determinati per l'esercizio delle funzioni di competenza degli uffici periferici dell'Amministrazione dell'interno, ispirandosi ai criteri di semplificazione delle procedure amministrative e riduzione dei tempi dei procedimenti e contenimento dei relativi costi; realizzazione di economie di scala, evitando duplicazioni funzionali; ottimale impiego delle risorse; determinazione della dimensione territoriale, correlata alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, alle realtà etnico-linguistiche; si prevede anche la ponderazione dei

In tale complessiva ottica si inquadra anche la istituzione presso il Ministero dell'economia e delle finanze della "Commissione tecnica per la finanza pubblica", composta di dieci membri[47], per finalità di studio e di analisi relative alla formulazione di proposte finalizzate ad accelerare il processo di armonizzazione e di coordinamento della finanza pubblica e di riforma dei bilanci delle amministrazioni pubbliche. Significativa è la previsione, per il 2007, della realizzazione di un programma straordinario di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali, anche in relazione alla applicazione delle disposizioni introdotte dal comma 507, individuando le criticità, le opzioni di riallocazione delle risorse, le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziate, sul piano della qualità e dell'economicità[48].

In tale ampio contesto[49] si inquadra anche il percorso di riordino e soppressione di enti pubblici, da anni avviato e che, come più volte rappresentato dalla Corte, nel susseguirsi delle normative, registra forti ritardi di attuazione; viene prevista una nuova disciplina del riordino e della trasformazione o soppressione degli enti in questione, con la finalità di conseguire obiettivi di risparmio[50].

---

precedenti criteri, con riguardo alle specificità dell'ambito territoriale di riferimento e alla esigenza di garantire principalmente la prossimità dei servizi resi al cittadino.

[47] Ai fini del raccordo operativo con la Commissione, è istituito un apposito Servizio studi nell'ambito del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, cui è preposto un dirigente di prima fascia. Il Ministro dell'economia e delle finanze, con decreto del 16 marzo 2007, ha nominato la Commissione di cui al comma 474, stabilendone le regole per il suo funzionamento.

[48] In particolare il Ministro dell'economia e delle finanze, entro il 30 settembre 2007, presenta al Parlamento una relazione sui risultati del programma straordinario di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali e sulle conseguenti iniziative di intervento, con allegato un apposito documento dei provvedimenti adottati ai sensi delle disposizioni introdotte dal comma 482. Il Governo riferisce sull'attuazione del programma in discorso nell'ambito del Documento di programmazione economico-finanziaria presentato nell'anno 2007.

[49] Si dispone anche (comma 465) che il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con gli altri Ministri competenti, entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore della legge, emani un atto di indirizzo volto, ove necessario, al contenimento del numero dei componenti dei consigli di amministrazione delle società non quotate partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze e rispettive società controllate e collegate, al fine di rendere la composizione dei predetti consigli coerente con l'oggetto sociale delle società. Si dispone anche la riduzione dei compensi degli amministratori.

[50] Il comma 482 novella infatti l'art. 28 della legge 448/2001 (legge finanziaria 2002), che aveva introdotto una specifica disciplina per il riordino e la soppressione degli enti pubblici, con la finalità di razionalizzare e ridurre la relativa spesa a carico della finanza pubblica. In base alla rimodulata norma si dispone che al fine di conseguire gli obiettivi di stabilità e crescita, di ridurre il complesso della spesa di funzionamento delle amministrazioni pubbliche, di incrementare l'efficienza e di migliorare la qualità dei servizi, con uno o più regolamenti, delegificanti, il Governo, su proposta del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro interessato, sentite le organizzazioni sindacali per quanto riguarda i riflessi sulla destinazione del personale, procede al riordino, alla trasformazione o alla soppressione e messa in liquidazione degli enti ed organismi pubblici, nonché di strutture amministrative, tramite: fusione degli enti, organismi e strutture pubbliche comunque denominate che svolgono attività analoghe o complementari, con corrispondente riduzione del contributo statale di funzionamento; trasformazione degli enti ed organismi pubblici che non svolgono funzioni e servizi di rilevante interesse pubblico in soggetti di diritto privato ovvero soppressione e messa in liquidazione degli stessi secondo le modalità previste dalla legge 4 dicembre 1956, n. 1404, e successive modificazioni; razionalizzazione e riduzione degli organi di indirizzo amministrativo, gestione e consultivi. Si dispone anche l'abrogazione dei commi 2, 2 *bis*, 5 e 6 dell'art. 28 della legge 448/2001, fissando il nuovo termine al 30 giugno 2007. Si prevede che dall'attuazione della norma di cui al comma 482 derivi un miglioramento dell'indebitamento netto non inferiore a 205 milioni di euro per l'anno 2007, a 310 milioni di euro per l'anno 2008 e a 415 milioni di euro a decorrere dall'anno 2009.

4. Profili organizzativi e raccordi con la disciplina di bilancio, di programmazione e controllo.

La articolazione delle strutture amministrative ha sensibili ricadute in tema di raccordi con la disciplina di bilancio, di programmazione e controllo, confermando taluni aspetti problematici già rappresentati con riguardo alla configurazione dipartimentale prevista dall'art. 5 del d.lgs. 300 del 1999. Tale disegno si riflette infatti nei documenti contabili e programmatici ed in particolare sul raccordo tra destinatari degli obiettivi e delle risorse, come indicati nella direttiva generale per l'azione amministrativa e soggetti concretamente responsabili dell'attuazione. Nel raffronto tra disegno organizzativo e documenti di bilancio, si rinviene, infatti, una medesima qualificazione di centri di responsabilità per le strutture di primo livello, sia che si tratti di dipartimenti che di direzioni generali (ove queste non siano ricomprese in dipartimenti). L'esigenza di una più puntuale rappresentazione contabile delle diversità riscontrabili tra strutture amministrative di primo livello, anche con riguardo al percorso di diretta (o mediata) attribuzione di risorse, si accompagna, in una riflessione sistematica, alla qualificazione di autonomo Centro di Responsabilità del Gabinetto (e, ove presente, del Segretariato Generale), a fronte di competenze che nel disegno normativo dovrebbero essere solo di raccordo tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione con ricaduta "esterna"[51].

Sempre con riguardo al sostanziale allontanamento dal disegno del d.lgs. 300 del 1999 - che prefigurava di norma (art. 5, comma 1) che ai dipartimenti, costituiti per assicurare l'esercizio organico ed integrato delle funzioni del ministero, fossero attribuiti, insieme ai compiti *finali* concernenti grandi aree di materie omogenee, anche i relativi compiti *strumentali* (compresi quelli di indirizzo e coordinamento delle unità di gestione interne, e di organizzazione e di gestione delle risorse strumentali, finanziarie ed umane ad essi attribuite) - si riscontra il ricorso all'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[52].

In sintesi estrema, si pone dunque la opportunità di una rivisitazione degli istituti contabili di supporto all'esercizio delle funzioni amministrative, considerando che il disegno posto sia nel 1997, che dal d.lgs. 300 del 1999, è stato sostanzialmente modificato negli anni e, come si è evidenziato, ancor più ad inizio della attuale Legislatura. In tale prospettiva possono essere riaffrontate anche modalità di risposta -

---

[51] Le articolazioni periferiche in taluni casi costituiscono autonomi centri di responsabilità (ad es. sono considerati C.d.R. gli uffici regionali dell'istruzione ma non gli UTG, che pure hanno funzioni di coordinamento).

[52] In tal senso nel programma di revisione degli assetti organizzativi dei Ministeri, finalizzate al conseguimento di economie di spesa, contenuto nella legge finanziaria per il 2007 (comma 404, lett. b) si prevede anche la gestione unitaria del personale e dei servizi comuni mediante strumenti di innovazione amministrativa e tecnologica.

nelle relazioni tra compiti amministrativi ed articolazioni di bilancio - all'esigenza di un graduale superamento dei profili di rigidità dell'architettura strutturale e di bilancio.

Tale esigenza di maggiore flessibilità dei profili organizzativi e contabili - che appare confermata dal ricorso ampio allo strumento dell'avvalimento, di cui andrà meglio approfondita la reale portata operativa nel concreto dispiegarsi dell'azione amministrativa - era peraltro già sottesa a talune innovazioni, apportate dalla riforma del bilancio operata dalla legge n. 94 del 1997, ma di fatto sostanzialmente inapplicate, miranti, appunto, a porre rimedio alle discrasie derivanti all'attuazione di politiche che superano i profili organizzativi delle singole amministrazioni. Va ricordato, in proposito, che l'art. 6 della legge 94 del 1997 già prevedeva che fossero emanate norme regolamentari per il finanziamento e la gestione di programmi comuni a più amministrazioni, anche attraverso la confluenza, in un unico fondo, degli stanziamenti autorizzati nello stato di previsione dalle singole amministrazioni, la semplificazione e l'accelerazione delle procedure contabili. Parallela è la 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 l'attuazione di particolari programmi, progetti e gestioni. La tematica, a maggior ragione dopo le più recenti modifiche, apportate dal DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito con legge 17 luglio 2006, n. 233, deve dunque indurre a superare 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.

Tali aspetti, di rappresentazione contabile e di dimensionamento operativo degli obiettivi programmatici che travalicano le competenze di una singola Amministrazione, già evidenziati nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2005, permangono ancora da definire, pur registrandosi l'avvio di recenti iniziative in tal senso, sulla cui concreta esplicitazione la Corte si riserva di riferire.

Sotto il profilo più specificamente destinato ai raccordi dell'organizzazione amministrativa rispetto all'esplicazione dei poteri di indirizzo politico-amministrativo ed alle responsabilità di gestione della dirigenza, in coerenza con l'impostazione programmatica accolta dalla riforma di bilancio del 1997, si erano già evidenziate diverse criticità. Era stata in primo luogo messa in luce la necessità di una più diretta relazione tra obiettivi e risorse, in una corretta sequenzialità tra il processo di formazione del bilancio e quello di definizione dell'indirizzo politico-amministrativo da parte dei Ministri, sia nella formulazione delle previsioni di bilancio, in particolare nella impostazione delle note preliminari, che nella direttiva generale sull'azione amministrativa e sulla gestione; sotto altro parallelo versante era stata rappresentata l'opportunità di approfondire

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.

Ad alcuni di questi aspetti la recente direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2007 - emanata ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 e firmata anche dal Ministro per l'attuazione del programma di Governo - dedica particolare attenzione. In particolare le Linee Guida allegate intendono dare, attraverso puntuali indicazioni, notevole impulso alla integrazione tra pianificazione strategica e programmazione finanziaria al fine di consentire che la determinazione degli stanziamenti di bilancio sia coerente con gli obiettivi e i programmi delle amministrazioni dello Stato. Lo stesso documento governativo non si nasconde il permanere di rilevanti criticità nel rapporto tra il processo di formazione del bilancio dello Stato e quello di pianificazione strategica, "ove si registrava (e continua a registrarsi) la maggiore distanza tra il modello teorico previsto dalla legislazione e la prassi operativa".

Le indicazioni di carattere più propriamente metodologico – contenute nelle Linee Guida allegate, predisposte dal Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, che costituiscono parte integrante della Direttiva stessa – seguono ad una prima parte specificamente dedicata agli indirizzi programmatici e alle priorità politiche relativi all'attuazione del programma di Governo nel 2007 e nel 2008. A tali indirizzi e priorità politiche dovranno coerentemente raccordarsi le Direttive annuali dei singoli Ministri e la definizione degli obiettivi strategici di carattere settoriale, anche ai fini della costruzione del bilancio dello Stato[53].

Se appare indubbiamente positivo lo sforzo di raccordare la programmazione strategica con quella finanziaria, e con le modalità di allocazione delle risorse finanziarie da definire all'interno del bilancio dello Stato, nelle scansioni proprie del ciclo di bilancio, non può non risaltare – negli aspetti innovativi, peraltro non scevri di criticità - la complessiva impostazione del documento, volto, sostanzialmente, ad assorbire l'intera programmazione strategica in quella "di Governo". Nella direttiva del 12 marzo 2007, indirizzata alle amministrazioni "responsabili sia dell'attuazione del programma di Governo per il 2007 sia della definizione degli obiettivi di carattere strategico per l'anno 2008", si evidenziano rilevanti innovazioni sia sotto il profilo dell'arco temporale considerato, che metodologiche e di contenuto[54]: il documento da un lato richiama gli

---

[53] Una specifica direttrice concerne l'indirizzo dell'attività dei Ministri e delle Amministrazioni Pubbliche nel 2007 verso la tempestiva attuazione delle numerose misure già approvate nel 2006, a partire da quelle indicate nella Legge Finanziaria, e verso un attento monitoraggio dei provvedimenti in fase di implementazione, anche al fine di individuare in modo rapido eventuali problemi, ostacoli e conseguenze inattese rispetto agli obiettivi prefissati.

[54] Dalla direttiva dovranno discendere gli atti formali di indirizzo politico-amministrativo da parte dei singoli Ministri previsti dall' art. 8 del d.lgs. n. 286 del 1999, nonché la specificazione degli obiettivi di medio-periodo

indirizzi relativi all'attuazione, sul piano amministrativo, dei provvedimenti già approvati dal Governo e dal Parlamento, dall'altro "si pone come il momento di avvio della pianificazione strategica dell'azione di Governo per il 2008 al quale dovranno far seguito, da parte dei singoli Ministri, ulteriori specificazioni sugli obiettivi settoriali". Questa tendenziale "assimilazione" lascia, infatti, aperti, sia sotto il profilo sistematico, che operativo, i profili problematici relativi al raccordo tra programmazione strategica e programmazione "di Governo", tra attività istituzionale ordinaria e nuovi programmi, richiedendo dunque ulteriore riflessione metodologica ed attuativa.

La sostanziale "coincidenza" tra i due ambiti di programmazione, sempre più strettamente collegati, viene, peraltro, a caratterizzare la più recente evoluzione: in tal senso si pone, infatti, la delega del 15 giugno 2006, che affida espressamente al Ministro per l'attuazione del programma di Governo le funzioni di coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato, confermando il percorso avviato a partire dalla delega del 28 agosto 2003 e dalla direttiva presidenziale 4 febbraio 2003[55], cui è seguita la istituzione del Dipartimento per l'attuazione del programma di Governo (dPCM 3 dicembre 2004)[56]. Anche in base all'art. 2 del d.P.R. 12 dicembre 2006, n. 315[57] – con cui si è proceduto al riordino del Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, abrogando l'art. 7 del decreto legislativo n. 286 del 1999 – si attribuiscono, in particolare, allo stesso i

---

rispetto ai quali andrà raccordata in modo stretto l'impostazione della programmazione di bilancio per il 2008, anche sulla base delle Linee Guida allegate.

[55] Concernente "Indirizzi per il monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo", è pubblicato in G.U. del 21 marzo 2003, n. 67.

[56] In base a tale dPCM il Dipartimento 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 del Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato.

[57] Il provvedimento - emanato in base all'art. 29, comma 2, del DL 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 - è pubblicato in G.U. n. 38 del 15 febbraio 2007. In base al comma 2 del d.P.R. il Comitato, ai fini del coordinamento delle attività di competenza delle amministrazioni dello Stato in materia di valutazione e controllo strategico, di cui all'art. 6 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286 svolge attività di supporto al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro da lui delegato, al fine di assicurare la coerenza tra il programma di Governo e la pianificazione strategica dei Ministeri in relazione alle funzioni di direzione della politica generale e di mantenimento dell'unità d'indirizzo politico ed amministrativo del Governo; promuove l'utilizzo di metodologie e strumenti comuni per la pianificazione strategica delle amministrazioni dello Stato, la circolazione di informazioni e documenti, il confronto di buone prassi, l'accumulo e la diffusione di conoscenze, anche con riferimento alle esperienze di altri Paesi; elabora metodologie e strumenti per assicurare e migliorare il collegamento fra gli obiettivi strategici e l'allocazione e l'uso delle risorse nelle amministrazioni dello Stato; elabora proposte per la progressiva integrazione tra il processo di formazione del bilancio ed il processo di pianificazione strategica delle amministrazioni dello Stato; formula, anche su richiesta del Presidente del Consiglio dei Ministri, valutazioni specifiche di politiche pubbliche o programmi operativi plurisettoriali. In base all'art. 3 viene disposto che il Comitato dura in carica tre anni, decorrenti dalla data di entrata in vigore del regolamento e che tre mesi prima della scadenza del termine di durata, il Comitato presenti una relazione sull'attività svolta alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai fini della valutazione della perdurante utilità di tale organismo e della conseguente eventuale proroga della sua durata, comunque non superiore a tre anni. In base all'art. 4 il Comitato si avvale del supporto tecnico del Dipartimento per il programma di Governo della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del supporto informativo della banca dati, già costituita ai sensi dell'art. 7, comma 1, del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, accessibile in via telematica e alimentata dalle amministrazioni dello Stato, alla quale affluiscono le direttive annuali dei Ministri e gli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità relativi ai centri di responsabilità e alle funzioni obiettivo del bilancio dello Stato.

compiti di assicurare la coerenza tra il programma di Governo e la pianificazione strategica nei ministeri. Il regolamento prevede espressamente il compito di migliorare il collegamento fra gli obiettivi strategici e l'allocazione e l'uso delle risorse e di elaborare proposte per la progressiva integrazione tra il processo di formazione del bilancio ed il processo di programmazione. Questi ultimi aspetti sono ampiamente trattati, come si è detto, nella richiamata appendice delle Linee Guida allegate alla direttiva del 12 marzo 2007, che ricostruisce l'avvio della pianificazione strategica[58], esaminando i *"punti di forza e punti critici"* della esperienza sin qui maturata nelle amministrazioni dello Stato.

Nel documento si rileva che tale percorso, "anche per il suo carattere innovativo rispetto alla tradizionale prassi amministrativa, ha richiesto tempo per affermarsi e consolidarsi, essendo stato considerato, in una prima fase, da molte amministrazioni come un ulteriore adempimento formale, del quale non si percepivano vantaggi e convenienza"[59]. Tra le criticità emerse si rilevano le forti carenze riscontrate nella realizzazione delle priorità politiche trasversali, comuni a diverse amministrazioni, così come la durata del periodo di riferimento, sinora incentrata soprattutto sull'annualità a fronte della frequente ultrannualità di obiettivi di rilevante valenza strategica[60].

Al fine del miglioramento della pianificazione strategica[61] - "sul duplice versante del miglioramento della qualità dei servizi resi ai cittadini ed alle imprese e del razionale uso delle risorse finanziarie" - le *Linee Guida* individuano taluni criteri cui dovranno ispirarsi le direttive ministeriali per l'attività amministrativa e la gestione: in particolare, con

---

[58] L'applicazione delle norme relative al processo di pianificazione strategica ha avuto inizio nell'ultimo scorcio della XIII Legislatura con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 dicembre 2000 (G.U. n. 21 del 26 gennaio 2001), contenente indirizzi per la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione, seguita, nella Legislatura successiva, dalle direttive del Presidente del Consiglio del 15 novembre 2001 (G.U. n. 18 del 22 gennaio 2002), dell'8 novembre 2002 (G.U. n. 2 del 3 gennaio 2003) e del 27 dicembre 2004 (G.U. n. 26 del 2 febbraio 2005).

[59] Il Comitato tecnico scientifico rilevava anche la scarsa partecipazione ad essa dei Ministri e il ruolo marginale dei Servizi di controllo interno (SECIN).

[60] Tra i punti critici sono rilevati anche la definizione degli obiettivi strategici, non sempre ricavati dalle priorità politiche, attraverso un processo di scomposizione gerarchica che assicuri la coerenza del sistema; la frequente discrasia fra obiettivi strategici e obiettivi operativi, spesso non collegati fra di loro; la non chiara distinzione tra l'attività di monitoraggio, tesa a rilevare il valore degli indicatori, e la valutazione dei risultati, che mira anche ad identificare le cause delle anomalie ed a proporre soluzioni; l'individuazione e misurazione degli indicatori di impatto riferiti agli obiettivi strategici; un ulteriore aspetto, rilevato concerne le difficoltà di definire valori quantitativi di obiettivi strategici, incidendo negativamente sulla possibilità di introdurre sistemi affidabili di monitoraggio e valutazione.

[61] Nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del dicembre 2004, che ridefiniva la scansione delle varie fasi del processo di pianificazione strategica, oltre agli obiettivi strategici destinati a dare attuazione alle priorità politiche, venivano individuati anche obiettivi di miglioramento di efficacia ed efficienza nel ciclo pianificazione-controllo-ripianificazione. In particolare si prevedeva opportunamente che ogni direttiva annuale dovesse dare conto dello stato di realizzazione degli obiettivi contenuti nella precedente direttiva, rilevati specificando gli obiettivi raggiunti, quelli non raggiunti che si ritiene di abbandonare perché superati o non raggiungibili e quelli non raggiunti, totalmente o parzialmente, che si ritiene di riproporre o rimodulare con la nuova direttiva. Sulla base della impostazione da ultimo accolta, le fasi del ciclo integrato di pianificazione strategica e di formazione del bilancio di previsione sono scandite nelle fasi della definizione delle priorità politiche, cui segue l'elaborazione della prima proposta di obiettivi strategici e della prima nota preliminare, l'aggiornamento della proposta di obiettivi strategici e della nota preliminare; la determinazione definitiva degli obiettivi strategici e dei relativi piani d'azione ed emanazione della direttiva annuale; il monitoraggio dell'attuazione della direttiva.

riguardo alla integrazione tra pianificazione strategica e programmazione finanziaria rileva la fissazione della data di inizio del processo di pianificazione nel mese di marzo dell'anno precedente a quello di riferimento, prima dell'avvio del processo di formazione del bilancio dello Stato, al fine di consentire che la determinazione degli stanziamenti di bilancio sia coerente con gli obiettivi e i programmi delle amministrazioni dello Stato. Viene, in particolare, ribadita la necessità di migliorare le note preliminari, tuttora carenti, riportandovi le "priorità politiche" e gli "obiettivi strategici", definiti in coerenza con le *missioni istituzionali* assegnate all'Amministrazione, assicurando il collegamento degli adempimenti richiesti per la formazione del bilancio dello Stato[62] anche nell'ambito del procedimento preordinato alla predisposizione delle direttive ministeriali per l'attività amministrativa e la gestione[63].

Paralleli riferimenti concernono il funzionamento dei controlli interni[64], con valutazioni ed indicazioni di rilievo[65]. Nella linea più ampiamente sopra evidenziata - di razionalizzazione organizzativa e di riduzione della spesa - si ricorda che in base all'art 31 del DL 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, si è disposta, oltre al richiamato riordino del Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato (d.P.R. 12 dicembre 2006, n. 315), una riorganizzazione dei servizi di controllo interno, prevedendo una modifica all'art. 6, comma 3, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286. Alla previsione di un "organo collegiale", viene sostituita quella di "un organo monocratico o composto da tre componenti (nel cui caso viene nominato un presidente)"; la stessa norma precisa che il contingente di personale addetto agli uffici preposti all'attività di valutazione e controllo strategico, non possa superare il numero massimo di unità pari al 10 per cento di quello complessivamente assegnato agli uffici di diretta collaborazione degli organi di indirizzo politico[66].

In definitiva, il complesso percorso avviato negli ultimi anni, sensibilemente accelerato nel più recente periodo, se evidenzia più stabili punti di riferimento programmatici, presenta aspetti perduranti criticità: è dunque necessario attendere la compiuta

---

[62] Rilevante dunque il reiterato richiamo alla Circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento RGS, n. 18 del 28 aprile 2006.

[63] Altre indicazioni si riscontrano nella: fissazione, attraverso un processo di scomposizione gerarchica delle priorità politiche, di un numero ridotto di obiettivi strategici *rilevanti* e *pertinenti*; previsione, accanto agli obiettivi strategici, degli obiettivi di miglioramento di efficacia ed efficienza delle attività istituzionali; indicazione dei vincoli di *coerenza esterna* degli obiettivi strategici con le politiche pubbliche del ministero prese in considerazione dai documenti di programmazione del Governo e di *coerenza interna* tra i diversi livelli degli obiettivi; determinazione accurata degli indicatori di impatto riferiti agli obiettivi strategici; miglioramento della funzionalità dei meccanismi di monitoraggio.

[64] Viene rimarcata, quale novità di particolare rilievo della Direttiva del dicembre 2004, la redazione dell'atto di indirizzo del Presidente del Consiglio dei Ministri contenente i requisiti minimi cui deve ottemperare il sistema dei controlli di gestione, previsto dall'art. 4 del d.lgs. n. 286 del 1999.

[65] Non risulta, allo stato, prodotto un nuovo rapporto del Comitato tecnico scientifico, dopo quello pubblicato nel marzo 2006, come *Rapporto di legislatura.*

[66] In base al dPCM 30 marzo 2007, con cui si è provveduto alla ricognizione delle strutture e delle funzioni trasferite dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale ed al Ministero della solidarietà sociale il servizio di controllo interno è affidato, per entrambi i Ministeri, ad un organo monocratico.

definizione delle innovazioni ulteriormente apportate (spesso, come si è visto, anche con la decretazione d'urgenza) per poter compiutamente valutare l'effettivo impatto in termini di maggiore funzionalità ed economicità degli apparati e dell'azione amministrativa.

PAGINA BIANCA

Capitolo VIII

Il personale

1. Considerazioni generali e di sintesi.
2. Le politiche di gestione del personale pubblico.
3. Il quadro normativo.
4. La contrattazione collettiva.
5. I risultati delle politiche di gestione del personale.
6. Misure per il contenimento della spesa.

1. Considerazioni generali e di sintesi.

Il raffronto tra gli obiettivi previsti dalla Legge finanziaria 2005 e i risultati effettivamente conseguiti negli esercizi 2005 e 2006, mette in evidenza le difficoltà del Governo e del Parlamento di elaborare e portare ad attuazione efficaci politiche di contenimento della spesa in materia di gestione del personale pubblico.

Gli obiettivi riguardavano:

- l'estensione alla spesa di personale del divieto di superare, per il triennio 2005–2007, il limite del 2 per cento, rispetto alle corrispondenti previsioni aggiornate del precedente anno, fissato per la spesa complessiva delle Amministrazioni pubbliche;
- la riduzione delle piante organiche delle Amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici in misura non inferiore al 5 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico di ciascuna Amministrazione.

I risultati della gestione hanno invece fatto emergere:

- un aumento dei redditi da lavoro dipendente del complesso delle Amministrazioni pubbliche del 12,6 per cento tra il 2003 e il 2006 e dell'8,8 per cento nel biennio 2005-2006;

- un aumento dei redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni centrali dell'8,9 per cento tra il 2003 e il 2006 e del 7,5 per cento nel biennio 2005-2006.

L'esito negativo è confermato dal rendiconto generale dello Stato, dal quale risulta che il totale dei pagamenti sulla categoria I del bilancio di previsione (spesa di personale) è cresciuto del 22,8 per cento tra il 2002 e il 2006 e del 12,4 per cento nel biennio 2005-2006.

Al di là dell'insuccesso delle politiche concernenti il personale pubblico, l'attuale linea di tendenza della spesa di personale si colloca ben al di sopra del livello di garanzia del mantenimento del potere di acquisto degli stipendi previsto dall'accordo di luglio 1993 tra le parti sociali sulla politica dei redditi, come dimostra il fatto che - assumendo la doppia ipotesi di un'evoluzione, a decorrere dal 1995, delle retribuzioni *pro capite* al ritmo annuo dell'inflazione effettiva e dell'invarianza dell'occupazione (anche se dal 1998 le Leggi Finanziarie prevedono la riduzione del personale) – si sarebbe verificato un risparmio delle retribuzioni lorde, rispetto all'importo effettivo, di oltre 6 miliardi di euro già nel 2000 e di quasi 20 miliardi di euro nel 2006.

In ordine alla gestione del personale, permane il problema della corresponsione ai dirigenti da parte della maggior parte delle Amministrazioni dell'indennità di risultato, nonostante la mancata attivazione delle metodiche della valutazione. Tale mancata attivazione rileva negativamente anche sul funzionamento del sistema di controllo interno e sul processo di pianificazione strategica.

Quanto alla contrattazione collettiva, si rileva il permanere dei fattori di criticità già evidenziati in passato (utilizzo prevalente dei Fondi unici di amministrazione per la corresponsione di incrementi delle voci fisse della retribuzione, disallineamento temporale della contrattazione, incontrollabilità della contrattazione integrativa, non riassorbibilità dei trattamenti conservati *ad personam* in caso di mobilità, mantenimento dell'indennità di posizione dei dirigenti anche nell'ipotesi di successiva attribuzione di incarichi meni importanti). Occorre, pertanto, evitare ulteriori rinvii nell'applicazione dei principi posti dal protocollo di intesa del 18 gennaio 2007 ed avviare, fin dalla manovra per il 2008, un credibile percorso di programmazione finanziaria che porti ad una significativa inversione di tendenza.

2. Le politiche di gestione del personale pubblico.

Il principio cardine della normativa sul personale pubblico, codificato dall'art. 1 del d.lgs. n. 29 del 1993 (trasfuso nel corrispondente articolo del d.lgs. n. 165 del 2001), è costituito dall'obiettivo di contenimento della spesa, obiettivo tradotto in termini

quantitativi dall'art. 39, comma 1, della legge n. 449 del 1997 (Legge finanziaria 1998) e dalle successive leggi finanziarie[1].

Con riguardo all'esercizio 2006, il DPEF per il 2006-2009[2] riportava, per il triennio in questione, le seguenti previsioni a legislazione vigente dei redditi da lavoro dipendente[3]: milioni 154.450 per il 2006, 156.200 per il 2007 e 158.800 per il 2008 (tavola IV.5).

Lo stesso DPEF precisava che:

- le retribuzioni erano state valutate incorporando gli effetti economici della corresponsione della vacanza contrattuale, secondo l'attuale cadenza biennale prevista;
- il numero dei dipendenti del complesso delle Amministrazioni pubbliche era stimato ridursi dello 0,5 per cento negli anni 2006 e 2007.

Per garantire il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica indicati nel citato DPEF, l'art. 1, comma 8, della legge n. 311 del 2004 (Legge finanziaria 2005), estendeva, per il triennio 2005-2007, alla spesa di personale il limite del 2 per cento, rispetto alle corrispondenti previsioni aggiornate del precedente anno, fissato per la spesa complessiva delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato[4].

Quanto alle politiche di gestione del personale, l'art. 1, comma 93, della stessa Legge finanziaria 2005 prevedeva la riduzione delle dotazioni organiche delle Amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici[5], sulla base dei principi e criteri di cui all'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001 e all'art. 34, comma 1, della Legge finanziaria 2003[6], 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, previsto dall'art. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001, di assumere nuovo personale, compreso quello appartenente alle categorie protette.

---

[1] In argomento, Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico negli anni 2003, 2004 e 2005* (deliberazione n. 7/Contr/CL/07 del 3 maggio 2007), Roma, maggio 2007, p. 20.

[2] Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2006-2009, p. 33.

[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 sgg.

[4] In tema, 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.

[5] Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo; agenzie, incluse le agenzie fiscali di cui agli artt. 62 sgg. d.lgs. n. 300 del 1999 e successive modificazioni; enti pubblici non economici, enti di ricerca ed enti di cui all'art. 70, comma 4 d.lgs. n. 165 del 2001.

[6] La norma stabiliva che la riduzione delle dotazioni organiche dovesse 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.

Per conseguire tale 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 e razionale 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 attualmente applicati in compiti logistico-strumentali e di supporto".

Alla riduzione delle dotazioni organiche le Amministrazioni dovevano provvedere secondo le disposizioni e le modalità previste dai rispettivi ordinamenti. In particolare, le Amministrazioni dello Stato dovevano adottare 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.

Lo stesso comma 93 stabilisce inoltre che al termine del triennio 2005-2007 le Amministrazioni dello Stato interessate 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 per alcune Amministrazioni[7] (comma 94);
- la reiterazione per il triennio 2005–2007 del 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[8] e 101[9] (comma 95);
- 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);

---

[7] 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.

[8] 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.

[9] Scuola, Università, ordini e collegi professionali e relativi consigli e federazioni.

- il *turn over* dal 2008, previo esperimento delle procedure di mobilità (comma 103);
- le modalità di avvio delle procedure concorsuali (comma 104[10]);
- i programmi di fabbisogno delle Università (comma 105);
- il finanziamento del Dipartimento nazionale per le politiche antidroga (comma 106).

Alla medesima finalità del contenimento della spesa erano finalizzate le seguenti disposizioni:

- l'applicazione al dipendente trasferito per mobilità del solo "trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, previsto nei contratti collettivi vigenti nel comparto della stessa Amministrazione" (art. 16, comma 1, lettera c] legge n. 246 del 2005);
- la riduzione, per tutte le Pubbliche amministrazioni (con esclusione del personale civile e militare impegnato nelle missioni internazionali di pace, finanziate per l'anno 2006 dall'art. 1, comma 97, della Legge finanziaria 2006), delle diarie per le missioni all'estero (tabella *B* allegata al decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica in data 27 agosto 1998, e successive modificazioni, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 202 del 31 agosto 1998) in misura del 20 per cento (art. 28 DL n. 223 del 2005 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 248 del 2005);
- la fissazione del contingente di personale addetto agli uffici preposti all'attività di valutazione e controllo strategico, ai sensi dell'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, nel numero massimo di unità pari al 10 per cento di quello complessivamente assegnato agli uffici di diretta collaborazione degli organi di indirizzo politico (art. 31 DL 223 del 2005 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 248 del 2005);
- la possibilità, per le Amministrazioni pubbliche, di conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di provata competenza, solo per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio e in presenza di determinati presupposti (art. 32 DL 223 del 2005 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 248 del 2005);
- la predeterminazione, attraverso un decreto emanato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, dei criteri per l'individuazione dei trattamenti accessori massimi, secondo principi di

[10] Sul punto, v. art. 4-*bis* art. 35 d.lgs. n. 165 del 2001, introdotto dalla legge n. 80 del 2006.

contenimento della spesa e di uniformità e perequazione (art. 34 DL 223 del 2005, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 248 del 2005)[11];

- l'obbligo (con esclusione di alcune categorie di Amministrazioni pubbliche) di rispettare il limite di crescita della spesa per studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'Amministrazione, che non deve superare il 50 per cento di quella sostenuta nell'anno 2004 (art. 1, comma 9, legge n. 266 del 2005 [Legge finanziaria 2006]);
- la riduzione delle somme riguardanti indennità, compensi, retribuzioni o altre utilità comunque denominate per incarichi di consulenza (art. 1, commi 56 e 57, legge n. 266 del 2005 [Legge finanziaria 2006]);
- la riduzione delle somme riguardanti indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità comunque denominate corrisposte ai componenti di organi collegiali (art. 1, comma 58, legge n. 266 del 2005 [Legge finanziaria 2006]);
- il limite complessivo alla crescita dei diversi Fondi unici di amministrazione, che non può essere superiore a quello previsto per il 2004 (art. 1, comma 189, legge n. 266 del 2005 [Legge finanziaria 2006). Al riguardo, la Corte, con la relazione sul costo del lavoro pubblico relativo agli anni 2004-2005[12], nell'esprimere un complessivo positivo giudizio sulla citata disposizione, osservava, peraltro, come il parametro di crescita dei Fondi unici avrebbe dovuto essere opportunamente depurato dalle conseguenze di anomali crescite verificatesi sulla pertinenza dell'esercizio 2004, per il personale di alcune specifiche Amministrazioni. Nella concreta applicazione della norma, per i dipendenti del Ministero dell'economia e delle finanze, l'ammontare delle risorse del Fondo unico di amministrazione per il 2004 è stato a posteriori rideterminato, per effetto della prima applicazione dell'art. 3, comma 165, della Legge finanziaria 2004, circostanza che ha reso il parametro per il contenimento della spesa estremamente elevato e tale dunque da consentire una crescita pressoché incontrollata della retribuzione accessoria[13];
- la riduzione del 10 per cento rispetto alle somme assegnate allo stesso titolo nell'anno 2004 (con esclusione di alcune Amministrazioni) per il triennio 2006-2008, degli stanziamenti relativi alla remunerazione delle prestazioni di lavoro straordinario (art. 1, comma 197, legge n. 266 del 2005 [Legge finanziaria 2006]);
- il concorso delle Regioni, degli Enti locali e del Servizio sanitario nazionale al contenimento degli oneri di personale art. 1, comma 198, legge n. 266 del 2005

---

[11] Sul punto, v. Direttiva del Dipartimento della funzione pubblica n. 4/06 del 26 luglio 2006.
[12] V. nota 2.
[13] In argomento, si v. più ampiamente il capitolo relativo al Ministero dell'economia e delle finanze della presente relazione.

[Legge finanziaria 2006]). In proposito, merita segnalazione la sentenza n. 169 del 2007 della Corte costituzionale, secondo cui il legislatore statale, con una "disciplina di principio", può legittimamente imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa;

- la previsione secondo cui la norma (art. 18, comma 1, legge n. 109 del 1994 e successive modificazioni) concernente la possibilità di ripartire una quota percentuale dell'importo posto a base di gara tra le persone incaricate della realizzazione dell'opera deve essere interpretata nel senso che tale quota è comprensiva degli oneri previdenziali ed assistenziali a carico dell'Amministrazione (art. 1, comma 207, legge n. 266 del 2005 [Legge finanziaria 2006]);
- la previsione secondo cui le somme finalizzate alla corresponsione di compensi comunque dovuti al personale dell'avvocatura interna delle Amministrazioni pubbliche sono da considerare comprensive degli oneri riflessi a carico dell'Amministrazione (art. 1, comma 208, legge n. 266 del 2005 [Legge finanziaria 2006]);
- la previsione secondo cui per la determinazione dell'equo indennizzo si considera l'importo dello stipendio tabellare in godimento alla data di presentazione della domanda, con esclusione di tutte le altre voci retributive aventi carattere fisso e continuativo (art. 1, comma 210, legge n. 266 del 2005 [Legge finanziaria 2006]);
- il divieto di adeguamento dei trattamenti economici all'aumento del costo della vita (art. 1, comma 212, legge n. 266 del 2005 [Legge finanziaria 2006]);
- la soppressione o riduzione di indennità di trasferta ed indennità supplementari (art. 1, commi 213-216, legge n. 266 del 2005 [Legge finanziaria 2006]);
- la soppressione di spese per cure in caso di perdita dell'integrità fisica (art. 1, commi 219-221, legge n. 266 del 2005 [Legge finanziaria 2006]);
- l'inapplicabilità al pubblico impiego delle disposizioni in materia di festività coincidenti con la domenica (art. 1, comma 224, legge n. 266 del 2005 [Legge finanziaria 2006]);
- la previsione che, per assicurare l'invarianza della spesa, le Amministrazioni che cedono strutture ai nuovi ministeri devono rendere temporaneamente indisponibili un numero di incarichi corrispondente a quello di cui al comma 10-*bis* dell'art. 1 del DL n. 181 del 2006 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 233 del 2006, fino alla scadenza dei relativi termini (art. 1, comma 10-

ter, DL n. 181 del 2006 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 233 del 2006);

- la previsione secondo cui le modalità di attuazione del DL 181 del 2006 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 233 del 2006 devono essere tali da garantire l'invarianza della spesa con specifico riferimento al trasferimento di risorse umane in servizio, strumentali e finanziarie già previste dalla legislazione vigente e stanziate in bilancio, fatta salva la rideterminazione degli organici quale risultante dall'attuazione dell'art. 1, comma 93, della legge n. 311 del 2004 (art. 1, comma 25, DL n. 181 del 2006 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 233 del 2006);
- la riduzione dei nuovi incarichi, attribuiti ai sensi dell'art. 19, comma 8, del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato ed integrato dai commi 159 e 160 dell'art. 2 del DL n. 262 del 2006 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 286 del 2006, in misura pari al 10 per cento per i dirigenti di prima fascia e al 5 per cento per i dirigenti di seconda fascia, rispetto al numero degli incarichi precedentemente in essere (art. 2, comma 161, DL 262 del 2006 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 286 del 2006).

In relazione all'obiettivo di rideterminazione delle dotazioni organiche, va sottolineato che il bilancio a legislazione vigente quantifica gli stanziamenti sulla base delle unità effettivamente in servizio, con la conseguenza che, in presenza di un elevato tasso di scopertura, la riduzione di posti, solo teorici, non produce necessariamente risparmi di spesa.

In proposito va segnalata la vicenda relativa al personale delle commissioni tributarie approfondita nel capitolo relativo al Ministero dell'economia e delle finanze. A seguito di sollecitazioni provenienti dall'organo di autogoverno della giustizia tributaria, che da tempo sottolineava l'esigenza di una migliore professionalità degli addetti, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 febbraio 2006 ha previsto un maggior numero di posti per le qualifiche apicali, riducendo contestualmente in misura drastica l'organico dei profili inferiori.

La predetta revisione, in presenza di norme limitative di nuove assunzioni ha, allora, insito il rischio di provocare generalizzati slittamenti di livello del personale di non elevato profilo, in esubero rispetto alle nuove dotazioni, senza adeguati momenti selettivi ed effettivi percorsi di riqualificazione. Si sottolinea, pertanto, l'esigenza di un rigoroso controllo della contrattazione integrativa relativa al predetto personale.

A parte ciò, deve rilevarsi come l'ampia rassegna delle disposizioni contenute nelle leggi finanziarie 2005[14] e 2006 (oltre a quelle contenute nella legislazione ordinaria) evidenzi il permanere di una strategia per la gestione del personale incentrata sull'obbligo di riduzione delle dotazioni organiche e sul divieto di assunzione: obbligo e divieto che, però, incontrano un numero molto elevato di deroghe, esenzioni, esclusioni, autorizzazioni, limitazioni, priorità, proroghe.

Come si rilevava nella relazione dell'anno scorso, questo dispositivo, minuzioso e ipertrofico, richiede notevoli sforzi di governo, in ragione della sua complessità; rischia di vanificare gli obiettivi, a causa della numerosissime deroghe; depaupera il patrimonio delle risorse umane, per il mancato ricambio del personale; ostacola l'efficace svolgimento del processo di programmazione dei fabbisogni del personale, a cagione dei numerosi limiti all'autonomia delle Amministrazioni.

3. Il quadro normativo.

Le disposizioni di maggiore rilievo in materia di gestione del personale pubblico concernenti l'esercizio finanziario 2006 riguardano:

- la predisposizione annuale, a cura del Dipartimento della funzione pubblica, di un rapporto sulla qualità dei servizi offerti dalla Pubblica amministrazione e sulla produttività degli uffici e del personale, attraverso la verifica della coerenza dei risultati raggiunti con le disposizioni vigenti in materia (art. 15 legge n. 246 del 2005);
- la declaratoria di nullità degli accordi, degli atti o delle clausole dei contratti collettivi volti ad eludere l'applicazione del principio del previo esperimento di mobilità rispetto al reclutamento di nuovo personale (art. 16, comma 1, lettera b] legge n. 246 del 2005);
- l'attribuzione all'Ispettorato per la funzione pubblica della facoltà (funzionale all'esigenza di corrispondere a segnalazioni da parte di cittadini o pubblici dipendenti circa presunte irregolarità, ritardi o inadempienze delle

[14] L'art. 1 della Legge finanziaria 2005 contiene ulteriori numerose 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 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).

Amministrazioni pubbliche) di richiedere chiarimenti e riscontri all'Amministrazione interessata, che ha l'obbligo di rispondere, anche per via telematica, entro quindici giorni. A conclusione degli accertamenti, gli esiti delle verifiche svolte dall'Ispettorato costituiscono obbligo di valutazione, ai fini dell'individuazione delle responsabilità e delle eventuali sanzioni disciplinari per l'Amministrazione medesima (art. 10-*bis*, comma 1, DL n. 203 del 2005 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 248 del 2005);

- l'autorizzazione al Dipartimento della funzione pubblica di avvalersi, per un periodo non superiore a quattro anni, di un contingente di personale di 30 unità, attraverso l'utilizzo temporaneo di segretari comunali e provinciali, al fine di garantire il rafforzamento delle attività di semplificazione delle norme e delle procedure amministrative e di monitoraggio dei servizi resi dalla Pubblica amministrazione alle imprese e ai cittadini, nonché delle attività connesse alla gestione del personale in eccedenza di cui agli articoli 34 e 34-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001 (art. 10-*bis*, commi 2 e 3, DL n. 203 del 2005 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 248 del 2005);
- l'autorizzazione alla Corte dei conti di avvalersi temporaneamente di esperti, anche estranei alla Pubblica amministrazione, per l'esercizio delle funzioni di controllo sui bilanci di previsione degli enti locali, anche con riguardo al rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno (art. 1, commi 166-174, legge n. 266 del 2005 [Legge finanziaria 2006]);
- l'autorizzazione alla Corte dei conti di indire un pubblico concorso per il reclutamento di cinquanta persone provviste di laurea in scienze economiche o statistiche e attuariali per assicurare il corretto svolgimento delle funzioni di cui agli artt. 166-174 della Legge finanziaria 2006 (art. 1, comma 175, legge n. 266 del 2005);
- la possibilità per alcune categorie di Amministrazioni pubbliche di avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa (art. 1, comma 187, legge n. 266 del 2005 [Legge finanziaria 2006]);
- l'obbligo per i vincitori dei concorsi di permanere nella sede di prima destinazione per un periodo non inferiore a cinque anni (art. 1, comma 230, legge n. 266 del 2005 [Legge finanziaria 2006]);
- la possibilità, per i soggetti condannati in primo grado dalla Corte dei conti nei giudizi di responsabilità, di chiedere alla competente sezione di appello, in sede di impugnazione, che il procedimento venga definito mediante il pagamento di una somma non inferiore al 10 per cento e non superiore al 20 per cento del

danno quantificato nella sentenza (art. 1, comma 231 sgg., legge n. 266 del 2005 [Legge finanziaria 2006]);

- la possibilità di conversione dei contratti di formazione e lavoro in rapporti di lavoro a tempo determinato (art. 1, comma 243, legge n. 266 del 2005 [Legge finanziaria 2006]);
- la proroga delle attività dei lavoratori socialmente utili per il triennio 2006-2008 (art. 1, comma 245, legge n. 266 del 2005 [Legge finanziaria 2006]);
- l'inquadramento nei ruoli degli insegnanti di religione cattolica (art. 1-*ter* DL n. 250 del 2005 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2006);
- l'assunzione a tempo indeterminato di personale amministrativo, tecnico e ausiliario delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale (art. 1-*quater* DL n. 250 del 2005 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2006);
- il potenziamento dell'organico del Comando carabinieri per la tutela della salute (art. 5-*quinquies* DL n. 250 del 2005 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2006);
- l'estensione dell'applicazione dell'avvio delle procedure concorsuali, previste dall'art. 35, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, alle procedure di reclutamento a tempo determinato per contingenti superiori alle cinque unità, inclusi i contratti di formazione e lavoro. Detto avvio deve tenere conto degli aspetti finanziari, nonché dei criteri previsti dal successivo art. 36 (art. 4, comma 1, DL n. 4 del 2006 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2006);
- l'attivazione dei contratti a tempo determinato, dei contratti di formazione e lavoro, degli altri rapporti formativi e della fornitura di lavoro temporaneo di cui al comma 1 dell'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001 allorché ricorrano "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 le agenzie di cui all'art. 4, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 276 del 2003, per la somministrazione a tempo determinato di personale, ovvero di esternalizzazione e appalto dei servizi" (art. 4, comma 2, DL 10 gennaio n. 4 del 2006 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2006);
- il personale del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco (art. 3 sg. d.lgs. n. 139 del 2006);
- la nuova disciplina dell'accesso in magistratura (d.lgs. n. 160 del 266);
- il riordino della disciplina del reclutamento dei professori universitari (d.lgs. n. 164 del 2006);

- i divieti di discriminazione nell'accesso agli impieghi pubblici (art. 31 sgg. d.lgs. n. 198 del 2006);
- il trattenimento in servizio di agenti ausiliari di pubblica sicurezza (DL n. 135 del 2006, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 201 del 2006);
- la ripartizione del personale a seguito del riordino della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri (art. 1, commi 1-9-*bis,* DL n. 181 del 2006 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 233 del 2006);
- la previsione che, in sede di prima applicazione del DL n. 181 del 2006 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 233 del 2006 e al fine di assicurare il funzionamento delle strutture trasferite ai nuovi ministeri, gli incarichi dirigenziali conferiti nell'ambito di dette strutture ai sensi dei commi 5-*bis* e 6 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 e successive modificazioni, salvo quanto previsto dal comma 23 dell'art. 1 del DL n. 181 del 2006 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 233 del 2006, possono essere mantenuti fino alla scadenza prevista per ciascuno di essi, anche in deroga ai contingenti indicati dai commi 5-*bis* e 6 del citato art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 (art. 1, comma 10-*bis,* DL n. 181 del 2006 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 233 del 2006);
- la previsione secondo cui, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri interessati, previa consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, sono determinati i criteri e le modalità per l'individuazione delle risorse umane relative alle funzioni trasferite ai sensi dei commi 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 19-*quater* dell'art. 1 del DL n. 181 del 2006 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 233 del 2006 (art. 1, comma 23-*bis,* DL n. 181 del 2006 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 233 del 2006);
- la previsione secondo cui, all'atto del giuramento del Ministro, tutte le assegnazioni di personale, ivi compresi gli incarichi anche di livello dirigenziale e le consulenze e i contratti, anche a termine, conferiti nell'ambito degli uffici di cui all'art. 1, comma 24-*bis,* del DL n. 181 del 2006 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 233 del 2006, decadono automaticamente ove non confermati entro trenta giorni dal giuramento del nuovo Ministro (art. 1, comma 24-*bis,* DL n. 181 del 2006 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 233 del 2006);
- le disposizioni concernenti la trasformazione progressiva dello strumento militare in professionale (d.lgs. n. 275 del 2006);

- l'estensione dell'art. 19, comma 8, del d.lgs. n. 165 del 2001 (secondo cui gli incarichi ai dirigenti apicali cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo) agli incarichi di funzione dirigenziale previsti dal comma 5-*bis* (conferimento di incarichi a dipendenti appartenenti ad altre Amministrazioni o ad organi costituzionali), limitatamente al personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23, e al comma 6, relativo agli incarichi ad esterni (art. 2, comma 159, DL 262 del 2006 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 286 del 2006);
- l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 19, comma 8, del d.lgs. n. 165 del 2001 (secondo cui gli incarichi ai dirigenti apicali cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo), come modificato dall'art. 2, comma 159, del DL n. 262 del 2006 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 286 del 2006, si applicano anche ai direttori delle Agenzie, incluse le Agenzie fiscali (art. 2, comma 160, DL 262 del 2006 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 286 del 2006);
- la previsione secondo cui, in sede di prima applicazione dell'art. 19, comma 8, del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato ed integrato dai commi 159 e 160 dell'art. 2 del DL n. 262 del 2006 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 286 del 2006, gli incarichi ivi previsti, conferiti prima del 17 maggio 2006, cessano ove non confermati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del stesso decreto, fatti salvi, per gli incarichi conferiti a soggetti non dipendenti da Pubbliche amministrazioni, gli effetti economici dei contratti in essere. Queste disposizioni si applicano anche ai corrispondenti incarichi conferiti presso le Agenzie, incluse le Agenzie fiscali. (art. 2, comma 161, DL 262 del 2006 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 286 del 2006).

Per quanto riguarda la dirigenza, la precedente relazione ha messo in evidenza come la riforma del sistema amministrativo italiano, avviata agli inizi degli anni '90, incisivamente modificata nella seconda metà di quel decennio, e non ancora compiutamente realizzata, abbia cambiato radicalmente il profilo professionale del dirigente, configurato dalla nuova normativa come una persona di formazione manageriale, provvista di un'amplissima sfera di autonomia, fortemente tutelata nei confronti del ministro (art. 14, comma 3, d.lgs. n. 165 del 2001), chiamata ad impegnarsi per il raggiungimento degli obiettivi affidati all'unità organizzativa cui è preposto.

Per consentire questo ambizioso traguardo, che costituisce la finalità precipua della riforma, incentrata, appunto, sul passaggio da un'amministrazione per atti, dominata in modo esclusivo dal principio di legittimità, ad un'amministrazione di risultati, tenuta al

rispetto, anche, del principio di buona gestione finanziaria, ossia all'osservanza dei parametri di efficacia, efficienza ed economicità, la legge modifica la natura del rapporto tra Amministrazione e dirigente, che non è più solo titolare di diritti ed obblighi, ma diventa destinatario di un sofisticato meccanismo premiale, basato sulla valutazione (art. 5 d.lgs. n. 286 del 1999): dalla quale derivano vantaggi, se positiva[15] o svantaggi, se negativa[16].

Sinora, però, questo meccanismo non ha funzionato, in quanto la valutazione del personale dirigenziale è rimasta sostanzialmente allo stadio della sperimentazione[17]. Ciò, peraltro, non ha impedito che le Amministrazioni dello Stato, nonostante l'assenza della valutazione, corrispondessero ai dirigenti l'indennità di risultato, in modo normalmente generalizzato[18].

Com'è stato rilevato l'anno scorso, l'attuale prassi, oltre ad essere iniqua e a comportare un incremento della spesa pubblica, privo di giustificazione, costituisce un rischio di crisi per l'intero sistema dei controlli interni dei risultati, in quanto disincentiva i dirigenti dall'attivare il controllo di gestione, presupposto per i dirigenti non apicali[19] della valutazione delle *performances* dei dirigenti. L'assenza del controllo di gestione comporta, sua volta, il depotenziamento della direttiva con la quale il Ministro assegna gli obiettivi ai vari centri di responsabilità (art. 14 d.lgs. n. 165 del 2001) e, conseguentemente, dei Servizi di controllo interno, incaricati di 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 d.lgs. n. 286 del 1999).

Un altro motivo che in passato rendeva sostanzialmente inutile il ricorso alla valutazione per far valere la responsabilità dirigenziale[20], atteneva alla breve durata degli incarichi. L'art. 3, comma 1, della legge n. 145 del 2002 stabiliva infatti che la durata massima non potesse eccedere, per gli incarichi dirigenziali apicali o per quelli di livello

---

[15] In caso di raggiungimento degli obiettivi, il dirigente ha diritto al rinnovo dell'incarico o al conferimento di uno di livello superiore (art. 19 d.lgs. n. 165 del 2001) e, inoltre, 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).

[16] In caso di mancato raggiungimento degli obiettivi o inosservanza delle direttive (art. 21 d.lgs. 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).

[17] Secondo il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione manca ancora nel paese "la cultura della valutazione". Cfr. "Il Sole-24 Ore" del 3 giugno 2007.

[18] "Per gli incarichi più elevati, il rapporto percentuale tra la retribuzione di risultato e quella di posizione variabile si è modificato, sia pure in modo non omogeneo, a vantaggio della prima. Per otto amministrazioni, infatti, questo dato si attesta intorno al 30 per cento, mentre per le altre si registrano valori che vanno dal 17 per cento al 25 per cento". Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, I e II collegio, deliberazione n. 10/2006/G del 9 giugno 2006, p. 16.

[19] Per i dirigenti apicali (Segretario generale e Capo dipartimento), la valutazione è effettuata dal Ministro sulla base di elementi forniti dai Servizi di controllo interno (art. 3, comma 3, d.lgs. n. 286 del 1999).

[20] Il disegno di legge n. 1261, presentato alla Camera dei Deputati il 24 gennaio 2007, contiene all'art. 7 modifiche all'istituto della responsabilità dirigenziale.

dirigenziale generale, il termine di tre anni e, per gli altri incarichi di funzione dirigenziale, il termine di cinque anni. Questa disposizione è stata fortemente criticata perché una durata così breve, non solo era 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, ma determinava una situazione di "precarizzazione" del dirigente, esposto alla pressione del vertice politico per il rinnovo dell'incarico, con grave lesione della sua autonomia. Senza contare che incarichi di breve durata non sono suscettibili di valutazione, dato che il citato art. 5 del d.lgs. n. 286 del 1999 prevede di regola la periodicità annuale. La norma è stata modificata dall'art. 14-*sexies*, comma 1, del DL 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.

In materia di incarichi dirigenziali sono intervenute recentemente importanti sentenze della Corte costituzionale che affrontano il tema dello *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 (...) 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". Con la conseguenza che "la previsione di un meccanismo di valutazione tecnica della professionalità e competenza dei nominati, prospettata dal ricorso come necessaria a tutelare l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione, non si configura, nella specie, come misura costituzionalmente vincolata" (sentenza n. 233 del 16 giugno 2006).

Diversa posizione ha invece assunto la Corte costituzionale per gli incarichi diversi da quelli fiduciari. La Corte, infatti, con la stessa sentenza ha 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.".

Con la sentenza n. 103 del 2007, la Corte ha inoltre dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7, della legge n. 145 del 2002, secondo cui gli

"incarichi di funzione dirigenziale di livello generale" cessano automaticamente il sessantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge. Ad avviso della Corte, la norma impugnata si pone in contrasto con gli artt. 97 e 98 della Costituzione. La suddetta disposizione infatti - determinando un'interruzione automatica del rapporto di ufficio ancora in corso prima dello spirare del termine stabilito – "viola, in carenza di garanzie procedimentali, gli indicati principi costituzionali e, in particolare, il principio di continuità dell'azione amministrativa che è strettamente correlato a quello di buon andamento dell'azione stessa". "A regime (...) la revoca delle funzioni legittimamente conferite ai dirigenti, (...) può essere conseguenza soltanto di un'accertata responsabilità dirigenziale in presenza di determinati presupposti e all'esito di un procedimento di garanzia puntualmente disciplinato (sentenza n. 193 del 2002)".

Con la successiva sentenza n. 104, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme regionali (art. 71, commi 1, 3 e 4, lettera *a)* legge della Regione Lazio n. 9 del 2005 e dell'art. 55, comma 4, legge della Regione Lazio n. 1 del 2004) nella parte in cui prevedevano la decadenza dei direttori generali delle ASL dalla carica il novantesimo giorno successivo alla prima seduta del Consiglio regionale, salvo conferma con le stesse modalità previste per la nomina. Ciò, in quanto "l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione esigono che la posizione del direttore generale sia circondata da garanzie; in particolare, che la decisione dell'organo politico relativa alla cessazione anticipata dall'incarico del direttore generale di ASL rispetti il principio del giusto procedimento. La dipendenza funzionale del dirigente non può diventare dipendenza politica. Il dirigente è sottoposto alle direttive del vertice politico e al suo giudizio, ed in seguito a questo può essere allontanato. Ma non può essere messo in condizioni di precarietà che consentano la decadenza senza la garanzia del giusto procedimento".

4. La contrattazione collettiva.

4.1. La contrattazione collettiva relativa al biennio 2004-2005.

Nella relazione sul costo del lavoro pubblico negli anni 2003-2005, la Corte dei conti dava ampio risalto alle problematiche relative alla contrattazione collettiva per il biennio 2004-2005, conclusa negli ultimi mesi del 2006, ben oltre quindi il periodo di fisiologica vigenza degli accordi.

In quella sede la Corte dei conti sottolineava preliminarmente come il ritardo nell'avvio della contrattazione fosse da imputare ad una insufficiente allocazione di risorse nella Legge finanziaria 2004, con conseguente necessità di una loro rideterminazione nelle manovre finanziarie per i successivi esercizi 2005 e 2006.

A ciò si è provveduto con la stipula di un protocollo di intesa tra il Governo e le parti sociali[21], con il quale venivano definiti non solo l'entità percentuale dei complessivi aumenti della massa salariale, ma anche i criteri per il riparto delle disponibilità così rideterminate tra i diversi possibili impieghi, a vantaggio di incrementi delle componenti fisse e continuative del trattamento economico.

In relazione a quanto sopra, la Corte evidenziava la riduzione di peso della vere e proprie trattative tra l'ARAN e le organizzazioni sindacali, di fatto limitata ai soli aspetti giuridici, e gli scarsi margini negoziali della parte pubblica sui contenuti economici della contrattazione, traducendosi l'incremento delle disponibilità finanziarie come un dato acquisto per la parte sindacale, non correlato, sotto il profilo sinallagmatico, ai miglioramenti della produttività delle strutture pubbliche.

Ad avviso della Corte, la principale causa delle criticità della contrattazione collettiva era da attribuire ai ritardi nella stipulazione dei contratti. In particolare, la Corte richiamava l'attenzione sul fatto che, allorché la stipula dei contratti collettivi avviene al termine e non all'inizio del periodo di vigenza degli stessi, appare in concreto difficile rispettare i limiti posti dall'accordo accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi, incentrato sulla corresponsione anticipata di benefici pari al tasso di inflazione programmata, sul parziale recupero nella successiva tornata del differenziale, previo accertamento dell'andamento reale del fenomeno, e sull'impiego di risorse aggiuntive esclusivamente al fine di incentivare la produttività individuale e collettiva.

Il carattere sostanzialmente retroattivo degli accordi collettivi impedisce, inoltre, di correlare gli incrementi retributivi a miglioramenti della produttività, in mancanza della previa predisposizione di specifici programmi e progetti corredati di indicatori idonei a valutare il diverso impegno profuso dagli interessati.

Il divario temporale tra il momento di originaria allocazione delle risorse e l'effettivo avvio della contrattazione determina, inoltre, difficoltà a quantificare gli effettivi oneri contrattuali, essendo nel frattempo mutata la composizione delle variabili che incidono sulla base di calcolo alla quale applicare le previste percentuali di incremento (numero dei destinatari e distribuzione degli stessi nei vari livelli retributivi), in relazione alla dinamica del *turn over* ed ai ritardati effetti della contrattazione integrativa relativa al precedente biennio, che di regola non é ancora avviata al momento di predisposizione

[21] Il predetto protocollo di intesa, ampiamente commentato nella citata relazione, è stato stipulato il 27 maggio 2005. Esso impegnava il Governo ad individuare nella Legge finanziaria 2006 risorse aggiuntive per i rinnovi contrattuali, tali da garantire una crescita retributiva pari al 5,01 per cento della massa salariale e determinava nello 0,5 per cento la quota complessiva di risorse da destinare alla incentivazione della produttività del personale interessato. Attese le difficoltà manifestate dai rappresentanti delle amministrazioni non statali e soprattutto dagli Enti locali circa la possibilità di garantire all'interno dei bilanci di ciascun ente le previste percentuali di incremento e, in particolare, l'ulteriore 0,7 per cento previsto nel citato protocollo di intesa, l'art. 1, comma 117, della Legge finanziaria 2006, in deroga al principio posto dall'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, ha previsto la copertura a carico del bilancio dello Stato degli ulteriori benefici concessi con riferimento a tutti i comparti e le aree di inquadramento del personale delle pubbliche amministrazioni.

della manovra. Con l'ulteriore inconveniente che viene meno la possibilità di seguire il percorso contabile dell'impiego delle disponibilità, mantenute in bilancio in virtù di norme derogatorie al principio di annualità del bilancio, e impegnate in esercizi successivi a quello di competenza.

L'esame della dinamica retributiva relativa al quinquennio 2001-2005, senza considerare dunque gli effetti della contrattazione del biennio 2004-2005, intervenuta in epoca successiva[22] evidenziava una crescita superiore al tasso di inflazione reale registrato nel periodo, da imputare pressoché per intero all'andamento sostanzialmente incontrollato e, per taluni aspetti, in atto, incontrollabile, della contrattazione integrativa.

Si è sviluppato e sedimentato nel tempo infatti un duplice canale di finanziamento degli oneri connessi con i rinnovi contrattuali, che vede le risorse stanziate dalle diverse leggi finanziarie, utilizzate pressoché esclusivamente per attribuire agli interessati incrementi delle sole voci tabellari, con rinvio dell'intera disciplina dei trattamenti accessori (numerosi dei quali aventi carattere fisso e continuativo) e, soprattutto, delle progressioni di carriera, alla contrattazione integrativa, finanziata dalle disponibilità accertate, al termine di ciascun esercizio di riferimento, nei diversi Fondi unici di amministrazione, Fondi che risultano in concreto alimentati da una molteplicità di fonti, il cui gettito, legato ad una pluralità di norme legislative e collettive, spesso neppure esattamente e compiutamente censite, risulta estremamente diversificato anche per enti appartenenti al medesimo comparto di contrattazione[23].

Va soggiunto che la contrattazione nazionale appare sempre meno in grado di individuare vincolanti tetti di crescita ai Fondi unici e di fissare criteri, sia pur generali, di riparto delle risorse. Ne consegue che la contrattazione integrativa - sede in cui la parte pubblica è tradizionalmente più debole per la maggior influenza della decisione politica sulle scelte tecniche e per l'assenza di un organo professionalmente qualificato e tendenzialmente indipendente chiamato a condurre le trattative – assume margini sempre maggiori di discrezionalità.

In mancanza di parametri di riferimento, i numerosi momenti di verifica, certificazione e monitoraggio sull'andamento della contrattazione integrativa, affidati ad organi diversi e

---

[22] L'intera contrattazione della dirigenza relativa al quadriennio 2001-2005 è stata stipulata nel 2006, e quindi non è considerata nelle rilevazioni effettuate dalla Corte dei conti.

[23] In relazione ai singoli comparti di riferimento concorrono ad alimentare i fondi unici: economie sulle spese di personale conseguenti a riduzioni di organici ed al blocco delle assunzioni, risparmi derivanti dall'utilizzo del *part time*, il gettito di particolari voci retributive spettanti ad esaurimento a determinate categorie di personale in occasione del collocamento a riposo dei destinatari, quota parte dei proventi derivanti da contratti di sponsorizzazioni o da attività svolta per conto terzi dai singoli enti, percentuali della minor spesa corrente imputabile ad intervenuti processi di riorganizzazione, quote delle maggiori entrate imputabili all'accresciuto impegno del personale.
Per gli Enti locali, in particolare, l'implementazione del fondo è garantita da un ulteriore meccanismo che prevede l'appostamento di risorse aggiuntive correlate nella loro entità al raggiungimento di predeterminati parametri di virtuosità gestionale, sulla cui significatività la Corte ha più volte manifestato ampie e motivate riserve.

spesso non coordinati tra loro[24], si rivelano di scarsa utilità, essendo limitati alla sola verifica delle disponibilità di bilancio (e quindi alla sola valutazione della compatibilità finanziaria degli oneri contrattuali). Essi non sono quindi in grado di intervenire sul merito delle scelte effettuate o di impedire anomali crescite retributive, che trovano copertura finanziaria in episodici andamenti gestionali particolarmente favorevoli.

Tra le principali problematiche evidenziate nella attività di certificazione dei singoli contratti collettivi[25] meritano un ulteriore richiamo le osservazioni relative alle difficoltà, per la parte pubblica, a gestire la mobilità del personale derivante da interventi normativi di riordino delle competenze delle Amministrazioni, privatizzazioni di settori in precedenza in mano pubblica, istituzioni di nuove realtà organizzative, modifiche a precedenti assetti ordinamentali.

Nell'effettuare le operazioni, spesso complesse, di nuovi inquadramenti risulta disapplicato il principio, contenuto nell'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, della tendenziale riassorbibilità dei trattamenti conservati a titolo personale agli interessati, in attuazione del divieto di *reformatio in peius*.

Il raffronto tra il trattamento spettante nella categoria di provenienza e quello della categoria di successiva destinazione viene, inoltre, effettuato, di regola, non sul complesso degli emolumenti, ma per singole voci retributive. Ne consegue che gli interessati vengono a beneficiare, da un lato, del miglior trattamento spettante in relazione a istituti tipici dell'ente di destinazione e, nello stesso tempo, mantengono, senza limiti temporali, i trattamenti legati alle specificità del lavoro in precedenza svolto. A regime, dunque, la retribuzione del personale trasferito risulta superiore a quella degli

---

[24] Per una disamina dettagliata delle diverse forme di controllo sulla contattazione integrativa e sui motivi della loro complessiva limitata possibilità di incidere sui fenomeni evidenziati si rinvia alla citata relazione sul costo del lavoro pubblico nel 2003, 2004 e 2005.

[25] Relativamente alla tornata contrattuale 2004-2005 la Corte dei conti non ravvisava i presupposti per la certificazione dei contratti collettivi relativi al personale del comparto sanità e della specifica area dirigenziale (deliberazione n. 41 del 29 ottobre 2006). Al di là degli aspetti particolari legati alle singole ipotesi di accordo, i motivi della mancata certificazione sono da ricondurre, in definitiva, a fondate preoccupazioni inerenti alla capacità dei bilanci delle aziende e degli enti del comparto a sostenere l'impatto degli incrementi della spesa di personale derivanti dai rinnovi contrattuali, alla luce delle risultanze delle specifiche analisi e delle conseguenti relazioni effettuate nelle pertinenti sedi dalla Corte, che evidenziano uno stato di profonda crisi finanziaria della sanità nel suo insieme.
In particolare, ad avviso della Corte, la concessione di incrementi retribuitivi pari in percentuale a quelli già attribuiti al personale statale avrebbe, comunque dovuto essere accompagnata da responsabili approfondimenti volti ad evidenziare le eventuali misure di riequilibrio da adottare per evitare, da una parte, ogni possibile concorso delle finanze statali a consuntivo per ripianare bilanci di amministrazioni o enti non in grado di sostenere le relative spese e, dall'altra, il possibile riflesso negativo della maggior spesa di personale sul livello dei servizi da rendere alla collettività.
In sede di certificazione del contratto collettivo per il personale della scuola, la Corte sottolineava come la prevista riduzione di organico, circostanza che giustifica l'utilizzo di risorse aggiuntive, pari ad un ulteriore 0,76 per cento della massa salariale, non si fosse tradotta in una effettiva economia sui pertinenti capitoli di spesa del Ministero i quali, anzi, a consuntivo, evidenziano eccedenze di spesa destinate ad essere coperte con la legge di approvazione del rendiconto. Di qui la necessità più volte prospettata di un costante monitoraggio dell'andamento complessivo della spesa di personale, condizionato dalla non facile quantificazione *a priori* degli oneri relativi alla ricostruzione di carriera del personale precario, a più riprese, stabilizzato nei ruoli.

altri dipendenti del comparto, a parità di lavoro svolto, con conseguente possibile avvio di processi emulativi e di rincorsa salariale.

In numerosi casi, il trasferimento rappresenta l'occasione per l'attribuzione generalizzata agli interessati di una qualifica più elevata rispetto a quella di appartenenza, operazione giustificata con l'esigenza di privilegiare, in ossequio al divieto di *reformatio in peius*, una collocazione superiore, nella impossibilità di individuare, nel nuovo organigramma, una posizione professionale equivalente alle particolari mansioni svolte nell'ente di appartenenza.

Le considerazioni esposte sottolineano la necessità di porre particolare attenzione alla già avviata attuazione del processo di riordino delle attribuzioni delle Amministrazioni centrali dello Stato, che comporta un rilevante movimento di personale tra gli enti interessati, al fine di garantire, anche a regime, il rispetto del principio di invarianza della spesa, limitando al minimo le inevitabili conseguenze negative derivanti dai mutamenti dei precedenti assetti.

Con particolare riferimento alla contrattazione relativa alle aree dirigenziali, la Corte ha rilevato l'esistenza di una tendenza di fondo volta a considerare anche le componenti accessorie della retribuzione come un diritto soggettivo per gli interessati: da una parte, infatti, risulta sostanzialmente inattuato l'obbligo della valutazione della dirigenza, presupposto per la attribuzione della retribuzione di risultato; dall'altra, i contratti relativi al trascorso biennio, prevedono la cosiddetta clausola di salvaguardia, in base alla quale la componente variabile della retribuzione di posizione viene, comunque, garantita, anche nell' ipotesi di successiva attribuzione di un incarico di minor importanza, con conseguente alterazione del sinallagma contrattuale.

Relativamente alle modifiche introdotte al procedimento di certificazione dall'art. 1, comma 547, della Legge finanziaria 2007, la Corte ha valutato positivamente l'introduzione di termini certi e perentori per tutti gli adempimenti successivi alla stipula delle ipotesi di accordo, sottolineando la conseguente necessità di un maggior e più responsabile impegno da parte di tutti i soggetti chiamati ad esprimere giudizi e pareri sui testi contrattuali attraverso l'individuazione di momenti di raccordo e l'attivazione di modalità istruttorie più rapide ed informali, per garantire la conclusione del procedimento nel rispetto dei termini previsti dal legislatore.

Va dato atto all'ARAN di essersi immediatamente attrezzata per una pronta attuazione della nuova normativa. I primi contratti esaminati dalle Sezioni riunite della Corte dei conti nel nuovo regime risultano trasmessi con una tempistica tale da consentire alla Corte di esprimere la propria valutazione nei termini previsti dalla legge.

L'interpretazione della nuova normativa, basata su una analisi letterale, sistematica e teleologica dell'intero testo condivisa da tutti i soggetti pubblici chiamati ad intervenire

nel procedimento di certificazione, ha portato al convincimento che i tempi attribuiti dalla legge alla Corte dei conti per le valutazioni di competenza sono incomprimibili e che le conseguenze dell'esito della certificazione - positiva o negativa - restano quelle disciplinate dall'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001, nei commi 4 e 5, che non risultano intaccati dalla novella legislativa. Ciò dovrebbe consentire di abbreviare la durata del procedimento, evitando il rischio della automatica entrata in vigore di accordi non adeguatamente valutati sotto il profilo della compatibilità economico-finanziaria.

4.2. Il quadro programmatico della contrattazione collettiva per il biennio 2006-2007.

Anche la contrattazione relativa al biennio in corso risulta avviata con notevole ritardo rispetto alla scadenza dei precedenti accordi. Come già evidenziato, la Legge finanziaria 2006 ha dovuto farsi carico della individuazione e della copertura delle risorse integrative necessarie a garantire la copertura dei contratti relativi al precedente biennio[26], con la conseguenza che, per quello successivo, i limiti imposti alla complessiva manovra hanno consentito di stanziare esclusivamente un importo pari alla corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale, calcolato, peraltro, al netto, e non al lordo, degli oneri riflessi a carico delle diverse Amministrazioni.

Risulta in tal modo innescato un meccanismo a spirale in base al quale le difficoltà nella definizione degli aspetti economici di contratti precedenti, da tempo scaduti, determinano il rinvio di quelli successivi, rendendo così sistematico il disallineamento temporale tra programmazione finanziaria ed entrata in vigore degli accordi collettivi.

La successiva Legge finanziaria 2007 (articolo unico, comma 546) ha effettuato una riderminazione in aumento delle risorse per la contrattazione fino al raggiungimento di una percentuale di incremento della massa salariale pari 4,46 per cento, superiore ai tassi di inflazione programmata riferibili al periodo, ma minore di quelle applicate nei precedenti bienni (rispettivamente 5,66 e 5,07 per cento).

Sotto il profilo della decorrenza dei benefici suscita perplessità il disposto del successivo comma 547, in base al quale le risorse complessivamente stanziate dalle due leggi finanziarie 2006 e 2007 sono rese esigibili per il biennio in sede di definizione delle linee generali di contrattazione, dato che proprio la definizione della decorrenza economica dei benefici e la verifica della corretta quantificazione delle risorse stanziate per garantire le percentuali di incremento indicate sono state al centro di una intensa attività di concertazione diretta tra il governo e le parti sociali.

---

[26] Come si è rilevato, la Legge finanziaria 2006 pone a carico del bilancio dello Stato la copertura anche delle ulteriori disponibilità necessarie ad adeguare gli importi relativi alla contrattazione dei comparti non statali, in relazione alle difficoltà manifestate dagli organi esponenziali delle autonomie locali a provvedere con risorse proprie degli enti.

Contemporaneamente, risulta avviato un più vasto confronto volto a correlare le intere problematiche legate al rinnovo dei contratti e, più in generale, le politiche di personale ad un complessivo disegno di riforma dell'Amministrazione, incentrato sull' adozione di criteri per la misurazione oggettiva della produttività del lavoro, dell'efficienza ed efficacia dell'azione svolta dai diversi uffici.

In data 18 gennaio 2007 è stato stipulato un *memorandum* di intesa sul lavoro pubblico e la riorganizzazione delle Amministrazioni fra il Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica amministrazione, il Ministro dell'economia e delle finanze e le organizzazioni sindacali ammesse alla contrattazione. Punto qualificante del citato documento è il tentativo di introdurre il principio della misurazione della qualità e quantità dei servizi resi dalle diverse Amministrazioni, al fine di correlare il percorso professionale dei dipendenti ai risultati effettivamente conseguiti e di finalizzare l'utilizzo dei Fondi unici e gli stessi contenuti della contrattazione integrativa a verificabili miglioramenti dell'azione amministrativa[27].

In atto, sulla base dell'ultimo atto di intesa intervenuto in data 29 maggio 2007, il Governo si è impegnato a stanziare nella Legge finanziaria 2008 ulteriori risorse aggiuntive necessarie alla corresponsione di benefici economici pari a 101 euro lordi medi mensili per il personale del comparto ministeri e corrispondenti aumenti in percentuale per gli altri dipendenti statali[28].

Uno specifico protocollo aggiuntivo riguardante il personale del comparto scuola prevede un ulteriore stanziamento di 210 milioni di euro corrispondente alle economie di spesa realizzate nell'ambito del processo triennale di razionalizzazione delle strutture scolastiche, conclusosi nel 2005 (previste in 96,3 milioni per il 2007 e 34 nel 2008 per il personale ausiliario e 210 milioni a regime per i docenti). Le parti, nella medesima data, hanno altresì sottoscritto l'impegno alla rapida conclusione di un accordo inteso a prevedere, in via sperimentale, la durata triennale dei prossimi rinnovi contrattuali

---

[27] Con il citato accordo, in coerenza con l'enunciato intento di considerare il raggiungimento dei risultati reale strumento di differenziazione del trattamento economico, le parti hanno concordato di finalizzare l'utilizzo dei fondi unici di amministrazione, in sede di contrattazione integrativa, anche per conseguire risultati mirati alla qualità e la quantità dei servizi. In particolare, la contrattazione integrativa dovrà rispondere a criteri omogenei e vincolanti di carattere premiale. Saranno a tal fine introdotti nei contratti collettivi nazionali sistemi di valutazione e misurazione e accertamento della produttività individuale e collettiva, concertati tra le Amministrazioni, le confederazioni sindacali e i cittadini utenti, predisponendo appositi strumenti di rilevazione del loro grado di soddisfazione dei servizi erogati, al fine di verificare l'effettiva efficacia delle politiche di gestione dell'incentivazione.
In attuazione degli indirizzi richiamati, verranno anche individuati i criteri generali (metodi per l'identificazione degli indicatori, obblighi informativi sui servizi, operatività, efficacia e trasparenza dell'azione dei nuclei di valutazione, obblighi e modalità di informazione in via continuativa, etc.) utili alla misurazione dell'efficacia e della qualità delle pubbliche amministrazioni e alla piena accessibilità e verificabilità di tali informazioni.

[28] In percentuale il predetto incremento dovrebbe corrispondere al 4,83 per cento della complessiva massa salariale di riferimento. Al momento non risulta chiarito se, come avvenuto per il 2006, la Legge finanziaria 2008 dovrà farsi carico anche delle ulteriori risorse necessarie a garantire i medesimi incrementi anche ai dipendenti di amministrazioni non statali. Tutt'ora oggetto di negoziazione è la decorrenza dei benefici economici che secondo un precedente accordo del 6 aprile 2007, non espressamente richiamato, avrebbero dovuto decorrere dal 1° febbraio 2007.

limitatamente al triennio 2008-2010, al fine di allineare i tempi della negoziazione con il periodo di vigenza dei contratti collettivi e consentire una effettiva verifica a consuntivo dei miglioramenti di produttività, presupposto per la concessione della retribuzione accessoria. Non risulta chiaro al momento se tale nuova scansione temporale riguarderà esclusivamente la parte economica o anche quella normativa[29].

Alla luce delle ultime vicende descritte i principi posti nell'accordo del 18 gennaio 2007 risultano di fatto rinviati alla successiva tornata contrattuale, considerato che gli accordi relativi al biennio in corso, condizionati dall'effettivo stanziamento nella Legge finanziaria 2008 delle previste risorse aggiuntive, risulteranno già scaduti o comunque in prossimità di scadenza, al momento della loro conclusione, impedendo, ancora una volta, l'effettiva correlazione tra la corresponsione di trattamenti accessori e la verifica di incrementi della produttività individuale e collettiva.

Il tentativo di perseguire con intento unitario e in maniera contestuale gli obiettivi di razionalizzazione dell'amministrazione e una coerente disciplina giuridica ed economica del personale rischia di restare anche per il prossimo futuro un miraggio, una promessa troppe volte solennemente annunciata, e mai mantenuta.

Per garantire, infatti, il previsto riallineamento temporale tra la durata dei contratti e la programmazione delle risorse, la Legge finanziaria 2008 dovrebbe individuare, in aggiunta alle risorse necessarie a sbloccare la contrattazione relativa al trascorso biennio, anche quelle concernenti una realistica copertura dell'onere teoricamente triennale dei nuovi rinnovi, finalizzata a consentire una rapida conclusione delle nuove trattative.

Relativamente alla tornata contrattuale 2006-2007, sulla base delle intese raggiunte, l'organismo di coordinamento dei comitati di settore ha predisposto in data 11 aprile 2006 il documento sulle linee generali e sulle priorità per i rinnovi contrattuali (cosiddetta direttiva madre).

Al di là del richiamo ai principi posti nell'accordo del 18 gennaio 2007, come detto sostanzialmente inapplicabili e di fatto rinviati, all'interno del predetto documento risultano significativamente riprese. come si vedrà nell'ultimo paragrafo, numerose osservazioni formulate dalla Corte dei conti nella citata relazione sul costo del lavoro pubblico e nei rapporti di certificazione relativi alle singole ipotesi di accordo esaminate.

Il successivo atto di indirizzo specifico per il comparto ministeri, elaborato dal comitato di settore di settore e trasmesso all'Aran in data 8 maggio 2007 prevede la concessione dei previsti benefici a decorrere dal 1° gennaio 2007, individua nel 5 per cento delle

[29] La durata dei contratti collettivi (quadriennale per la parte normativa e biennale per quella economica) è prevista dall'accordo del 23 luglio 1993 sulla politica dei redditi tra il Governo e le parti sociali.

complessive disponibilità la percentuale da destinare alla contrattazione integrativa (senza alcuna ulteriore indicazione di un utilizzo prioritario).

Sul piano normativo vengono, infine, delineate la revisione dell'attuale sistema di classificazione del personale, tale da prevedere l'accesso dall'esterno alla qualifica iniziale di ciascuna area in misura non inferiore al 50 per cento, l'equivalenza delle mansioni di pertinenza dei diversi livelli di ciascuna area, in modo da considerare le progressioni orizzontali esclusivamente come miglioramenti economici, e non come attribuzione di una qualifica superiore, la natura realmente selettiva dei percorsi di riqualificazione, ridimensionando, ai fini della attribuzione del relativo punteggio, il peso, sinora prevalente, della anzianità di servizio.

5. I risultati delle politiche di gestione del personale.

Preliminarmente appare utile rilevare che, secondo i dati ISTAT, la spesa per redditi di lavoro dipendente del complesso delle Amministrazioni pubbliche è aumentata, in termini di prodotto interno lordo (Pil), dal 10,4 per cento del 2000 all'11 per cento del 2006[30].

Passando alla situazione attuale, l'analisi deve incentrarsi sul raffronto tra gli obiettivi previsti dalla Legge finanziaria 2005 e i risultati effettivamente conseguiti negli anni 2005 e 2006.

Gli obiettivi, come si è visto nel paragrafo 2, erano i seguenti:

- l'estensione alla spesa di personale del divieto di superare, per il triennio 2005–2007, il limite del 2 per cento, rispetto alle corrispondenti previsioni aggiornate del precedente anno, fissato per la spesa complessiva delle Amministrazioni pubbliche;
- la riduzione delle piante organiche delle Amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici in misura non inferiore al 5 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico di ciascuna Amministrazione.

I risultati, come si rileva dai dati, di fonte ISTAT, riportati nella tavola 1, sono i seguenti:

- un aumento dei redditi di lavoro dipendente del complesso delle Amministrazioni pubbliche del 12,6 per cento tra il 2003 e il 2006 e dell'8,8 per cento[31] nel biennio 2005-2006;

---

[30] ISTAT, *Conti e aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche. Statistiche in breve. Anni 1980-2006*, 12 giugno 2006, p. 138.

[31] Da 149.861 milioni di euro del 2004 a 162.999 milioni di euro del 2006.

- un aumento dei redditi di lavoro dipendente delle Amministrazioni centrali dell'8,9 per cento tra il 2003 e il 2006 e del 7,5 per cento[32] nel biennio 2005-2006.

Il raffronto dimostra che nessuno dei due obiettivi è stato raggiunto.

L'esito negativo è confermato dai dati del rendiconto generale dello Stato contenuti nella tavola 3, concernente l'evoluzione della spesa di personale (totale dei pagamenti sulla categoria I del bilancio di previsione) dal 2002 al 2006. La spesa è aumentata del 22,8 per cento tra il 2002 e il 2006 e del 12,4 per cento[33] nel periodo 2005-2006.

Si registra quindi un insuccesso delle politiche di contenimento della spesa di personale, insuccesso che si è ripercorso naturalmente sulla dinamica della spesa primaria corrente, il cui peso sul Pil è cresciuto dal 2000 ad oggi di un punto percentuale all'anno, sino a raggiungere, con il 40 per cento, i "livelli più alti del dopoguerra"[34].

A parte il mancato conseguimento degli obiettivi, l'attuale linea di tendenza della spesa del personale è in contrasto con l'accordo di luglio 1993 tra le parti sociali sulla politica dei redditi, come dimostra il calcolo del risparmio 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. Il calcolo prende in considerazione l'andamento dell'occupazione che si è effettivamente verificato, prescindendo dalla riduzione del personale prevista dalle Leggi Finanziarie, già a partire da quella relativa al 1998.

Si può rilevare dall'ultima sezione della tavola 2 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 quasi 20 miliardi nel 2006.

La retribuzione lorda *pro capite* del personale è di 29,5 mila euro per le Amministrazioni centrali, inferiore a quella concernente gli enti locali (34,7 mila euro), e, soprattutto, a quella relativa agli enti di previdenza (37,4 mila euro).

La tavola 4 espone il rapporto tra la spesa di personale e la spesa corrente. Tale rapporto, che è circa del 20 per cento, è aumentato di un punto nel 2006. I ministeri con i maggiori quozienti nell'ultimo esercizio sono Trasporti (78,5 per cento) Istruzione (77,6 per cento), Difesa (74,2 per cento) e Giustizia (68,7 per cento).

Molto rilevanti le differenze del beneficio medio *pro capite* determinato sulla base delle risorse assegnate in bilancio per la contrattazione integrativa (tavola 5). Nel 2004 si

---

[32] Da 83.677 milioni di euro del 200 a 89.917 milioni di euro del 2006.
[33] Da 52.369 milioni di euro del 2004 a 58.979 milioni di euro del 2006.
[34] Banca d'Italia, *Considerazioni finali*, anno 2006, p. 13.

andava da un minimo di 998 euro (Affari esteri) ad un massimo di 12.048 (Ambiente), con un rapporto di 1 a 12. La distanza tra gli estremi, ancorché ridottasi, resta elevata anche nel 2006 (rapporto di 1 a 9).

Con riguardo alla dirigenza (tavola 6), la situazione degli organici segna nel 2006 un aumento complessivo di 11 posti nella prima fascia e 18 posti nella seconda fascia. Le variazioni negative hanno riguardato soprattutto il Ministero dell'economia e delle finanze (riduzione di 21 dirigenti di prima fascia e 40 di seconda fascia), per effetto del trasferimento delle funzioni al Ministero dello sviluppo economico ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 2 DL n. 181 del 2006 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 233 del 2006). Le variazioni positive maggiormente rilevanti si sono verificate nei ministeri della Giustizia (con un aumento di 15 dirigenti di prima fascia e 116 di seconda fascia, in attuazione della legge n. 150 del 2005 che prevede il decentramento dell'Amministrazione) e dell'Interno (aumento di 20 dirigenti di seconda fascia, per effetto della costituzione di un dipartimento, ai sensi del regolamento attuativo del d.lgs. n. 317 del 2003.

6. Misure per il contenimento della spesa.

Tra le iniziative necessarie per migliorare la gestione del personale assume rilievo prioritario il ripristino della legalità in ordine all'applicazione dell'art. 5 del d.lgs. n. 286 del 1999 che prescrive l'obbligo della valutazione dei dirigenti. La maggior parte delle Amministrazioni statali non solo elude detto obbligo, ma nonostante l'assenza della valutazione, che ne costituisce il presupposto, provvede alla corresponsione ai dirigenti dell'indennità di risultato.

Non si tratta solo di erogazione di denaro pubblico *sine titulo*. L'attuale prassi rischia di mettere a repentaglio l'intero sistema di controllo interno dei risultati e il processo di pianificazione strategica. E' pertanto necessario che vengano adottate le misure adeguate per dare corretta attuazione al dettato legislativo.

Quanto alla contrattazione collettiva, le considerazioni svolte nei paragrafi precede considerazioni sollecitano la Corte a seguire con particolare attenzione nelle diverse sedi del controllo i futuri preannunciati sviluppi delle politiche di personale, strettamente correlati nella Legge finanziaria 2007 e nelle intese programmatiche sul complessivo riordino dell'organizzazione amministrativa.

Relativamente alla avviata contrattazione per il biennio 2006-2007, le vicende descritte evidenziano il permanere di tutti i fattori di criticità più volte evidenziati. Occorre pertanto evitare ulteriori rinvii nella applicazione dei principi posti nel protocollo di intesa del 18 gennaio 2007 ed avviare, fin dalla manovra per il 2008, un credibile

percorso di programmazione finanziaria che porti ad una significativa inversione di tendenza.

Anche l'eventuale durata triennale degli accordi rischia, infatti di perdere significato, se la conclusione degli stessi non viene anticipata al momento di decorrenza degli effetti giuridici ed economici.

In prospettiva va valutata l'opportunità, adombrata in uno dei *memorandum* di intesa, della definizione di un nuovo accordo generale sulla politica dei redditi che sostituisca quello del luglio 1993, di fatto disapplicato nelle ultime tornate contrattuali.

Al di là di talune problematiche applicative, va mantenuto fermo il principio contenuto nell'art. 1, comma 189, della Legge finanziaria 2006 che ha posto un limite complessivo alla crescita dei diversi Fondi unici di amministrazione.

Vanno ribadite le considerazioni già svolte circa la improcrastinabile necessità di rivedere le norme contrattuali che prevedono in atto la salvaguardia dell'intera retribuzione di posizione anche nell'ipotesi di successiva attribuzione di un incarico di minor importanza.

Va fatto un significativo ripensamento sulla attuale applicazione del divieto di *reformatio in peius* dei trattamenti che comporta a regime la cristallizzazione di differenze retributive a parità di mansioni svolte.

Anche alla luce della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale, in precedenza esaminata, va valutata l'introduzione di concreti limiti alla complessiva crescita della spesa di personale, per i comparti non statali da ricondurre all'esercizio della attività di coordinamento della finanza pubblica nel suo complesso.

Come evidenziato nell'ultima relazione sul costo del lavoro pubblico, l'evoluzione istituzionale in senso autonomistico e federale richiede, insieme alla generale ridefinizione dei meccanismi fiscali e di armonizzazione dei conti pubblici, una attenta riconsiderazione delle capacità di controllo delle specifiche dinamiche della spesa di personale, non essendo soddisfacente la mera riconduzione degli oneri di personale alla esclusiva responsabilità dei bilanci delle singole Amministrazioni. Alla individuazione dei meccanismi attuativi dell'art. 119 Cost. deve accompagnarsi, in sostanza, una revisione delle procedure di programmazione (sia generale che di settore, sia esterna che interna alle Pubbliche amministrazioni) e di monitoraggio delle risorse finanziarie impiegate, a fronte della complessa realtà finanziaria ed ordinamentale.

Occorre, infine, avviare una profonda opera di revisione dei sistemi informativi riguardanti la consistenza del personale e la spesa per le retribuzioni finalizzata ad un più rigoroso controllo della qualità dei dati e ad una tendenziale uniformità delle diverse aggregazioni. In particolare, le tabelle allegate al rendiconto di ciascun ministero si sono rilevate, anche relativamente all'esercizio 2006, incomplete, non omogenee tra loro e

non sempre in linea con i dati utilizzati dalla Ragioneria generale dello Stato per la predisposizione del conto annuale.

A conclusione dell'analisi, è opportuno riprendere il discorso, avviato con la precedente relazione, sul meccanismo di *follow-up,* che costituisce il principale fattore di successo di ogni modello di controllo sulla gestione (*performance audit*). Esso consiste nell'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.

L'anno scorso si è preso atto dell'art. 1, comma 171, della Legge finanziaria 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.

Quest'anno si rileva che l'organismo di coordinamento dei comitati di settore ha emanato, in data 11 aprile 2006, una direttiva per la tornata contrattuale 2006-2007, che recepisce numerose osservazioni formulate dalla Corte dei conti nella relazione sul costo del lavoro pubblico e nei rapporti di certificazione relativi alle singole ipotesi di accordo esaminate.

In particolare, la citata direttiva:

- contiene un forte richiamo all'ARAN a limitare al minimo il fenomeno delle code e delle sequenze contrattuali, attraverso la definizione contestuale della disciplina di tutte le categorie appartenenti ai singoli comparti, e ad avviare la procedura per la stipula di contratti di interpretazione autentica solo allorché sia indispensabile assicurare omogeneità di disciplina e definire compiutamente la volontà contrattuale;
- ribadisce la necessità di contenere la crescita delle retribuzioni di fatto, ben superiore a quelle contrattuali, attraverso la predeterminazione in sede nazionale di vincoli e di significativi controlli sulla contrattazione integrativa;
- precisa ulteriormente il contenuto della scheda tecnica relativa ad ogni singola ipotesi di accordo, che dovrà contenere l'esatta individuazione del personale interessato, i costi unitari e gli oneri riflessi del trattamento economico previsto, nonché la quantificazione complessiva della spesa, diretta ed indiretta, per l'intero periodo di validità contrattuale, ivi compresa quella rimessa al livello decentrato di contrattazione;

- ribadisce la necessità di un'attenta ed intensa opera di *drafting,* da effettuare attraverso la redazione di testi unici contrattuali che contengano l'intera disciplina applicabile, curando particolarmente l'omogeneità terminologica e l'uniformazione dei riferimenti normativi interni;
- conferma l'interpretazione della nuova normativa sul procedimento di certificazione, ribadendo la necessità di rispettare per ciascuna fase successiva alla stipula degli accordi la nuova vincolante tempistica e di attivare momenti di raccordo finalizzati ad accelerare i tempi della attività istruttoria di competenza dei diversi soggetti chiamati ad intervenire nel procedimento.

PAGINA BIANCA

Tavola 1

Redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni Pubbliche e retribuzioni lorde pro-capite.
Anni 2003 - 2006 (valori in milioni di euro salvo diversa indicazione)

Sottosettori	2003	2004	2005	2006	Var 06/03
Amministrazioni centrali					
Redditi da lavoro dipendente	82.535	83.677	88.055	89.917	8,9
- *Retribuzioni lorde*	55.186	56.342	59.620	60.568	9,8
- *Contributi sociali a carico del datore di lavoro*	27.349	27.335	28.435	29.349	7,3
Unità di lavoro (migliaia di unità)	2.048	2.039	2.050	2.052	0,2
Redditi da lavoro pro-capite (in euro)	40.292	41.036	42.945	43.821	8,8
Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)	26.941	27.631	29.077	29.518	9,6
Amministrazioni locali					
Redditi da lavoro dipendente	58.880	63.073	65.393	69.779	18,5
- *Retribuzioni lorde*	44.408	47.763	49.542	52.889	19,1
- *Contributi sociali a carico del datore di lavoro*	14.472	15.310	15.851	16.890	16,7
Unità di lavoro (migliaia di unità)	1.511	1.517	1.523	1.523	0,8
Redditi da lavoro pro-capite (in euro)	38.965	41.577	42.943	45.808	17,6
Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)	29.388	31.485	32.533	34.720	18,1
Enti di previdenza					
Redditi da lavoro dipendente	3.334	3.111	3.160	3.303	-0,9
- *Retribuzioni lorde*	2.046	1.983	2.025	2.134	4,3
- *Contributi sociali a carico del datore di lavoro*	1.288	1.128	1.135	1.169	-9,2
Unità di lavoro (migliaia di unità)	59	58	58	57	-3,4
Redditi da lavoro pro-capite (in euro)	56.508	53.271	54.766	57.947	2,5
Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)	34.678	33.955	35.095	37.439	8,0
Totale Amministrazioni pubbliche					
Redditi da lavoro dipendente	144.749	149.861	156.608	162.999	12,6
- *Retribuzioni lorde*	101.640	106.088	111.187	115.591	13,7
- *Contributi sociali a carico del datore di lavoro*	43.109	43.773	45.421	47.408	10,0
Unità di lavoro (migliaia di unità)	3.619	3.615	3.631	3.632	0,4
Redditi da lavoro pro-capite (in euro)	40.002	41.461	43.132	44.876	12,2
Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)	28.089	29.351	30.622	31.824	13,3

Fonte: ISTAT, Conti e aggregati economici delle Amministrazioni Pubbliche. Statistiche in breve.

Tavola 2

Retribuzione e occupazione nelle Amministrazioni Pubbliche

Anni	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
					milioni di euro							
Reddito da lavoro dip	103.940	113.378	120.411	115.740	118.916	124.306	131.647	137.621	144.749	149.861	156.608	162.999
Retrubuzioni lorde	72.504	77.771	81.804	80.906	83.172	87.202	92.910	97.041	101.640	106.088	111.187	115.591
					euro							
Retribuzioni pro capite	19.755	21.396	22.822	22.834	23.550	24.672	25.737	26.993	28.089	29.351	30.622	31.824
					migliaia di unità							
Unità di lavoro	3.670	3.635	3.585	3.543	3.532	3.535	3.610	3.595	3.619	3.615	3.631	3.632

			variazioni percentuali sull'anno precedente										variaz media	
													99/95	06/00
Reddito da lavoro dip	1,96	9,08	6,20	-3,88	2,74	4,53	5,91	4,54	5,18	3,53	4,50	4,08	3,22	4,61
Retrubuzioni lorde	1,50	7,26	5,19	-1,10	2,80	4,85	6,55	4,45	4,74	4,38	4,81	3,96	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	4,49	4,33	3,93	4,09	4,39
Unità di lavoro	-0,77	-0,96	-1,39	-1,15	-0,33	0,08	2,14	-0,42	0,67	-0,11	0,44	0,04	-0,92	0,41
PIL	8,10	6,40	4,50	4,60	3,30	5,30	4,50	3,50	3,10	4,10	2,30	3,70	5,4	3,79
Inflazione (tassi effettivi)	5,30	4,00	2,00	2,00	1,70	2,50	2,70	2,50	2,70	2,20	1,90	2,10	3	2,37

la dinamica delle retribuzioni in costanza di potere d'acquisto												
Retrib teoriche pro capite	20.337	21.150	21.573	22.005	22.379	22.938	23.558	24.147	24.799	25.344	25.826	26.368
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	95.775
Risparmio di spesa rispetto a retribuzioni effettive		892	4.474	2.936	4.136	6.126	7.867	10.234	11.894	14.469	18.059	19.816

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati ISTAT

Tavola 3

Categoria I* - Spesa di personale

Bilancio dello Stato -serie storica 2002-2006

(milioni di euro)

	2002				2003				% scostamento 2002/2003		2004				% scostamento 2003/2004	
Sub-categorie	Stanz. Comp.	% su tot.	pagato totale	% su tot.	Stanz. Comp.	% su tot.	pagato totale	% su tot.	Stanz. Comp.	pagato totale	Stanz. Comp.	% su tot.	pagato totale	% su tot.	Stanz. Comp.	pagato totale
retribuzioni lorde in denaro	50.758,62	69,02	47.926,57	67,52	52.063,64	67,84	52.177,77	67,34	2,57	8,87	54.702,79	68,65	52.369,25	67,93	5,07	0,37
retribuzioni in natura	708,18	0,96	650,05	0,92	776,97	1,01	721,4	0,93	9,71	10,98	798,86	1,00	781,63	1,01	2,82	8,35
contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	20.516,47	27,90	20.748,28	29,23	22.557,39	29,39	23.039,30	29,73	9,95	11,04	23.080,60	28,96	22.731,02	29,48	2,32	-1,34
contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	1.557,96	2,12	1.656,35	2,33	1.346,96	1,76	1.547,19	2,00	-13,54	-6,59	1.103,43	1,38	1.212,96	1,57	-18,08	-21,6
totale categoria I	**73.541,23**	100,00	**70.981,25**	100,00	**76.744,96**	100,00	**77.485,66**	100,00	**4,36**	**9,16**	**79.685,68**	100,00	**77.094,87**	100,00	**3,83**	**-0,5**

	2005				% scostamento 2004/2005		2006				% scostamento 2005/2006		% scostamento 2002/2006	
Sub-categorie	Stanz. Comp.	% su tot.	pagato totale	% su tot.	Stanz. Comp.	pagato totale	Stanz. Comp.	% su tot.	Pagato totale	% su tot.	Stanz. Comp.	pagato totale	Stanz. Comp.	pagato totale
retribuzioni lorde in denaro	57.169,66	69,21	54.058,39	68,35	4,51	3,23	58.174,04	67,93	58.879,73	67,79	1,76	8,92	14,61	22,85
retribuzioni in natura	828,92	1,00	750,39	0,95	3,76	-4	798,27	0,93	740,02	0,85	-3,70	-1,38	12,72	13,84
contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	23.627,02	28,60	23.235,40	29,38	2,37	2,22	25.625,94	29,92	26.186,19	30,15	8,46	12,70	24,90	26,21
contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	974,84	1,18	1.051,60	1,33	-11,65	-13,3	1.044,08	1,22	1.055,94	1,22	7,10	0,41	-32,98	-36,25
totale categoria I	**82.600,44**	100,00	**79.095,78**	100,00	**3,66**	**2,6**	**85.642,33**	100,00	**86.861,88**	100,00	**3,68**	**9,82**	**16,45**	**22,37**

* La categoria I comprende la spesa di personale per i soli Ministeri.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Tavola 4

RAPPORTO TRA PAGAMENTI DELLA CATEGORIA I (SPESA DI PERSONALE) E PAGAMENTI SUL TITOLO I (SPESA CORRENTE)

MINISTERI	2003			2004			2005			2006		
	cat.1	tit. 1	%	cat.1	tit. 1	%	cat.1	tit. 1	%	cat.1	tit. 1	%
Economia e finanze	12.179.321	224.359.461	**5,43**	12.277.947	225.049.693	**5,46**	12.662.585	236.181.954	**5,36**	13.195.361	236.150.637	**5,59**
Sviluppo economico	86.460	438.630	**19,71**	75.099	371.443	**20,22**	91.804	503.800	**18,22**	92.715	459.754	**20,17**
Lavoro e prev. sociale	302.356	62.409.232	**0,48**	284.710	64.542.619	**0,44**	277.600	66.272.786	**0,42**	309.125	70.277.215	**0,44**
Giustizia	4.699.767	6.524.049	**72,04**	4.609.040	6.850.616	**67,28**	4.799.263	7.239.715	**66,29**	5.151.600	7.499.984	**68,69**
Affari esteri	746.605	2.193.269	**34,04**	806.229	2.218.857	**36,34**	738.397	2.075.267	**35,58**	783.227	2.054.652	**38,12**
Istruzione	38.011.715	50.153.937	**75,79**	36.523.534	49.245.860	**74,17**	36.760.676	48.674.451	**75,52**	42.515.601	54.770.016	**77,63**
Interno	6.825.913	22.569.764	**30,24**	7.115.255	22.504.588	**31,62**	7.441.798	23.353.710	**31,87**	7.990.821	24.515.196	**32,60**
Ambiente e tutela del territorio	46.239	373.311	**12,39**	49.694	405.431	**12,26**	57.030	380.403	**14,99**	57.273	391.094	**14,64**
Infrastrutture	699.228	2.775.828	**25,19**	665.555	3.228.617	**20,61**	734.375	2.642.272	**27,79**	781.626	2.364.813	**33,05**
Comunicazioni	69.396	214.546	**32,35**	66.123	167.971	**39,37**	70.063	180.484	**38,82**	73.921	211.330	**34,98**
Difesa	12.470.916	18.603.353	**67,04**	13.319.111	18.957.017	**70,26**	14.160.324	19.246.519	**73,57**	14.486.596	19.534.381	**74,16**
Politiche agricole	451.661	734.952	**61,45**	486.555	736.881	**66,03**	441.114	747.023	**59,05**	459.104	784.854	**58,50**
Beni e attività culturali	781.594	1.532.231	**51,01**	707.777	1.416.666	**49,96**	722.862	1.375.576	**52,55**	819.306	1.422.574	**57,59**
Salute	114.492	1.226.246	**9,34**	108.239	1.447.948	**7,48**	137.890	1.211.577	**11,38**	143.038	1.331.981	**10,74**
Trasporti*										541	689	**78,47**
Università e ricerca*										1.347	60.896	**2,21**
Commercio internazionale*										676	1.137	**59,41**
Solidarietà sociale*												
TOTALE	77.485.663	394.108.809	**19,70**	77.094.868	397.144.207	**19,40**	79.095.781	410.085.537	**19,30**	86.861.878	421.831.203	**20,60**

*** I Ministeri dei Trasporti, dell'Università e ricerca, del Commercio internazionale e della Solidarietà sociale sono stati istituiti dal decreto legge n. 181 del 2006 per disaggregazione dai Ministeri delle Infrastrutture; dell'Istruzione dell'Università e della ricerca; delle Attività produttive (ora dello Sviluppo economico) e del Lavoro e previdenza sociale. Il Ministero della Solidarietà sociale ha presentato, per il 2006, il rendiconto unico con il Ministero del Lavoro e della previdenza sociale.**

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati R.G.S.

Tavola 5

BENEFICIO MEDIO PRO-CAPITE DETERMINATO SULLA BASE DELLE RISORSE ASSEGNATE IN BILANCIO PER LA CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA

	ANNO 2004			ANNO 2005			ANNO 2006		
AMMINISTRAZIONE	Ammontare Fondo Unico di Amministrazione	Unita' (dati conto annuale)	Beneficio medio pro-capite	Ammontare Fondo unico di amministrazione	Unita' (dati conto annuale)	Beneficio medio pro-capite	Ammontare Fondo unico di amministrazione	Unita' (dati conto annuale)	Beneficio medio pro-capite
AMBIENTE	7.735.081,00	642	12.048,41	5.006.241,00	655	7.643,12	5.453.754,00	655	8.326,34
DIFESA	106.539.708,00	36.690	2.903,78	103.689.386,00	35.713	2.903,41	111.539.708,00	35.713	3.123,22
ATTIVITA' PRODUTTIVE	5.616.931,00	1.857	3.024,73	5.082.795,00	1.812	2.805,07	4.899.670,00	1.812	2.704,01
BENI ATTIVITA' CULT.(*)	100.942.693,00	21.563	4.681,29	97.269.970,00	21.154	4.598,18	98.819.824,00	21.154	4.671,45
POLITICHE AGRICOLE	6.082.468.00	1.618	3.759,25	6.343.974,00	1.634	3.882,48	6.436.664,00	1.634	3.939,21
LAVORO E POL. SOC.	26.995..448,00	8.042	3.356,81	24.825.920,00	7.491	3.314,10	22.001.374,00	7.491	2.937,04
AFFARI ESTERI	6.419.257,00	6.432	998,02	6.416.239,00	6.405	1.001,75	8.404.223,00	6.405	1.312,13
ISTITUTO AGRONOMICO	53.966,00	34	1.587,24	43.426,00	34	1.277,24	53.820,00	34	1.582,94
MIUR	20.643.193,00	8.121	2.541,95	27.638.434,00	7.882	3.506,53	22.399.304,00	7.882	2.841,83
INFR. E TRASPORTI	22.950.815,00	9.785	2.345,51	20.214.529,00	9.697	2.084,62	10.688.333,00	9.697	1.102,23
COMUNICAZIONI	5.443.375,00	1.850	2.942,36	5.538.872,00	1.811	3.058,46	4.294.814,00	1.811	2.371,52
GIUSTIZIA	117.124.975,00	51.976	2.253,44	115.564.735,00	51.761	2.232,66	106.784.101,00	51.761	2.063,02
ECONOMIA E FINANZE	65.131.390,00	19.397	3.357,81	62.431.345,00	19.174	3.256,04	54.981.406,00	19.174	2.867,50
INTERNO	39.557.956,00	21.100	1.874,78	40.326.585,00	21.211	1.901,21	39.958.886,00	21.211	1.883,88
SALUTE	6.452.891,00	2.133	3.025,27	2.803.073,00	2.128	1.317,23	3.789.904,00	2.128	1.780,97
TOTALE	537.690.147,00	191.240		523.195.524,00	188.562		500.505.785,00	188.562	

(*) Fondi comprensivi di risorse aggiuntive per particolari progetti

Fonte: R.G.S.

Tavola 6

SITUAZIONE DIRIGENTI MINISTERI - DOTAZIONE ORGANICA E DIRIGENTI IN SERVIZIO

	ANNO 2004				ANNO 2005 *Inclusa attuazione art. 1, comma 93, L. 311/2004*					ANNO 2006 *post d.l. 181/2006*	
AMMINISTRAZIONE	**I FASCIA**		**II FASCIA**		**I FASCIA**		**II FASCIA**		**AMMINISTRAZIONE**	**ORGANICO**	
	ORGANICO	PRESENTI	ORGANICO	PRESENTI	ORGANICO	PRESENTI	ORGANICO	PRESENTI		I FASCIA	II FASCIA
Ministero Affari Esteri	10	7	67	44	10	7	63	40	**Ministero Affari Esteri**	10	63
Ministero Ambiente	8	9	62	43	8	8	60	42	**Ministero Ambiente**	8	60
Ministero Attività Produttive	19	15	202	165	19	16	183	155	**Ministero Sviluppo Economico**	22	175
									Ministero Commercio Internazionale	4	33
Ministero Beni Culturali	35	35	247	204	35	39	229	182	**Ministero Beni Culturali**	35	228
Ministero Difesa	14	11	198	164	14	11	198	159	**Ministero Difesa**	14	198
Ministero Economia e Finanze	89	96	1065	886	89	109	1068	855	**Ministero Economia e Finanze**	68	1026
Ministero Giustizia	42	28	848	407	42	26	823	640	**Ministero Giustizia**	57	964
Ministero Interno	4	2	199	172	4	1	249	161	**Ministero Interno**	4	219
Ministero Istruzione, Università e Ricerca	39	39	806	519	39	39	796	505	**Ministero Istruzione**	32	739
									Ministero Università e ricerca	8	57
Ministero Politiche Agricole e Forestali	9	7	114	66	13	9	93	58	**Ministero Politiche Agricole, Alimentari e Forestali**	13	93
Ministero Comunicazioni	10	9	52	43	10	8	50	40	**Ministero Comunicazioni**	10	50
Ministero Salute	16	17	548	183	19	17	523	184	**Ministero Salute**	19	523
Ministero Infrastrutture e Trasporti	57	64	310	267	57	61	310	242	**Ministero dei trasporti**	24	122
									Ministero Infrastrutture	33	188
Ministero Lavoro e Politiche Sociali	29	26	268	175	29	28	262	170	**Ministero Lavoro**	22	244
									Ministero Solidarietà Sociale	7	18
PCM	114	86	292	235	115	102	278	226	**PCM**	116	297
Totale	495	451	5276	3573	503	481	5185	3659		506	5296
DIFFERENZE RISPETTO ALL'ANNO PRECEDENTE					8	30	93	86		3	111
INCREMENTO ORGANICI NEL TRIENNIO 2004/2006										11	18

Fonte: R.G.S.

Capitolo IX

Aspetti finanziari dell'attività contrattuale

1. Considerazioni generali e tendenze della programmazione economico-finanziaria.
2. Notazioni di carattere finanziario e contabile: *2.1. Gli impegni; 2.2. I pagamenti ed i residui; 2.3. Elementi ricavabili dagli indicatori finanziari.*
3. Problematiche specifiche.

1. Considerazioni generali e tendenze della programmazione economico-finanziaria.

Il DPEF 2005-2008, ponendo l'obiettivo della riduzione del deficit dell'esercizio 2004, aveva puntato in particolare sul contenimento della spesa pubblica, prevedendo tra l'altro il potenziamento del sistema centralizzato degli acquisti (e, quindi, del ruolo della Consip), oltre ad un intervento sulle autorizzazioni di spesa dei singoli Ministeri. In linea con tali indicazioni, la Legge finanziaria 2005 introduceva il limite di incremento "del 2 per cento" rispetto al precedente esercizio, con riferimento alle iniziali previsioni di bilancio in termini di competenza e cassa, su tutte le spese aventi effetto diretto sul conto economico consolidato delle P.A., ad eccezione di quelle per pensioni ed altre prestazioni sociali, con l'intento di riportare in attivo il saldo corrente (tale limite resta comunque in vigore, essendo la relativa previsione riferita al triennio 2005-2007).

Gli stessi temi sono ripresi dal DPEF 2006-2009, il quale attribuisce al contenimento della spesa corrente un ruolo decisivo per l'aggiustamento dei conti pubblici, con particolare riguardo alle spese per acquisti di beni e servizi - consumi intermedi, secondo la definizione di contabilità nazionale -, sulle quali d'altra parte già avevano inciso, nell'ultimo quadriennio, provvedimenti volti alla loro compressione, quale il DL n. 168 del 2004.

Simili accenti si ritrovano nella Relazione previsionale e programmatica per il 2006, nella quale si afferma che la correzione del deficit é incentrata sul contenimento strutturale della spesa corrente, il che comporta un rafforzamento dell'azione di controllo, tramite ulteriore razionalizzazione delle procedure di acquisto di beni e servizi (pur se va tenuto presente come la compressione delle spese di funzionamento trovi comunque un limite nell'esigenza di evitare vere e proprie limitazioni dell'azione amministrativa).

L'obiettivo della riduzione del deficit rimane, del resto, centrale anche nel contesto del DPEF 2007-2011, il quale preconizza un progressivo miglioramento, oltre che del rapporto tra indebitamento netto e Pil (in coerenza anche con gli impegni assunti in sede comunitaria), del rapporto tra debito pubblico e Pil, dell'avanzo primario e del limite massimo del saldo netto da finanziare. A tal fine, vengono tra l'altro previsti, in materia di spesa pubblica, provvedimenti riformatori di carattere strutturale.

La tendenza suesposta non viene evidentemente infirmata dai segni di miglioramento dei conti pubblici registrati nel nostro Paese nel 2006, in linea con il diffuso miglioramento dei saldi di bilancio verificatosi nell'area dell'euro (secondo dati della Commissione europea, l'indebitamento netto dell'area é sceso nell'anno dal 2,4 del Pil, relativo al 2005, al 2,0), ed in particolare dovuto, oltre che alla ripresa dell'attività produttiva, alla forte espansione delle entrate.

Coerentemente, la Legge finanziaria 2006 (legge n. 266 del 2005) contiene varie disposizioni appunto volte al contenimento delle spese pubbliche, tra le quali ultime sono evidentemente ricomprese quelle comunque riconducibili ad un'attività contrattuale, ascrivibili alle categorie economiche di bilancio II, "consumi intermedi" e XXI, "investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni". Viene in particolare presa in considerazione la spesa collegata all'acquisizione di beni e servizi.

L'art. 1, comma 6, dispone, a decorrere dal 2006, la riduzione delle dotazioni delle UPB degli stati di previsione dei Ministeri concernenti spese per consumi intermedi, escluso il comparto della sicurezza pubblica e del soccorso.

L'art. 1, comma 7, stabilisce per le Amministrazioni dello Stato che, in relazione a ciascuna UPB gli impegni di spesa assunti mensilmente non possano essere superiori ad un dodicesimo della complessiva spesa prevista per l'esercizio, con la sola esclusione del comparto della sicurezza, nonché di talune categorie di spese obbligatorie.

I commi 9, 10 ed 11 dispongono che, a decorrere dall'anno 2006, le spese riconducibili a determinate categorie ivi elencate non possano superare il 50 per cento di quelle per i medesimi titoli sostenute nel 2004[1].

---

[1] Il comma 9 riguarda le spese per studi ed incarichi di consulenza, il comma 10 le spese di rappresentanza, per relazioni pubbliche, convegni, mostre e pubblicità, il comma 11 infine quelle per acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture.

Va ancora ricordato che sulle risorse finanziarie destinate ad attività, in relazione alle quali l'Amministrazione pone in essere contratti, ha altresì inciso l'art. 25 del DL n. 223 del 4 luglio, convertito dalla legge n. 248 del 2006. Alla stregua di tale disposizione, era previsto l'accantonamento di determinate quote delle pertinenti UPB dello stato di previsione della spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato, da versare all'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 novembre 2006.

Specificamente finalizzata al contenimento della spesa per investimenti é invece la disposizione di cui all'art. 1, comma 34, della legge n. 266 del 2005 (Legge finanziaria 2006), come modificata dal DL n. 2 del 2006, secondo la quale i relativi pagamenti non potevano superare il limite del 95 per cento della spesa sostenuta per lo stesso titolo nel 2004.

Deve in generale rilevarsi - riprendendo quanto già osservato nella precedente Relazione - come provvedimenti di contenimento della spesa quali il ricordato limite "del due per cento" e la gestione "per dodicesimi" appaiano aver sortito migliori effetti rispetto agli interventi precedentemente posti in essere, che puntavano esclusivamente sulla riduzione delle risorse disponibili. La diminuzione della spesa per consumi intermedi nel 2006, di cui si dirà più in dettaglio subito appresso, sembra infatti dimostrare che sono stati evitati i fenomeni di "rimbalzo" sugli esercizi successivi, più volte evidenziati dalla Corte (e sostanziantisi nel ripristino di fatto dei precedenti livelli di spesa, oltre al manifestarsi di fenomeni patologici quali il riconoscimento di debiti e l'acquisizione di beni e servizi in assenza dei corrispondenti impegni), pur se va attirata l'attenzione sul progressivo aumento degli oneri latenti.

Con riferimento in particolare alla spesa per investimenti, sembra poi (come si vedrà nel seguito) che un fattore centrale della sua diminuzione vada individuato nella significativa riduzione delle relative autorizzazioni di cassa.

Di tutto ciò dà atto la Relazione previsionale e programmatica per il 2007, la quale indica appunto tra i fattori del contenimento del fabbisogno del settore statale nel 2006 la contenuta dinamica della spesa a livello delle Amministrazioni centrali (pur in presenza di un aumento della spesa totale delle Amministrazioni pubbliche).

In linea con le suesposte considerazioni appaiono i dati finanziari relativi all'andamento delle spese in questione (che saranno esaminati subito appresso), i quali evidenziano un generale decremento di tutti gli indicatori rispetto al precedente esercizio.

Per quanto riguarda in particolare gli incarichi di consulenza, il combinato disposto dei commi 56 e 57 introduce poi un ulteriore limite, secondo cui le Amministrazioni dello Stato non possono, per il triennio 2006-2008, superare complessivamente il costo dei contratti in essere al 30 settembre 2005, ridotte del 10 per cento.

2. Notazioni di carattere finanziario e contabile.

Nelle successive tavole sono riportati dati tratti dal Rendiconto generale dello Stato ed attinenti alle categorie di spesa II e XXI, rilevanti ai fini dell'attività contrattuale. Ulteriori elementi relativi alle suddette categorie sono ricavabili dalla parte della Relazione in cui viene effettuato l'esame dei flussi finanziari sul piano generale.

Con riferimento alle ripetute categorie di spesa, la Corte ribadisce quanto già osservato nei passati esercizi, in ordine alla loro genericità e non-omogeneità.

La tavola A evidenzia, congiuntamente, i dati relativi agli impegni attinenti alle categorie II e XXI. Le tavole B e C illustrano invece i pagamenti, in relazione alla massa spendibile, separatamente per le spese dei titoli I e II. Le tre tavole fanno riferimento agli anni 2004-2006.

2.1. Gli impegni.

Dai dati di consuntivo del 2006 - evidenziati nella tavola A - risulta che le risorse impegnate dallo Stato per "consumi intermedi" e per "investimenti fissi lordi" ed acquisti di terreni (rispettivamente, categorie II e XXI) sono ammontate complessivamente a 16.301.427.893 euro, in diminuzione rispetto all'esercizio precedente del 14 per cento. Di questi, 4.138.202.016 hanno riguardato le spese in conto capitale, le quali sono pari al 25,4 per cento del totale: questo valore percentuale denota una diminuzione del 7,1 per cento rispetto all'esercizio 2005, nel quale la percentuale della spesa per investimenti in rapporto a quella complessiva delle due categorie considerate era stata del 32,6 per cento.

Per contro, nel 2006 la categoria II "consumi intermedi" registra un decremento del 4,8 per cento rispetto al 2005 (12.163.225.876 contro 12.782.483.585), che fa seguito ad una flessione del 7,2 per cento riscontrata nell'esercizio 2005 rispetto al 2004.

All'interno del dato aggregato è interessante rilevare come la voce di spesa più significativa in termini di impegni e pagamenti: "acquisto di servizi effettivi" registri un decremento sia in ordine agli impegni (-3,3 per cento) che ai pagamenti (-1,1 per cento) rispetto al 2005.

La spesa per "beni di consumo" è diminuita, con riferimento al 2005, per quanto riguarda gli impegni (-1,93 per cento) mentre per ciò che attiene i pagamenti è aumentata dell'11,4 per cento.

Deve ritenersi che tali risultati siano stati in gran parte causati, per i "consumi intermedi" (oltre che dalle riduzioni sugli stanziamenti iniziali dei singoli Ministeri) dalle ricordate disposizioni le quali hanno introdotto il limite di spesa "del 2 per cento" (Legge finanziaria 2005), e l'obbligo di accantonamento di quota parte degli stessi stanziamenti (DL n. 223

del 2006). Va altresì considerata la progressiva implementazione del sistema centralizzato degli acquisti (appunto finalizzato ad incrementare il risparmio della P.A.).

Si inverte così la tendenza, registrata nei passati esercizi, alla divaricazione tra le due categorie considerate (progressiva diminuzione della spesa per i consumi intermedi, stabilizzazione per gli investimenti). La causa principale di ciò – oltre alle riduzioni operate sugli stanziamenti di competenza e la specifica disposizione limitativa dei pagamenti contenuta nel ricordato comma 34 dell'art. 1 della Legge finanziaria 2006 – va altresì individuata nella significativa diminuzione delle autorizzazioni di cassa che ha interessato la categoria XXI nell'esercizio 2006.

Le suesposte considerazioni appaiono confermate anche sul piano della contabilità nazionale. Nel conto economico dello Stato, la spesa per "consumi intermedi" dell'Amministrazione statale è infatti diminuita del 9,7 per cento, mentre la spesa per "investimenti fissi lordi" risulta in calo dell'11 per cento.

Per contro, la spesa per "consumi intermedi" delle Amministrazioni territoriali registra un incremento del 2,1 per cento, mentre risulta in aumento dell'1 per cento quella per investimenti.

Per quanto riguarda i Comuni, tuttavia, si evidenzia una generale flessione, da ricondursi all'introduzione dei tetti di spesa, al fine del raggiungimento degli obiettivi del Patto di stabilità interno.

In totale, la spesa per "consumi intermedi" delle Amministrazioni pubbliche è diminuita dello 0,8 per cento (mentre era aumentata del 5 per cento nel 2005). La spesa per investimenti è cresciuta dell'1,8 per cento (era diminuita dello 0,2 per cento nel 2005).

Come risulta dalla successiva tavola A, i consumi intermedi (categoria II) incidono nel 2006 sugli impegni totali ("spese finali") per il 2,6 per cento, contro il 2,7 per cento dell'esercizio precedente; 0,9 per cento é l'incidenza della categoria XXI nell'ultimo esercizio, rispetto all'1,3 per cento del 2005.

La somma delle due categorie (16.301.427.893) corrisponde al 3,5 per cento delle spese finali, in diminuzione sul dato del 2005 (4,1 per cento).

Tavola A

SPESE CONTRATTUALI – IMPEGNI TOTALI

(valori assolut)

	(A)	(B)	(C)		
ANNO	SPESE FINALI (TITOLI I E II)	CAT. II (Consumi intermedi)	CAT. XXI (Investimenti fissi lordi ed acquisto di terreni))	TOTALE PARZIALE (B+C)	Inc. sulle spese finali % (B+C) SU (A)
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
2006	467.093.936.689	12.163.225.876	4.138.202.016	16.301.427.893	3,5

Le considerazioni esposte assumono poi ulteriore rilievo, qualora si osservi come - a fronte della generale diminuzione delle categorie di spesa esaminate - il dato relativo agli impegni totali delle spese finali sia invece rimasto sostanzialmente invariato rispetto al 2005.

2.2. I pagamenti ed i residui.

Il rapporto tra pagamenti e massa spendibile relativamente alla categoria II (tavola B) prosegue nella tendenza al "recupero", passando al 66,2 per cento dal 63,9 del 2005 (che a sua volta rappresentava un aumento rispetto al 62,6 del 2004). Le economie sulla stessa massa spendibile ammontano in percentuale al 5,8, contro il 4,3 del 2005, per un importo di 1.102.287.288 euro (il che rappresenta un incremento del 16,8 per cento sul 2003).

Tavola 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
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
2006	19.045.585.322	12.612.740.287	5.330.557.747	1.102.287.288

Per le spese in conto capitale ("investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni" di cui alla categoria XXI, illustrati nella tavola C), il rapporto percentuale tra pagamenti e massa spendibile appare significativamente ridotto - del 7,6 per cento - rispetto al 2005, essendo pari al 29,1 per cento, contro il 36,7 per cento. I pagamenti sono in flessione del 35,6 per cento sul precedente esercizio.

Tavola 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
2006	12.436.342.367	3.613.717.937	8.461.180.766	361.443.664

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Rag. Gen.le dello Stato

L'andamento del comparto fa quindi registrare una diminuzione dei pagamenti molto superiore a quella della massa spendibile (18,7 per cento in meno rispetto al 2005) da attribuire, tuttavia, soprattutto alla spesa per investimenti.

Ciò discende, da un canto, dal generale decremento delle autorizzazioni di cassa relative alle spese in esame, che peraltro (come già accennato) appare assai più significativo riguardo alla categoria XXI: da 14.065.102.264 a 13.854.683.581 euro per i consumi intermedi, da 6.516.460.391 a 4.514.234.307 euro per gli investimenti e, dall'altro, dalla fisiologica maggior lentezza della spesa in conto capitale rispetto a quella di funzionamento.

2.3. Elementi ricavabili dagli indicatori finanziari.

Elementi utili possono essere ricavati 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 - 17,4 per cento per la categoria II e + 2,7 per cento per la categoria XXI.

La notevole capacità di spesa relativa ai residui della categoria II può essere spiegata dalle norme limitative di cui s'è detto più sopra (limite "del due per cento", gestione per dodicesimi, obbligo di accantonamenti).

Il raffronto tra impegni di competenza e stanziamenti definitivi di competenza (pari al 96,2 per cento contro il 96,7 per cento del 2005) permane sostanzialmente identico per la categoria II, diminuisce lievemente per la categoria XXI (83,5 per cento contro l'84,6 per cento del 2005).

Non registra apprezzabili mutamenti la percentuale degli impegni totali sulla massa impegnabile, pari al 96,5 per cento per la categoria II ed all'83,7 per cento per la categoria XXI. Più rilevante è il divario del rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni

di cassa (91 per cento per la categoria II ed 80 per cento per la XXI), ed ancor più marcato quello tra pagamenti totali e massa spendibile: 66,2 per cento nella categoria II e 29,1 per cento nella categoria 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 55,3 per cento della categoria II ed il 27 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: 0,41 per cento per la categoria II e 13,4 per cento per la categoria XXI.

3. Problematiche specifiche.

I dati relativi agli andamenti finanziari delle spese attinenti alle categorie economiche del bilancio rilevanti ai fini dell'attività contrattuale pubblica ("consumi intermedi" ed "investimenti fissi lordi") indicano, come s'é visto, un calo complessivo delle stesse.

Per quanto riguarda i "consumi intermedi" - riconducibili alla categoria delle spese correnti - la diminuzione rappresenta peraltro, secondo quanto già esposto, uno tra gli obiettivi indicati dai più recenti documenti di programmazione economico-finanziaria, secondo i quali un passaggio obbligato per l'aggiustamento dei conti pubblici si sostanzia appunto nella riduzione della spesa corrente, ed in particolare di quella finalizzata all'acquisizione di beni e servizi.

Coerentemente, le ultime Leggi Finanziarie succedutesi hanno introdotto una serie di limiti a contenimento delle spese in questione, cui si é fatto cenno più sopra.

Inoltre, la compressione delle suddette spese - in questo caso sotto il profilo dei risparmi ottenuti dalla Pubblica amministrazione - va anche considerato, uno dei fini del Programma di razionalizzazione per il contenimento della spesa pubblica.

Il Programma, com'é noto, é stato avviato con la Legge finanziaria 2000, che ne ha tracciato i compiti, assegnando al Ministero dell'economia e delle finanze la funzione della stipula di convenzioni-quadro per la fornitura di beni e servizi alla Pubblica amministrazione, attraverso l'espletamento di procedure di rilievo pubblicistico. Il MEF, peraltro, si avvale della società controllata Consip.

In materia vige attualmente - dopo una assai tormentata evoluzione della normativa - l'originario principio generale tracciato dalla legge n. 488 del 1999, secondo cui, qualora le Amministrazioni scelgano di procedere ad acquisizioni di beni e servizi in via autonoma, senza aderire alle convenzioni Consip, queste ultime fungono comunque da parametri in ordine alla qualità ed al prezzo delle forniture.

La legge n. 266 del 23 dicembre 2005 (Legge finanziaria 2006) reca varie disposizioni appunto finalizzate alla realizzazione del detto Programma. L'art. 1, comma 22, prevedeva che, a partire dal secondo bimestre 2006, qualora dal monitoraggio della spesa pubblica per l'acquisizione di beni e servizi fosse emerso il superamento degli obiettivi del Patto di stabilità, un apposito dPCM stabilisse l'obbligo delle Amministrazioni statali di aderire alle convenzioni Consip, ovvero di utilizzarne i prezzi per ottenere un ulteriore sconto del 20 per cento.

L'art. 1 commi 158-161 della stessa Legge finanziaria 2006 fa riferimento alle aggregazioni di Enti locali ed Enti decentrati di spesa, cui viene attribuita la possibilità di espletare il ruolo di centrali di committenza in favore delle Amministrazioni ed Enti regionali o locali aventi sede nel medesimo ambito territoriale. Funzione di tali centrali é quella di valutare l'opportunità dell'utilizzo delle convenzioni stipulate o degli acquisti effettuati, ai fini del rispetto dei parametri di qualità-prezzo riconducibili alle convenzioni Consip.

Tutto il sistema imperniato sulle più volte ricordate convenzioni (nonché sullo strumento, ad esse complementare, del Mercato elettronico utilizzabile per acquisti sotto la soglia oltre la quale vanno applicate le regole recepite dalle pertinenti Direttive comunitarie) mira a semplificare fortemente tutta l'attività amministrativa preliminare all'acquisizione - ricerca di mercato, individuazione del fornitore, elaborazione del relativo contratto - riducendo così in modo significativo i relativi costi.

Sulla base delle convenzioni-quadro, in cui le imprese fornitrici si impegnano ad accettare, alle condizioni e prezzi stabiliti, ordinativi da parte delle Amministrazioni, queste ultime possono appunto limitarsi ad emettere tali ordini. Analoghe considerazioni valgono per il Mercato elettronico, mediante il quale le Amministrazioni possono accedere ai cataloghi *on line,* ed effettuare sia ordini diretti di acquisto che autonome negoziazioni.

Secondo la Relazione per il 2006 concernente i risultati ottenuti in materia di razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi per le Pubbliche amministrazioni, presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze, dall'indagine annuale realizzata in collaborazione dal MEF e dall'ISTAT risulta come attraverso il ripetuto Programma le Amministrazioni possano poi conseguire (oltre ai risparmi già prospettati) risparmi di circa il 18 per cento sui prezzi medi di acquisto alle stesse praticati.

Da quanto esposto, discende che al successo del Programma di razionalizzazione per il contenimento della spesa pubblica va appunto ricollegato un incremento dei risparmi delle spese finalizzate all'acquisizione di beni e servizi.

I dati esposti dalla suddetta Relazione, e dalla relazione sull'andamento del Programma per il 2006, approntata dalla Consip, evidenziano appunto risultati molto positivi. Infatti, i

valori della spesa affrontata e del transato fanno registrare un notevole incremento rispetto all'anno precedente[2].

Nel 2006, il valore complessivo della spesa affrontata é stato di circa 14,8 miliardi di euro, contro i 13,6 dell'anno precedente. Il volume del transato ha registrato un incremento del 34 per cento, con circa 1,2 miliardi di euro, contro i 945 milioni del 2005.

Per quanto riguarda le spese ascrivibili alla categoria economica degli "investimenti fissi lordi", vanno ancora una volta richiamate le summenzionate disposizioni, contenute nella Legge finanziaria 2006 ed in analoghi, precedenti provvedimenti normativi, oltre che nel ricordato DL n. 223 del 2006, come convertito in legge n. 248/2006, volte a limitare la spesa delle Amministrazioni dello Stato. Si tratta infatti (ove non siano volte esclusivamente alla compressione della spesa per "consumi intermedi") di norme, il cui effetto si estende anche alla categoria di spese in discorso.

Gli effetti delle succitate norme, unitamente a quello della riduzione della dotazione iniziale dello stato di previsione dei Ministeri, giustificano la contrazione delle spese per consumi intermedi, e soprattutto per gli investimenti, evidenziata dalla superiore analisi dei relativi dati finanziari.

Tale tendenza é proseguita anche nei primi mesi del 2007. Secondo dati del Cresme Europa, il valore complessivo delle gare bandite da Pubbliche amministrazioni per la realizzazione di opere era nell'aprile 2007 pari a 2,3 miliardi di euro, contro i 3,1 dello stesso periodo del 2006, mentre per l'intero quadrimestre l'importo delle gare bandite ammonta a 8,8 miliardi di euro, con una flessione del 23 per cento rispetto all'anno passato.

Significativamente di segno opposto é invece il *trend* del "*project financing*", modalità di esecuzione di opere pubbliche, e successiva concessione delle stesse, su impulso e con capitali di privati, attraverso una speciale procedura già prevista dalla legge n. 109 del 1994 sui lavori pubblici, con disposizioni ora riprese dal d.lgs. n. 163 del 2006.

Nonostante le assolute caratteristiche di novità, l'istituto appare essere stato pienamente adottato dalle Amministrazioni pubbliche, ferma restando la necessità di ulteriore implementazione dell'iniziativa privata.

Peraltro, già nel 2005 la spesa appaltata era risultata in netto aumento rispetto all'anno precedente. Secondo i dati forniti dall'Osservatorio nazionale sul *project financing* (promosso dal MEF, dall'Unità tecnica finanza di progetto del CIPE, da Unioncamere e

---

[2] In ordine a queste categorie di misurazione, é opportuno riportare le relative definizioni, come elaborate dalla stessa 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 nuove 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, la telefonia fissa), al valore dei progetti definitivi o in attesa delle formalizzazione

dalla Camera di commercio di Roma), l'importo dei bandi realizzati in regime di partenariato pubblico-privato da tutte le Pubbliche amministrazioni, su scala nazionale, ammonta, per il periodo gennaio-ottobre 2006 a 17,1 miliardi di euro, contro gli 8,5 miliardi del 2005.

Specificamente volto alla limitazione di tali spese é poi, come già ricordato più sopra, il ricordato comma 34 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, modificato dal DL 10 gennaio 2006.

In materia di attività contrattuale, va necessariamente menzionata l'entrata in vigore - se pure non riguardante tutte le disposizioni in esso contenute, e con scadenze differenziate[3] - del d.lgs. n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), il quale ha tra l'altro abrogato la legge n. 109 del 1994, introducendo nel sistema previgente vari e rilevanti mutamenti.

Il provvedimento rappresenta quindi l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle suddette direttive comunitarie in materia di appalti pubblici, resosi necessario a causa dell'imminente scadenza dei termini per il recepimento di queste, e d'altra parte, in mancanza di questo, della loro immediata applicabilità, attese le loro specifiche caratteristiche, che le rendevano equiparabili ai regolamenti.

Vengono con esso introdotte importanti novità, sia per quanto riguarda gli aspetti sostanziali del rapporto di appalto, sia quelli procedurali, dove vengono previste anche forme diverse dalle tradizionali.

Inoltre, va registrato un altro profilo di difficoltà nell'*iter* dell'entrata in vigore del provvedimento in discorso. Questo riguarda il delicatissimo tema della ripartizione, nelle materia *de qua*, tra lo Stato e le Regioni (che si intreccia nella specie con quello concernente l'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione). Dall'avvio di quest'ultimo processo, infatti, le Regioni hanno incrementato l'attività legislativa nel settore dei lavori pubblici, emanando provvedimenti normativi che talvolta si discostano dalla disciplina nazionale. Non hanno dissipato tutti i dubbi le sentenze della Corte costituzionale nn. 302 e 303 del 2003, secondo cui gran parte della materia in questione é riconducibile all'ambito della tutela della concorrenza, e quindi di esclusiva competenza statale.

---

degli ordinativi preliminari (per esempio, per le convenzioni relative alle centrali telefoniche).

[3] In base all'art. 25 della legge n. 62 del 18 aprile 2005 - che consente l'adozione di disposizioni correttive ed integrative del Codice entro due anni dalla sua emanazione - l'originaria, comune data di entrata in vigore, fissata al 1 luglio 2006, è stata, con riferimento a talune disposizioni, differita prima al 1 febbraio 2007 (dal DL n. 173 del 12 maggio 2006, come convertito in legge), poi al 1 agosto 2007 (dal d.lgs. n. 6 del 26 gennaio 2007), con l'effetto del protrarsi, relativamente al suddetto periodo, dell'efficacia delle norme previgenti in materia, ivi comprese quelle abrogate secondo il nuovo Codice. Inoltre, l'applicazione di alcune norme contenute nel ripetuto d.lgs. n. 163 del 2006 viene sospesa fino all'emanazione del regolamento di attuazione

Ed infatti, il Consiglio di Stato, nel parere fornito sul d.lgs. n. 163, aveva dato il suggerimento (non accolto) di inserire nel testo del provvedimento una "clausola di cedevolezza", che prevedesse l'applicazione delle norme statali solo in assenza di legislazione regionale.

In effetti, successivamente all'entrata in vigore del nuovo Codice sono stati presentati ricorsi alla Corte Costituzionale da parte delle Regioni Lazio, Abruzzo, Toscana, Veneto e dalla Provincia autonoma di Trento. In essi si adombra l'invasione della sfera di potestà legislativa regionale in materie a competenza concorrente (in particolare, quella degli appalti di esclusivo interesse regionale).

Non sembra per contro potersi dubitare della competenza statale in ordine agli appalti di valore inferiore alle c.d. "soglie comunitarie", che il Codice sottopone espressamente alle regole procedurali di base, mutuate dalle succitate direttive (obbligo di procedere ad una gara, limiti al ricorso alla trattativa privata), risolvendo così le precedenti incertezze, che avevano dato luogo a problemi nei rapporti con la Commissione europea.

Altro tema trattato dal d.lgs. n. 163, all'origine di interpretazioni controverse e di numerose pronunce della Corte di giustizia europea, é quello degli appalti "*in house*" (ovvero ad Enti totalmente controllati, o partecipati dalla stazione appaltante). Va al riguardo menzionato un recentissimo parere del Consiglio di Stato, in cui si esamina una fattispecie che presenta profili simili all'appalto "*in house*", quella del ricorso a società miste. I giudici amministrativi, pur ammettendola quale alternativa alle normali procedure per l'individuazione del contraente, sottolineano che l'adozione di tale soluzione - comunque adeguatamente motivata - va circondata da particolari cautele.

---

dello stesso (da adottarsi entro un anno dall'entrata in vigore del Codice, con applicabilità decorrente dal 180° giorno successivo alla pubblicazione).