

Parte seconda: Spesa

Introduzione e nota metodologica

1. Auditing finanziario-contabile Tavole allegate

2. Accertamenti diretti

Introduzione e nota metodologica

Com'è noto, l'art. 41 del T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934 n. 1214, stabilisce che la Corte deve unire alla deliberazione sul rendiconto generale dello Stato una relazione nella quale è chiamata ad esporre, fra l'altro, "le sue osservazioni intorno al modo col quale le varie amministrazioni si sono conformate alle discipline di ordine amministrativo o finanziario".

In adempimento di tale statuizione, le Sezioni riunite in sede di controllo hanno sempre svolto, nelle proprie relazioni, una approfondita attività di "audit finanziario-contabile" finalizzata ad accertare eventuali scostamenti delle Amministrazioni dello Stato, nella gestione delle risorse loro affidate, dalle norme di contabilità generale dello Stato, in particolare in materia di bilancio.

Di recente, nell'intento di verificare l'attendibilità ed affidabilità delle scritture e, quindi, dei conti - al fine di addivenire a regime ad una dichiarazione assimilabile alla certificazione dei bilanci - le Sezioni riunite hanno avviato, proprio in forza del richiamato art. 41, in via sperimentale ed a campione, accertamenti diretti su di un numero limitato, seppur significativo, di

titoli di spesa, per verificarne la conformità alle leggi che ne disciplinano l'emissione e l'esecuzione, risalendo a ritroso nella serie procedimentale che ha determinato la loro adozione.

Come si è anticipato nel capitolo II del primo volume della presente relazione la Corte intende riunire in questo separato volume gli esiti delle verifiche di attendibilità ed affidabilità dei dati di spesa esposti nel consuntivo.

Tale attività risponde all'esigenza di fornire elementi al dibattito sulla trasparenza e sulla veridicità dei conti pubblici italiani, da più parti – ed anche nelle sedi internazionali – poste sotto attento esame.

D'altra parte, l'area del bilancio dello Stato dovrebbe essere, sotto questo specifico punto di vista, quella meglio garantita, giovandosi di un complesso di stringenti regole procedurali e di una capillare rete di controlli.

Segnali di preoccupazione, anche su questo versante, derivano peraltro da talune vicende gestorie degli ultimi anni. A fianco del fenomeno delle regolazioni contabili e debitorie – in parte causato dall'intreccio fra gestione di bilancio e gestione di tesoreria – si è venuta formando una considerevole massa di debiti pregressi, che mette in crisi l'annualità del bilancio e la stessa reale rappresentatività del conto consuntivo.

Nella prima parte, in cui si fa riferimento all'auditing finanziario-contabile, vengono evidenziate le principali anomalie programmatiche e gestionali riguardanti i singoli Ministeri. Una particolare attenzione è rivolta ai problemi di impostazione e struttura di ciascun bilancio, al proliferare di fondi generici (da ripartire) e specifici, alla formazione di eccedenze e di oneri latenti, al crescente peso delle variazioni di bilancio, al rispetto dei vincoli posti dalle misure di contenimento della spesa e, più in generale, alle criticità riscontrate nello svolgimento dell'attività gestionale. Al riguardo la Corte ha condotto un approfondito esame istruttorio, che ha coinvolto le Amministrazioni e gli Uffici centrali del bilancio.

Nella seconda parte si dà conto dell'esito delle indagini dirette ad accertare la regolarità dei procedimenti di spesa seguiti dall'Amministrazione in specifiche aree di intervento.

Gli accertamenti diretti sulla affidabilità dei dati contabili esposti nel rendiconto 2007 si basano su uno schema operativo – adottato a partire dall'esercizio 2004 – che ha subito ritocchi ed adeguamenti nel corso del tempo.

Si è, da un lato, proceduto – continuando nella logica di un approccio sperimentale – alla individuazione di più significative aree gestionali, attraverso la selezione di appropriate coppie di capitoli-titoli di spesa. Si è operato, dall'altro, un tendenziale ampliamento del numero di accertamenti effettuati, nell'intento di verificare la presenza di eventuali irregolarità nella filiera contabile.

L'iniziativa è stata condotta con la fattiva collaborazione della Ragioneria generale dello Stato e degli Uffici centrali del bilancio, nonché in contraddittorio con le singole Amministrazioni.

Sul piano generale è emersa, comunque, la sostanziale tenuta delle procedure contabili che regolano l'attività dell'Amministrazione.

Tuttavia, va contestualmente sottolineata la preoccupante tendenza – sviluppatasi negli ultimi anni – della mancata o incompleta rappresentazione degli oneri in sede di consuntivo come effetto, in buona misura, di pratiche elusive dei vincoli posti dalle misure di contenimento della spesa.

La Corte si propone, a partire dal prossimo rendiconto, di procedere sulla strada di una sistematizzazione delle attività di accertamento, finora improntate ad un approccio di tipo pragmatico.

A tale scopo si sta ipotizzando l'uso di procedure di campionamento statistico, che trovano un riferimento significativo nella Metodologia DAS (dichiarazione di affidabilità) della Corte dei conti europea.

I risultati delle due descritte attività trovano supporto nell'elaborazione di apposite tavole, distintamente predisposte per ciascun Ministero.

1. Auditing finanziario-contabile

1.1. Ministero dell'economia e delle finanze

L'attuazione del decreto legge n. 181/2006 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 233/2006), con cui si è provveduto al trasferimento del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione al Ministero dello sviluppo economico, non ha provocato problemi di ordine contabile, poiché ha dato luogo al semplice spostamento dei relativi capitoli da uno stato di previsione all'altro (con riguardo anche al conto dei residui).

Il trasferimento, invece, di altre competenze dal Mef alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ha comportato il versamento dei residui accumulati sui capitoli interessati in entrata nel bilancio dello Stato. Il corrispondente importo è stato poi riassegnato al capitolo 2115 del bilancio autonomo della stessa Presidenza del Consiglio.

E' stato rispettato il disposto dell'art. 1 comma 7 della legge n. 266/2005 (legge finanziaria 2006), in base al quale non possono essere assunti impegni mensili per importi superiori ad un dodicesimo della spesa prevista da ciascuna unità previsionale di base, con esclusione delle spese per stipendi, retribuzioni, pensioni e altre spese fisse o aventi natura obbligatoria ovvero non frazionabili in dodicesimi, nonché per interessi, poste correttive e compensative delle entrate, comprese le regolazioni contabili, accordi internazionali, obblighi derivanti dalla normativa comunitaria, annualità relative ai limiti di impegno e rate di ammortamento mutui. La norma ha determinato qualche rallentamento della potenzialità di spesa dell'Amministrazione, e la necessità di aggiornamento continuo delle somme disponibili all'inizio di ogni mese ed in occasione delle variazioni di bilancio.

I provvedimenti di "riconoscimenti di debito" ai sensi dell'art. 2041 del c.c. ammontano a 28,7 milioni, compresi i debiti che la successiva circolare della RGS n. 7 del 5 febbraio 2008 ha fatto rientrare nelle ipotesi di spese non differibili, da trattarsi contabilmente in maniera simile alle sopravvenienze passive. Tali importi hanno trovato la loro copertura sia negli stanziamenti dei capitoli, sia nei capitoli alimentati dal fondo per gli oneri pregressi. Quest'ultimo è stato utilizzato per 4,7 milioni sotto forma di trasferimenti all'Agenzia del Demanio, per il ripiano delle situazioni debitorie in tema di veicoli confiscati.

Per quanto riguarda gli oneri latenti essi possono individuarsi, nell'ambito del Dipartimento delle finanze, in restituzioni e rimborsi di accise nonché restituzioni per erronei versamenti effettuati con i modelli F24. I primi traggono origine, principalmente, da vertenze

giudiziarie che vedono riconosciuta agli operatori commerciali la restituzione di accise ed imposte di consumo, mentre per i secondi si tratta di ripetizione di somme erroneamente affluite in entrata, tipologie che non possono essere quantificate in sede di bilancio di previsione e che, nel corso dell'esercizio, originano variazioni di bilancio di importo considerevole rispetto allo stanziamento iniziale.

Capitolo	Denominazione	Prev. iniziale	Variazioni	Prev. definitiva
3815	Restituzione delle accise, ecc.	15.000.000,00	5.000.144,00	20.000.144,00
3866	Restituzione e rimborsi	0	22.265.766,00	22.265.766,00

Anticipo dei concessionari

L'art. 9, c. 1 del DL 28 marzo 1997, n. 79 convertito con modificazioni dalla legge 28 maggio 1997 n. 140 e successive modificazioni, prevedeva l'obbligo per i concessionari della riscossione del versamento in entrata sul capitolo 1246, entro il 30 dicembre di ogni anno, a titolo di acconto sulle riscossioni dell'anno successivo.

I medesimi concessionari, che - a decorrere dal 1° ottobre 2006, ai sensi del DL 203/2005, esercitano le funzioni relative alla riscossione quali società partecipate dalla Riscossione S.p.A. - hanno compensato sulle riscossioni effettuate a partire dal 1° gennaio 2007, l'acconto da essi versato entro il 30 dicembre 2006. Le relative regolazioni contabili, a valere sullo stanziamento del capitolo di spesa 3930, sono state effettuate per complessivi 4.609 milioni. L'obbligo di anticipazione di cui all'art. 9, c. 1 del DL 79/1997 è stato soppresso con decorrenza dal 30 dicembre 2007 dell'art. 36 della L. 31/08.

- Somme devolute alle Regioni Sicilia e Sardegna

Le regolazioni contabili, per le entrate devolute e versate direttamente nell'esercizio 2007 nelle casse della Regione Sicilia e della Regione Sardegna, sono ammontate, rispettivamente, a 8.036 e 439 milioni.

Nel 2007 la spesa del Ministero si è così articolata:

- Ruoli di spesa fissa n. 2.488 per 726 milioni
- Ordini di pagamento n. 45.361 per 227.524 milioni
- Ordini di accreditamento n. 8.267 per 9.139 milioni

Il sistema di rapporti finanziari con la periferia è essenzialmente basato sulla legge n. 908/60, che regola le assegnazioni di fondi alle sedi decentrate.

Si riportano di seguito i “capitoli fondo”, che comportano trasferimento di risorse alle Amministrazioni:

CAPITOLO	DENOMINAZIONE	STANZIAMENTO DEFINITIVO
2115	Fondo per il funzionamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri	1.346.002.792,00
2160	Fondo occorrente per il funzionamento della Corte dei conti	303.310.916,00
2170	Fondo occorrente per il funzionamento del Consiglio di Stato e Tribunali Amministrativi Regionali	212.069.835,00
2182	Fondo occorrente per il funzionamento del Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana	1.968.009,00
2183	Fondo occorrente per gli interventi del Dipartimento dell'Editoria	430.426.000,00
2184	Fondo occorrente per gli interventi del Dipartimento della Protezione Civile	83.869.087,00
2185	Fondo occorrente per gli interventi del Servizio Civile Nazionale	296.128.000,00

I citati fondi comportano, di norma, un utilizzo pari allo stanziamento mediante versamenti su c/c di tesoreria, per essere poi impiegati dalle varie Amministrazioni nella loro autonomia finanziaria.

Si precisa che per i fondi dei capitoli 2115-2183-2184-2185, le somme sono versate su un unico conto infruttifero intestato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Relativamente ai capitoli promiscui si segnala il capitolo 1140, relativo alle spese di funzionamento del SE.CI.T., sul quale sono state imputate spese per il funzionamento, compensi spettanti agli Ispettori Tributarî nonché indennità di missione agli stessi.

La istituzione dei “macrocapitoli”, derivanti dall'aggregazione di più capitoli presenti nel bilancio 2006 ha garantito una maggiore flessibilità gestionale.

Per contro, si è registrata una qualche difficoltà operativa (es. rendiconti dei cassieri, accertamento dei residui in sede di consuntivo etc.), dovuta al fatto che i singoli piani gestionali risultano gestiti da dirigenti diversi sia in sede di amministrazione attiva che in sede di controllo.

Fra i capitoli per memoria, particolare menzione merita il cap. 1592 “Oneri derivanti dalle operazioni di alienazione delle partecipazioni e dei beni da dismettere e importi differenziali da versare al Fondo Ammortamento dei titoli di Stato”, alimentato dalle riassegnazioni dei relativi proventi, destinati alla riduzione - in via prioritaria - dell’indebitamento finanziario ed alla copertura degli oneri finanziari conseguenti alle operazioni di dismissione, quali: incarichi per consulenze e assistenza legale. Tale capitolo non dà luogo ad economie di gestione a chiusura d’esercizio, in quanto le eventuali disponibilità sono versate sul predetto Fondo Ammortamento.

E’ stata riscontrata anche per l’esercizio in esame la formazione di economie di importo rilevante sui capitoli afferenti la gestione del debito pubblico. Su tale fenomeno, si ribadiscono le considerazioni svolte nel primo volume della presente relazione.

Per gli altri capitoli di spesa, le economie sono in gran parte riconducibili all’approvazione del provvedimento legislativo di assestamento di bilancio in prossimità della chiusura dell’esercizio, circostanza questa che ha determinato l’impossibilità di procedere all’assunzione degli impegni di spesa nei termini previsti dalla legge n. 246/2002.

Nell’esercizio 2007 si sono registrate nell’area ex Finanze eccedenze di spesa sui seguenti capitoli:

CAP.	C/R	2005 (*)	2006 (*)	2007
3552	C		842.460,45	3.918.252,33
3552	R			1.053.027,74
4230	R			128.123,36

Tali eccedenze sono generate da occasionali fenomeni gestionali e, pertanto, non ripetibili ed hanno tutte trovato compensazione nell’ambito dell’unità previsionale di base.

Per quanto concerne l’area ex Tesoro, si riportano le eccedenze verificatesi negli ultimi tre esercizi finanziari:

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CAP.	C/R	2005 (*)	2006 (*)	2007
1003	C	44.922,77	19.081,30	134.184,06
1255	R			276.313,32
1317	C	4.751.177,58	7.075.553,09	14.528.055,50
1318	C	5.265.763,11	809.595,72	2.339.181,70
2198	C	100.613.835,43	2.664.821,41	82.897.118,23
4461	C	51.773,77	234.003,79	82.422,28

(*) I dati esposti per gli esercizi 2005-2006 sono riferiti ai singoli consuntivi.

L'eccedenza verificatasi sul cap. 1003 è stata compensata in sede di bilancio consuntivo con le economie di altri capitoli della stessa Unità previsionale di base (UPB) ed è dovuta a sopravvenute esigenze del Gabinetto del Ministro rispetto alla previsione iniziale. Anche le eccedenze degli altri capitoli hanno trovato compensazione all'interno dell'UPB.

Un caso particolare è l'eccedenza di spesa verificatasi a carico del capitolo 2198, su cui viene disposto il pagamento delle pensioni privilegiate e delle decorazioni al valor militare.

Detti pagamenti vengono effettuati con ruoli di spesa fissa e risentono di alcuni effetti imprevedibili, quali l'esecuzione di decisioni giurisprudenziali in materia pensionistica. Dall'anno 2007 gravano sul capitolo in argomento anche le pensioni privilegiate ordinarie e tabellari degli ex obiettori di coscienza, liquidate dal Direttore generale dell'Ufficio Nazionale Servizio Civile che - per effetto delle disposizioni della legge n. 230 dell'8 luglio 1998 - ha assunto dal 1° gennaio 2000 la responsabilità della gestione amministrativa degli obiettori di coscienza.

Si è verificata all'inizio del 2007 una notevole differenza tra dotazione di competenza e di cassa di alcuni capitoli di spesa riguardanti il pagamento delle rate di mutuo a carico del Ministero. Infatti, a copertura dei predetti titoli, è stata utilizzata la cassa 2007, operazione che ha assorbito il 50 per cento dello stanziamento.

Ciò ha provocato, a fine esercizio, una insufficienza della dotazione di cassa per far fronte all'emissione dei titoli con scadenza 31 dicembre 2007 L'inderogabilità di tale data - dovuta alla circostanza che iniziano a maturare interessi di mora in caso di ritardato pagamento - ha costretto l'Amministrazione ad effettuare consistenti richieste di pagamento in "conto sospeso"

sui capitoli interessati e per importi quasi sempre pari alla cifra della rata da pagare. Dopo tale operazione, l'Amministrazione ha dovuto procedere all'emissione di appositi decreti di impegno sulle disponibilità di competenza 2007, per consentire di effettuare il ripiano del conto sospeso nell'esercizio 2008.

La riduzione del termine di conservazione dei residui propri di parte capitale ha comportato economie totali per 6.161 milioni.

Relativamente alle spese di consulenza, rappresentanza e per autovetture sono stati rispettati i tetti fissati dalla legge finanziaria 2006, così come modificata dal DL n. 223/06, convertito nella legge n. 248/2006.

1.2. Ministero dello sviluppo economico

Questo Ministero, istituito con il decreto legge n. 181 del 2006, cura essenzialmente l'azione di rilancio della competitività del sistema paese. Rispetto al Ministero delle attività produttive esso ha dismesso le competenze in materia di commercio internazionale, ma ha assorbito i compiti del terzo Dipartimento del MEF (Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione).

Tale situazione crea qualche profilo di difficoltà per svolgere un effettivo confronto tra le risultanze del 2007 con quelle dell'esercizio precedente.

Nonostante l'intervenuto decremento di 1.402 milioni in corso di esercizio, le dotazioni di competenza del Ministero dello sviluppo economico passano nel 2007 da 3.439 a 5.048 milioni. Un fenomeno analogo si riscontra per le autorizzazioni di cassa che, seppure ridimensionate di 1.409 milioni rispetto alle previsioni iniziali, salgono da 3.544 a 5.815 milioni.

A consuntivo, peraltro, gli impegni effettivi - al netto di 3.407 milioni di residui di stanziamento di nuova formazione - si commisurano a 1.183 milioni, mentre i pagamenti totali sono pari a 4.732 milioni.

Restano accumulati sui conti del Ministero ben 11.873 milioni di residui, in parte (5.143 milioni) riferiti a somme accantonate sottoforma di residui di stanziamento.

E' da notare che lo stesso Ministero risulta essere quello maggiormente inciso dall'accorciamento dei termini di perenzione dei residui propri della spesa in conto capitale (10.074 milioni su un totale di 28.414 milioni relativo all'intero bilancio).

Al taglio dei residui propri per effetto della perenzione si collega la crescita delle economie.

Sul consuntivo del Ministero si riscontrano eccedenze di spesa a livello dell'unità previsionale di base 6.1.1.0 per 951 mila euro, da sanare con la legge di approvazione del bilancio.

Le somme accantonate, in relazione all'art. 1 comma 507 della legge finanziaria per il 2007, erano inizialmente pari a 460 milioni. Il reintegro della disponibilità di 28,5 milioni, in corso di esercizio, ha portato il valore delle somme accantonate a 431,5 milioni.

Il taglio degli stanziamenti previsionali è riconducibile alla circostanza che il Ministero dello sviluppo economico è l'unico inciso dalla manovra attuata con il decreto-legge n. 159 del 2007 e riguarda, sostanzialmente, la categoria 26 "altri trasferimenti in conto capitale".

Come si è detto, nel conto dei residui quasi si bilanciano residui propri (6.685 milioni) e residui di stanziamento (5.143 milioni). Essi sono concentrati su tre categorie: "contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche" (rispettivamente 2.110 e 109 milioni); "contributi agli investimenti ad imprese" (4.365 e 724 milioni) e "altri trasferimenti in conto capitale", al cui interno è presente la quota maggiore di residui di stanziamento (4.140 milioni).

Gli indicatori gestionali risultano insoddisfacenti sui due versanti della gestione. Al netto decremento del rapporto degli impegni totali sulla massa impegnabile e degli impegni effettivi sugli stanziamenti finali di competenza (sceso il primo dal 67,5 al 48,3 per cento ed il secondo dal 62,7 al 29 per cento) si affianca una modesta ripresa del coefficiente dei pagamenti sulla massa spendibile (dal 15,4 al 17,6 per cento), che resta comunque di gran lunga il più basso rispetto alla media di bilancio (76,2 per cento).

I capitoli per i quali si manifesta l'assunzione di atti di impegno alla scadenza dell'esercizio sono, in linea di massima, quelli gestiti dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, che è transitato, come si è detto, dal MEF al Ministero per lo sviluppo economico.

Nello stato di previsione del Ministero erano iscritti 36 capitoli per memoria, dei quali solo meno della metà è stata effettivamente gestita.

Le misure di contenimento della spesa non hanno prodotto significativi effetti sul consuntivo del Ministero, ad eccezione, come si è evidenziato, della perenzione dei residui propri di conto capitale che ha pesantemente impattato sugli esiti gestionali del 2007.

Su cinque capitoli si sono riflessi oneri per riconoscimento di debiti (per un totale di 7,4 milioni), mentre sulla base della rilevazione effettuata, ai sensi della circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 7 del 5 febbraio 2007, risultano al 31 dicembre 2007 debiti pregressi per 5,4 milioni ed oneri indifferibili per 17,3 milioni (per un totale, quindi, di 22,7 milioni), a fronte di risorse a copertura per soli 4,7 milioni.

1.3. Ministero del lavoro e della previdenza sociale

Per ciò che concerne gli aspetti più significativi attinenti all'auditing generale, si richiamano i punti già trattati nella relazione sulla politica del lavoro.

Ci si limita in questa sede alla trattazione degli specifici profili riguardanti alcuni strumenti di bilancio e le loro problematiche. In particolare, si fa riferimento ai capitoli fondo.

(in migliaia di euro)

Cap.	Descrizione	Residui iniziali	Prev. Iniz. Comp.	Prev. Def. Comp.	Pagato comp.	Pagato totale	Pagato residui	Residui totali	Res. Tot. Pr. Comp.
2140	Fondo da destinare agli interventi di sostegno dell'occupazione	7.746,85	0,00	20.684,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
7202	Fondo per l'occupazione	2.322.510,04	1.377.513,25	1.447.513,25	399.458,46	1.049.127,20	649.668,74	1.963.024,69	1.048.054,79
7203	Fondo per lo sviluppo a favore di interventi occupazionali	25.766,90	0,00	6.023,52	6.023,52	14.062,11	8.038,59	17.728,32	0,00

Cap. 7202 - Fondo per l'occupazione (Cdr 3)

(in migliaia di euro)

	2005	2006	2007
PREV. DEF. COMP.	1.390.846,56	1.147.043,25	1.447.513,25
IMPEGNI	1.390.846,56	1.144.043,25	1.447.513,25
IMPEGNI EFFETTIVI	1.016.110,19	1.117.474,61	1.141.599,81
PAGATO COMPETENZA	611.684,71	622.262,83	399.458,46
PAGATO RESIDUI	429.750,13	497.097,20	649.668,74
RES. "ABD" PROV. RES.	0,00	0,00	0,00
RES. "C" PR.COMP.	404.425,49	495.211,79	741.141,35
RES. "C" PR.RES.	1.572.766,83	1.800.729,62	896.969,91
RES. "F" PR.COMP.	374.736,36	26.568,63	305.913,44
RES. "F" PR.RES.	0,00	0,00	18.000,00
RES.TOT. PR.COMP.	779.161,85	521.780,42	1.048.054,79
RES.TOT.PR. RES.	1.572.766,83	1.800.729,62	914.969,91
RESIDUI INIZIALI	2.090.746,24	2.351.928,68	2.322.510,04
RESIDUI TOTALI	2.351.928,68	2.322.510,04	1.963.024,69
RES.DEF.INIZIALI			2.340.510,04

Cap- 2140 - Fondo da destinare ad interventi di sostegno dell'occupazione (Cdr 3)*(in migliaia di euro)*

	2005	2006	2007
PREV. DEF. COMP.	33.569,70	23.667,00	20.684,00
IMPEGNI	33.569,70	23.667,00	0,00
IMPEGNI EFFETTIVI	33.569,70	23.667,00	0,00
PAGATO COMPETENZA	23.807,55	23.667,00	0,00
PAGATO RESIDUI	16.170,44	2.015,30	0,00
RES. "ABD" PROV. RES.	0,00	0,00	0,00
RES. "C" PR.COMP.	9.762,15	0,00	0,00
RES. "C" PR.RES.	7.768,86	7.746,85	0,00
RES. "F" PR.COMP.	0,00	0,00	0,00
RES. "F" PR.RES.	0,00	0,00	0,00
RES.TOT. PR.COMP.	9.762,15	0,00	0,00
RES.TOT.PR. RES.	7.768,86	7.746,85	0,00
RESIDUI INIZIALI	31.686,16	17.531,01	7.746,85
RESIDUI TOTALI	17.531,01	7.746,85	0,00
RES.DEF.INIZIALI			7.746,85

Cap. 7203 - Fondo per lo sviluppo a favore degli interventi occupazionali (Cdr3)*(in migliaia di euro)*

	2005	2006	2007
PREV. DEF. COMP.			6.023,52
IMPEGNI			6.023,52
IMPEGNI EFFETTIVI			6.023,52
PAGATO COMPETENZA			6.023,52
PAGATO RESIDUI			8.038,59
RES. "ABD" PROV. RES.			0,00
RES. "C" PR.COMP.			0,00
RES. "C" PR.RES.			17.728,32
RES. "F" PR.COMP.			0,00
RES. "F" PR.RES.			0,00
RES.TOT. PR.COMP.			0,00
RES.TOT.PR. RES.			17.728,32
RESIDUI INIZIALI			25.766,90
RESIDUI TOTALI			17.728,32
RES.DEF.INIZIALI			25.766,90

I capitoli fondo dovrebbero avere la caratteristica di assicurare la flessibilità degli interventi ed un pronto impiego delle risorse. Nel caso dei capitoli presi in esame, i medesimi non hanno la funzione di trasferire risorse su altri capitoli di bilancio, ma sono direttamente operativi, in quanto su di essi vengono emessi mandati di pagamento.

Ovviamente, pur interessando tutti e tre i fondi la materia dell'occupazione, essi hanno diverse caratteristiche e diversi fruitori delle risorse finanziarie nei medesimi appostate.

In questa sede, interessa in particolare analizzare le caratteristiche dello "strumento contabile" e le sue eventuali anomalie rispetto al sistema.

Il Cap. 2140 "Fondo da destinare agli interventi di sostegno dell'occupazione", mostra, per l'esercizio 2007, una sostanziale immobilità, evidenziata dalla perenzione dei residui e dalle economie sugli stanziamenti di competenza, salvo la possibile conservazione in residui di stanziamento, al momento della chiusura del rendiconto.

Il Cap. 7203 "Fondo per lo sviluppo a favore degli interventi occupazionali" mostra al contrario una gestione nella quale è ancora consistente la massa dei residui provenienti dai precedenti esercizi (che passano da 25,77 milioni di euro a 17,73 milioni), mentre i pagamenti sulla competenza coincidono con gli stanziamenti definitivi (6,02 milioni di euro).

Il Fondo per l'occupazione viene ampiamente analizzato nel terzo volume della presente relazione sia per la vasta tipologia di interventi, sia per le problematiche che ne hanno accompagnato pesantemente la gestione 2007, segnata da accantonamenti superiori alla metà degli stanziamenti di competenza (745,62 milioni di euro su 1.447,51).

Va segnalato un certo miglioramento della situazione dei residui - che costituiscono una delle tante caratteristiche di questo Fondo (che oltretutto vede più "C.d.R.-utenti" ed, ovviamente, un unico "C.d.R. gestore", la Direzione degli ammortizzatori e degli incentivi all'occupazione) - i quali passano da 2.322,52 milioni di euro a 1.963,02, di cui 1.048,05 provenienti dalla competenza e 914,97 milioni provenienti dai residui.

Tale diminuzione è, peraltro, almeno in parte, dovuta all'utilizzazione per interventi emergenziali di somme destinate a finalità diverse normativamente previste e non più attuali.

Si tratta, evidentemente, di un nodo da sciogliere, in quanto, da un lato, non appare ortodossa, sotto il profilo contabile, la soluzione adottata, che pure sotto l'aspetto gestionale ha prodotto risultati, e, dall'altro non sembra accettabile la situazione di stallo ed, in concreto, di inutilizzazione di consistenti risorse, per le quali potrebbe essere normativamente prevista altra destinazione.

Quelle descritte sono le problematiche più significative dal punto di vista programmatico e gestionale.

La parte di gran lunga maggioritaria della spesa è costituita dai trasferimenti all'INPS e ad altri enti previdenziali, che non presenta particolari profili di criticità.

Comparativamente contenuti risultano gli oneri di funzionamento (spese di personale e consumi intermedi), sui quali si sono appuntate le analisi di attendibilità e di affidabilità dei dati di consuntivo del Ministero.

Anche per effetto di circa 2.000 milioni di variazioni accrescitive degli stanziamenti di competenza, gli impegni effettivi si cifrano in 57.504 milioni. Per la stessa ragione i pagamenti totali ammontano a 55.848 milioni.

A causa delle caratteristiche strutturali della spesa la differenza tra le dotazioni di cassa e quelle di competenza è pari ad appena l'1,1 per cento a vantaggio della prima.

Il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile (99,2 per cento) sale di 3 decimi di punto, mentre il coefficiente di utilizzo della massa spendibile (86 per cento) segna un declino di oltre due punti percentuali.

Diminuiscono del 12,8 per cento (da 6.989 a 6.096 milioni) i residui passivi. Il calo è dovuto fondamentalmente al taglio del termine di conservazione dei residui propri di conto capitale, che ha portato alla eliminazione di 1.985 milioni di residui accumulati sulla categoria 22 "contributi agli investimenti alle amministrazioni pubbliche" e di 5 milioni per quanto riguarda gli "investimenti fissi lordi".

1.4. Ministero della giustizia

Si è dato conto, nel primo volume, degli andamenti generali della spesa di questo Ministero, che presenta non pochi elementi di criticità gestionale.

Al di là delle dimensioni delle risorse assegnate al comparto della giustizia – che, peraltro, come emerge dal libro verde sulla spesa pubblica, non risultano inferiori a quelle dei Paesi comparabili con il nostro – i problemi maggiori riguardano l'efficacia e l'efficienza della spesa, legata anche alla peculiare organizzazione del sistema giudiziario e alla incongrua distribuzione territoriale del personale.

Le attività tradizionalmente svolte dal Ministero della Giustizia corrispondono integralmente (come si verifica di regola per i Ministeri cosiddetti "istituzionali") con quelle che sottendono la Missione n. 6, Giustizia, secondo la nuova classificazione del bilancio dello Stato.

Le considerazioni sulla gestione finanziaria del Ministero coincidono quindi con quelle relative alla Missione suddetta.

La gestione del Ministero presenta due rilevanti problemi, i quali si ripropongono da molto tempo: la crescita costante delle spese di giustizia ed il rilevante importo di debiti pregressi.

Sotto il nome di "spese di giustizia" va ricondotto un insieme eterogeneo di spese, accomunate dalla caratteristica di attenere ad aspetti essenziali dell'espletamento della funzione della giustizia. Si annoverano infatti tra queste - accanto alle spese per lo svolgimento dei processi in genere - spese formalmente classificate quali consumi intermedi, ma in realtà essenziali alla missione in oggetto, quali ad esempio le spese per la verbalizzazione dei dibattimenti, ed anche spese indirettamente ricollegabili alla celebrazione dei processi, come quelle relative al contenzioso per la riparazione dell'ingiusta durata dei procedimenti (secondo le disposizioni della cosiddetta "Legge Pinto").

Appare evidente da quanto esposto che le spese in questione, attesa la loro sostanziale incomprimibilità, possono difficilmente essere ridotte, se non attraverso un costante sforzo di razionalizzazione della gestione. Va dato atto all'Amministrazione di aver intrapreso apprezzabili sforzi in questo senso, ad esempio per quanto riguarda il servizio di verbalizzazione degli atti processuali (il quale è stato centralizzato, conseguendo un significativo risparmio) e le spese per intercettazioni telefoniche - una delle voci più rilevanti - che hanno mostrato una importante diminuzione nell'esercizio 2006, proseguita anche nell'esercizio 2007.

L'ammontare complessivo delle spese di giustizia ha registrato una leggera diminuzione rispetto al 2006, anche in corrispondenza con l'entrata in vigore di un nuovo sistema di erogazione, introdotto dalla L. n. 248/2006, che prevede il relativo pagamento da parte di funzionari delegati preposti. Ciò ha altresì consentito di semplificare la contabilità del Ministero, eliminando taluni capitoli di spesa istituiti negli ultimi esercizi, al solo scopo di provvedere a ripianare le anticipazioni effettuate dagli uffici postali (secondo il sistema di pagamento in vigore anteriormente alla citata L. n. 246/2006) negli anni precedenti (salvo che per il capitolo 1361, per il quale le relative autorizzazioni di cassa riguardano appunto somme finalizzate all'estinzione delle suddette anticipazioni, senza dotazioni di competenza).

Altro capitale problema afferente la gestione finanziaria del Ministero è quello dei debiti pregressi - relativi ad obbligazioni dipendenti dall'acquisizione di beni e servizi non onorate -

accumulatisi in misura assai rilevante nel corso degli ultimi esercizi (quasi 262 milioni di euro alla fine del 2006).

Anche per i debiti pregressi valgono le considerazioni già formulate circa l'essenzialità di varie spese classificate quali consumi intermedi (basti pensare al mantenimento dei detenuti), cui si aggiungono il costante aumento di prezzi e tariffe di beni e servizi e la progressiva riduzione degli stanziamenti.

Qui, l'Amministrazione ha conseguito nel 2007 un apprezzabile risultato, atteso che la suddetta esposizione debitoria risulta scesa, alla fine del 2007, a circa 147 milioni di euro. Ciò è stato senza dubbio possibile grazie ad apprezzabili sforzi di razionalizzazione della spesa.

Tuttavia, un'analisi dettagliata mostra che la diminuzione dell'esposizione debitoria è stata spesso conseguita attraverso la scelta di espletare, tra le funzioni attribuite al Ministero, (solo) quelle ritenute prioritarie.

Su tali presupposti, ed in assenza di un adeguamento degli stanziamenti, non sembra dunque prospettabile un'adeguata soluzione del problema.

Stando ai dati di consuntivo sono da segnalare alcuni profili problematici che direttamente attengono alla formazione del bilancio e alla sua gestione in corso d'esercizio.

Nonostante un recupero di risorse in corso d'esercizio (354 milioni) le dotazioni definitive di competenza (8.128 milioni) risultano di poco inferiori a quelle del 2006, peraltro gonfiate dalle somme connesse a regolazioni debitorie (403 milioni).

In termini di cassa, grazie a variazioni accrescitive per 690 milioni, le autorizzazioni finali (8.748 milioni) si incrementano del 4,7 per cento.

Gli impegni effettivi corrispondono a 7.197 milioni ed i pagamenti complessivi a 7.758 milioni.

La gestione del Ministero è largamente assorbita dalla spesa di funzionamento (spese di personale e consumi intermedi).

Gli oneri relativi a quest'ultima voce, peraltro, sono notevolmente sottorappresentati, a causa della presenza di consistenti debiti fuori bilancio. Ciò non solo nell'area delle spese di giustizia, retta da particolari meccanismi contabili e procedurali, ma anche nel campo ordinario dell'acquisizione di beni e servizi. Si tratta di un fenomeno che va arginato (o meglio rimosso)