

Un secondo profilo sul quale l'indagine della Corte ha fatto luce attiene alla pratica, alquanto impropria, di prevedere l'utilizzo di entrate riassegnabili – per loro natura aleatorie ed indeterminate – per coprire quote anche consistenti di spese inderogabili (interessi sul debito), oltre che certe nel loro ammontare.

Sulla base dei risultati dell'analisi svolta, la Corte ha raccomandato, fra l'altro, alle amministrazioni controllate di:

- attuare un sistematico, puntuale e rigoroso monitoraggio sia delle entrate riassegnabili sia della spesa dalle stesse resa possibile;
- evitare l'utilizzo di entrate riassegnabili, per loro natura aleatorie ed indeterminate, a copertura di quote di spese non eventuali e/o indeterminate, ma inderogabili e certe nel loro ammontare, qual è il caso del rimborso buoni postali fruttiferi ed il pagamento dei relativi interessi, pratica che è stata constatata anche per l'esercizio 2008 per un ammontare rispettivamente di 3.269 e 1.798 milioni⁴³.

Queste, come altre, considerazioni sono state rese possibili dal monitoraggio sulle entrate riassegnabili autonomamente condotto dalla Corte, in quanto il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, in risposta alle richieste formulate negli anni, ha sempre rappresentato le difficoltà connesse al recepimento delle informazioni relative ai proventi affluiti nell'ultimo bimestre dell'anno precedente, specificando che l'archivio del SIRGS non consente, relativamente agli stessi, l'individuazione del capitolo di entrata. Tali informazioni sarebbero acquisibili esclusivamente con la rilevazione manuale dei dati da ricercare sui documenti cartacei.

L'attività posta in essere dalla Corte, ai fini del monitoraggio e del conseguente svolgimento dell'indagine, ha dimostrato che è possibile la costruzione di un database mediante l'analisi costante e continuativa dei Decreti ministeriali di variazione di bilancio e con un minimo impegno di personale. Va sottolineato, inoltre, che le discordanze rilevate nel raffronto tra i dati forniti e quelli risultanti dal monitoraggio della Corte non riguardano solo elementi riferibili ad entrate verificatesi nell'ultimo bimestre dell'esercizio precedente a quello di riferimento.

⁴³ DMT 78366: entrate affluite sul cap. 5014 "Somme prelevate dal conto corrente di tesoreria infruttifero relativo al capitolo dei BTF trasferiti, da destinare al rimborso del capitale" per finanziare il cap. 9540 "Rimborso dei buoni postali fruttiferi" del Ministero dell'Economia;
DMT 70611: entrate affluite sui cap. 3249 "Versamento della quota interessi sulle rate dei mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti" e 4532 "Versamento della quota capitale delle rate dei mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti" per finanziare il cap. 2221 "Interessi sui buoni postali fruttiferi" del Ministero dell'Economia.

Riguardo alle riassegnazioni effettuate nel 2008, complessivamente pari a 9.360,7 milioni, il Dipartimento della Ragioneria generale ha fornito i dati ripartiti per Amministrazione e per categoria di spesa beneficiaria (tavola A.16). Oltre il 54 per cento delle riassegnazioni sono servite a rimborsare passività finanziarie (49 per cento con 3.286 milioni) ed a finanziare interessi passivi e redditi da capitale (15,29 per cento con 1.798 milioni). Minore la quota destinata ai trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche (circa 9 per cento) ed ai consumi intermedi (7 per cento).

La necessità del monitoraggio è comunque correlata alla necessaria verifica del rispetto dei limiti imposti dalle Leggi finanziarie. Infatti, dopo la rimozione dei limiti temporaneamente disposta per l'anno 2007 dall'art. 4, comma 1, del DL 2 luglio 2007, n. 81, convertito nella legge 3 agosto 2007, n. 127, la legge finanziaria per il 2008, all'art. 2, commi 615 – 617, al fine di contenere le spese derivanti da riassegnazioni di entrata, prevede che a decorrere dal 2008 non si dia luogo all'iscrizione di stanziamenti negli stati di previsione dei Ministeri in correlazione a versamenti di somme all'entrata del bilancio dello Stato autorizzate dai provvedimenti legislativi indicati in un apposito elenco, relativo a 12 Ministeri, ad eccezione dei fondi destinati a finanziare le spese della categoria redditi da lavoro dipendente.

Nei dati forniti dalla R.G.S. relativi al 2008, tuttavia, non sono compresi quelli relativi alle riassegnazioni effettuate in ottemperanza al disposto di cui sopra della L.F. 2008. Da tale anno si potranno iscrivere direttamente negli stati di previsione dei ministeri solo gli stanziamenti destinati a finanziare le spese di categoria I «redditi da lavoro dipendente» e la dotazione di questi fondi è determinato nella misura del 50 per cento dei versamenti riassegnabili nei due esercizi precedenti (2006) ai pertinenti capitoli dell'entrata del bilancio dello Stato. Con la legge di bilancio 2008 sono stati istituiti i 12 capitoli⁴⁴, uno per ciascuno dei ministeri indicati nell'allegato alla L.F., che presentano stanziamenti per complessivi 440 milioni; in corso d'anno sono stati emanati 32 decreti ministeriali che hanno disposto variazioni di bilancio, in diminuzione dei capitoli intestati ai fondi, per riassegnare a capitoli di spesa del rispettivo ministero per 435,7 milioni (tavola A.17). Detti importi, come già detto non comunicati alla Corte dalla R.G.S., si sommano ai 9.360,7 milioni delle riassegnazioni ordinarie.

⁴⁴ Con la definizione: “Fondo da ripartire per le finalità previste dalle disposizioni legislative di cui all'elenco n. 1 allegato alla legge finanziaria 2008, per le quali non si dà luogo alle riassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato”

Tavola A.16 - Riassegnazioni 2008, per Amministrazioni e per categorie di spesa, secondo i dati forniti dalla R.G.S.

STP	Amministrazione	Variazione per Decreto	Distrib. %
2	ECONOMIA E FINANZE	5.752.220.115	61,45%
3	SVILUPPO ECONOMICO	897.379.846	9,59%
4	LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI	61.341.557	0,66%
5	GIUSTIZIA	4.265.035	0,05%
6	AFFARI ESTERI	3.757.973	0,04%
7	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA	10.136.717	0,11%
8	INTERNO	427.843.892	4,57%
9	AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	319.109.582	3,41%
10	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	1.387.634.881	14,82%
11	COMUNICAZIONI	799.517	0,01%
12	DIFESA	196.538.257	2,10%
13	POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	102.111.063	1,09%
14	BENI E ATTIVITA' CULTURALI	309.387	0,00%
15	SALUTE	52.696.725	0,56%
16	TRASPORTI	108.260.066	1,16%
18	SOLIDARIETA' SOCIALE	31.379.039	0,34%
20	COMMERCIO INTERNAZIONALE	4.903.043	0,05%
	TOTALE	9.360.686.695	100,00%

	CATEGORIE	Variazione per Decreto	Distrib. %
1	REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	195.727.502	2,57%
2	CONSUMI INTERMEDI	610.789.324	7,27%
3	IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	81.985.859	0,10%
4	TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	534.648.237	8,89%
5	TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	189.294.964	2,43%
6	TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	86.438.650	1,59%
7	TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	258.228	0,00%
9	INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	1.797.627.261	15,29%
10	POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	11.035	0,00%
12	ALTRE USCITE CORRENTI	56.899.725	1,45%
21	INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	1.791.863.160	2,20%
22	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	431.236.873	1,55%
23	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	39.943.547	3,29%
25	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	62.583.647	2,01%
26	ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	50.000.000	0,86%
31	ACQUISIZIONI DI ATTIVITA' FINANZIARIE	145.443.293	1,52%
61	RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE	3.285.935.390	49,00%
	TOTALE	9.360.686.695	100,00%

Fonte: elaborazioni Cdc su dati R.G.S.

Tavola A.17 - Riassegnazioni 2008, disposte ai sensi della legge finanziaria per il 2008 (legge 3 agosto 2007, n. 127) art. 2, commi 615 – 617

STP	Istituzione con L.B.		Variazioni di bilancio con conseguente assegnazione a capitoli di spesa	
	Cap.	Importo	Numero DD.MM.	Importo
2 ECONOMIA E FINANZE	3095	86.277.000,00	6	- 86.277.000,00
3 SVILUPPO ECONOMICO	1740	95.370.000,00	10	- 95.370.000,00
4 LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI	2130	4.216.000,00		
5 GIUSTIZIA	1538	1.206.000,00	1	- 1.206.000,00
8 INTERNO	3005	24.694.000,00	2	- 24.694.000,00
9 AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	3822	28.703.000,00	3	- 28.703.000,00
11 COMUNICAZIONI	2250	221.000,00	1	- 221.000,00
12 DIFESA	1187	56.582.000,00	2	- 56.582.000,00
13 POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	2314	867.000,00	1	- 867.000,00
14 BENI E ATTIVITA' CULTURALI	2401	42.794.000,00	1	- 42.794.000,00
15 SALUTE	3601	23.152.000,00	4	- 23.152.000,00
16 TRASPORTI	1451	75.918.000,00	1	- 75.868.000,00
TOTALE		440.000.000,00	32	- 435.734.000,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati S.I. Rgs - Corte dei conti

Per l'esercizio finanziario 2008 la legge di bilancio⁴⁵ ha introdotto una serie di innovazioni per l'Entrata, tra le quali la costruzione di una specifica UPB nell'ambito delle entrate extratributarie di natura ricorrente ed all'interno della classe di proventi 2.1.2: entrate derivanti dai servizi resi dalle Amministrazioni statali: si tratta dell'UPB 2.1.2.2. – Vendita beni e servizi resi da Amministrazioni statali ed altre entrate da riassegnare ai competenti stati di previsione.

La Corte ha esaminato la modifica nell'ambito dell'indagine svolta nel 2008 sulla revisione dello stato di previsione dell'entrata nella legge di bilancio 2008⁴⁶ rilevando che l'UPB si presenta come un tentativo di razionalizzazione attraverso il raggruppamento dei capitoli relativi alle entrate da riassegnare a singoli stati di previsione della spesa. Tuttavia il raggruppamento è risultato subito, con la sola analisi del bilancio di previsione, non significativo rispetto al complesso delle entrate riassegnate, in quanto molto parziale, e quindi fuorviante con riguardo all'intero fenomeno, anche ai fini di un costante monitoraggio dello stesso. L'Amministrazione ha specificato che, invero, la suddetta UPB è stata istituita includendovi i soli capitoli/articoli nella cui denominazione è esplicitata la riassegnazione alla spesa. Tuttavia, all'atto pratico, in molti casi la riassegnazione viene effettuata – se

⁴⁵ Legge n. 245 del 24 dicembre 2007.

⁴⁶ Delibera n. 15/2008/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato: "Revisione dello stato di previsione dell'entrata nella legge di bilancio 2008".

esplicitamente prevista dalla legislazione vigente – sulla base dell’afflusso di introiti a capitoli generici o, comunque, per i quali nella denominazione non viene specificata la riassegnazione. Comunque sull’argomento si preannunciava un approfondimento, finalizzato a rendere maggiormente significativa l’UPB in questione. Più concretamente, come si vedrà meglio in seguito, con lo stato di previsione per il 2009 sono state istituite tre nuove UPB di entrate riassegnabili.

In relazione alla precisazione della Ragioneria, si ritiene che se una specifica entrata viene definita dalla norma come “da riassegnare”, l’indicazione debba essere contenuta esplicitamente nella denominazione del corrispondente capitolo, e nel caso che la destinazione alla spesa sia solo parziale il capitolo andrebbe articolato, comunque, per evidenziarne la quota destinata, in base ad una disposizione di legge, ad una specifica spesa. In ogni caso, anche per questa UPB vale l’osservazione della sua incoerenza con il principio dell’unicità del C.d.R.

L’analisi dei dati, in sede di consuntivo, ed il raffronto degli stessi con gli elementi rilevabili dal monitoraggio che la Corte svolge annualmente, fa rilevare una situazione assai diversa rispetto a quanto già osservato in sede di indagine e quindi di preventivo: dal “*database*” costruito mediante l’analisi costante e continuativa dei decreti ministeriali di variazione di bilancio emessi nel 2008⁴⁷, ed ammessi a registrazione dalla Corte, si rileva che sono state disposte riassegnazioni alla spesa pari a 8,3 miliardi per entrate affluite su capitoli non compresi nella UPB dedicata 2.1.2.2⁴⁸. (che a sua volta presenta, a fronte di previsioni iniziali pari a 0,8 miliardi, accertamenti per 5,2 e riscossioni e versamenti di competenza per 1,5 miliardi).

A seguito della citata indagine sulla revisione del bilancio, l’Amministrazione, al fine di corrispondere alle raccomandazioni formulate dalla Corte di una più appropriata registrazione delle entrate riassegnabili in bilancio, ha provveduto ad istituire, per il 2009, tre nuove unità previsionali di base che integrano quanto disposto nel bilancio di previsione per il 2008 con l’istituzione dell’ UPB 2.1.2.2 collocata nell’ambito della tipologia “Entrate derivanti da servizi resi dalle Amministrazioni statali”. Le nuove UPB. (2.1.5.3, 2.1.7.3 e 2.2.1.3) sono collocate, rispettivamente, sotto le tipologie “Entrate derivanti dal controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti”, Restituzioni, rimborsi, recuperi e concorsi vari” e Entrate di carattere

⁴⁷ I decreti analizzati sono tutti rilevabili dal Sistema informativo RGS - Corte dei conti mediante l’interrogazione dei decreti di variazione di bilancio emanati in attuazione del d.P.R. 469/1999 (area BAEJ) ad eccezione di 8 DMT per riassegnazioni pari a 353 milioni.

⁴⁸ Per il 79 per cento (6.582 milioni) concentrati in tre soli decreti ministeriali: si tratta, oltre ai due DMT relativi al rimborso di buoni postali fruttiferi ed il pagamento dei relativi interessi di cui si è detto, del versamento di 1.515 milioni, inerenti agli impegni assunti da Fintecna S.p.A. al fine della realizzazione dello stretto di Messina. (cap. di entrate 4574 e capitoli di spesa 8585 del Ministero dell’ambiente, tutela del territorio e del mare “*Interventi di tutela dell’ambiente e difesa del suolo in Sicilia e Calabria*” e 7487 del Ministero delle infrastrutture e trasporti “*Interventi per la realizzazione di opere infrastrutturali in Sicilia e in Calabria*”).

straordinario”, per consentire una individuazione più precisa della natura dell’introito che viene riassegnato.

Si è, pertanto, cercato senza successo di depurare i dati contenuti nel “*database*”, frutto del monitoraggio, delle riassegnazioni effettuate con entrate affluite, nel 2008, su capitoli che la RGS ha collocato, nel 2009, sulle nuove UPB (2.1.5.3, 2.1.7.3 e 2.2.1.3): nessuno dei capitoli sui quali sono affluiti i citati 8,3 miliardi è, infatti, presente nelle stesse UPB. L’unica eccezione è costituita da 5,8 milioni riassegnati in base alle entrate eventuali e diverse del Ministero dell’economia e delle finanze (ex Tesoro), cap. 2368 di cui si tratterà più specificatamente in seguito.

8.3. Entrate eventuali e diverse

Una delle inadeguatezze nell’articolazione del bilancio è quella, come già detto, della presenza di corpi capitoli aventi per oggetto entrate *eventuali e diverse* - che per le sole entrate extratributarie hanno raggiunto nel 2008 la cifra, peraltro inferiore a quella rilevata nel 2007, di 1.920 milioni di accertamenti e 1.690 di riscossioni di competenza (nel 2007 erano rispettivamente pari a 2.139 e 2.041, nel 2006 a 1.923 e 1.817 milioni, nel 2005 a 3.086 e 3.055 milioni e nel 2004 a 2.856 e 2.831⁴⁹) - nei quali, negli scorsi esercizi, in non pochi casi si erano fatte confluire anche entrate prima imputate ad una serie di altri capitoli che contestualmente erano stati soppressi, pur avendo questi talora fatto registrare, negli anni precedenti, accertamenti e riscossioni di importo tutt’altro che trascurabile. Negli esercizi dal 2005 al 2008 tale anomalia non si è verificata perché i capitoli e/o articoli confluiti in quelli aventi per oggetto le entrate *eventuali e diverse* presentavano, nel corrispondente esercizio precedente, importi pari a zero⁵⁰.

Il comportamento, in passato censurato dalla Corte, della non conoscenza, da parte delle Amministrazioni, dell’incidenza delle diverse fonti di entrata e della composizione delle stesse neppure in termini meramente qualitativi, sembra, quindi, in via di superamento, evidenziandosi ora l’intento di razionalizzare il bilancio annullando i riferimenti a cespiti non più attuali.

Considerata, tuttavia, l’entità dell’aggregato, occorrerebbe, ove possibile, per rendere più trasparente il contenuto dei capitoli, l’articolazione dei generici capitoli intestati alle entrate *eventuali e diverse*. La questione è stata esaminata anche nell’ambito dell’indagine svolta dalla

⁴⁹ Nell’esercizio finanziario 1999 erano 3.815 miliardi di lire per accertamenti e 3.751 miliardi di lire di riscossioni per competenza.

⁵⁰ Nel 2008 si è sono, tuttavia, verificati dei disallineamenti tra quanto riportato dal “Quadro di classificazione delle entrate” ed i dati di consuntivo: dal “Quadro” risulterebbero confluiti, perché soppressi, nel cap. 2368 tre capitoli che invece sono presenti in consuntivo, anche con importi cospicui (Capp. 3331, 3543.e 3372).

Corte nel 2008 sulla revisione dello stato di previsione dell'entrata nella legge di bilancio 2008⁵¹ nella quale viene, fra l'altro, rilevato che nel bilancio 2008 i capitoli concernenti le entrate *eventuali e diverse* sono imputati alle entrate ricorrenti e la ricorrenza è stata valutata in base al gettito che – pur se composto anche da singoli elementi alcuni dei quali possono presentarsi come *una-tantum* – ha andamento grosso modo costante nel tempo, per cui, nel suo complesso può considerarsi ricorrente.

Per fare un solo esempio, non risulta agevole determinare il peso delle una tantum e delle componenti più aleatorie dell'entrata: valga per tutti il caso del capitolo 2368⁵², capitolo promiscuo, che nel 2008 viene assegnato (con una previsione di gettito pari a 2,4 miliardi ma che presenta accertamenti e riscossioni di competenza pari a 683 milioni) all'UPB 2.1.2.3 – entrate derivanti dai servizi resi dalle Amministrazioni statali; contributi vari e altre entrate eventuali e diverse di natura ricorrente, gonfiando, in tal modo, il corrispondente gettito di una componente che, invece, presenta un carattere largamente straordinario ed occasionale, o quanto meno del tutto indeterminato.

In proposito la R.G.S. aveva sottolineato che:

- la struttura attualmente esistente dei capitoli/articoli costituisce un punto fermo per una moltitudine di operatori (pubbliche amministrazioni, intermediari della riscossione, aziende private e privati cittadini), collaudato in anni ed anni di applicazione, il cui stravolgimento creerebbe notevole confusione nella gestione delle entrate, senza significativi miglioramenti delle conoscenze desumibili dal bilancio. Tuttavia, ha condiviso con la Corte la necessità di introdurre modifiche non strutturali, suscettibili di rendere più chiare ed utili le informazioni contenute nel documento;
- rispetto ai capitoli concernenti le entrate eventuali e diverse, imputati alle entrate ricorrenti, la ricorrenza è stata valutata in base al gettito che – pur se composto anche da singoli elementi alcuni dei quali possono presentarsi come *una-tantum* – ha un andamento grosso modo costante nel tempo, per cui nel suo complesso può considerarsi ricorrente. Inoltre per il capitolo 2368 era in corso un'attività di monitoraggio volta ad individuare le varie componenti del gettito complessivo del capitolo. Sulla base delle risultanze di tale attività, sarebbe stata valutata l'opportunità di procedere ad una articolazione del predetto capitolo ed, eventualmente, di altri capitoli concernenti le entrate eventuali e diverse di altre amministrazioni.

⁵¹ La citata delibera n. 15/2008/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato: "Revisione dello stato di previsione dell'entrata nella legge di bilancio 2008".

⁵² Cap. 2368: Entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

Sembrebbe, pertanto, che per la distinzione fra entrate ricorrenti ed entrate non ricorrenti sia stato seguito un criterio statistico e non gestionale: Più in generale, però, il criterio asseritamente seguito da R.G.S. per distinguere le entrate ricorrenti dalle non ricorrenti è quello di considerare ricorrenti gli introiti per i quali la normativa sottostante ha previsto un afflusso al bilancio dello Stato a regime, senza limitazioni temporali, a prescindere dall'entità del gettito che si realizza e dall'eventuale aleatorietà che può caratterizzare tale realizzazione.

Infatti, in una memoria trasmessa in relazione ad altra indagine svolta dalla Corte sulle metodologie seguite per le previsioni di Entrata⁵³, la Ragioneria generale ha precisato che i capitoli relativi alle entrate eventuali e diverse "... sono previsti per ciascuna Amministrazione e trovano fondamento normativo nell'articolo 219 del Regolamento di contabilità generale dello Stato, con la finalità di consentire l'imputazione di quei proventi che non risultano previsti nel bilancio e per i quali resta impregiudicato il diritto dello Stato alla loro riscossione. Peraltro l'esistenza di tali capitoli può facilitare l'adempimento del versamento da parte del soggetto tenuto ad assolvere un pagamento a favore dell'erario senza avere precise indicazioni degli estremi di imputazione (capo – capitolo – articolo) sui quali contabilizzare l'operazione di versamento. Ciò si verifica per quasi tutti quei versamenti c.d. "spontanei" ... e talvolta anche per versamenti da obblighi di legge. ... Accade talvolta che, pur in presenza del capitolo/articolo specifico, il soggetto obbligato effettua, comunque, il versamento su un capitolo non pertinente che spesso è relativo alle entrate eventuali e diverse. La circostanza che proventi eterogenei siano presenti su tali capitoli viene subita dal bilancio, in quanto dipendente da un comportamento estraneo all'Amministrazione". Tuttavia, anche in tale nota la R.G.S. conveniva in merito all'esigenza di evitare "... una promiscuità di proventi sul medesimo capitolo", e precisava che era "... in corso un'attività di monitoraggio degli afflussi sui capitoli di entrate eventuali e diverse volta ad enucleare, attraverso l'esame delle evidenze informatiche delle singole quietanze⁵⁴ e della causale dei relativi versamenti, le riscossioni che su tali capitoli avvengono in modo sistematico, raggruppandole in maniera omogenea, al fine di dedicare a tali afflussi capitoli specifici. ... Si limiterebbe così ... l'imputazione ai capitoli in questione a quei soli casi di versamenti imprevedibili, sporadici e di trascurabile entità".

Alle osservazioni formulate circa la promiscuità degli introiti che affluiscono sui capitoli intestati alle entrate eventuali e diverse, la R.G.S. ha comunicato di avere effettuato il monitoraggio delle entrate imputate nel mese di gennaio 2008 al cap. 2368 concernente le entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia, già di pertinenza dell'ex Ministero del

⁵³ Delibera della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n. 7/2008/G: *Metodologie e procedure di elaborazione delle previsioni di entrata.*

⁵⁴ Le quietanze emesse per il solo per il capitolo 2368 del MEF nel corso del 2007 sarebbero state 37.549.

tesoro. Sul cap. 2368, che costituisce quanto ad importi la gran parte di tutte le entrate eventuali e diverse, e sul quale vengono emesse mensilmente oltre 4.000 quietanze, affluiscono una molteplicità di tipologie di versamento. Il monitoraggio effettuato ha consentito di distinguere e classificare alcune di queste tipologie all'interno della massa informale che costituisce il contenuto del capitolo, consentendo, per l'esercizio 2009, l'articolazione dello stesso e del cap. 2319, concernente lo stesso tipo di entrate di competenza dell'ex Ministero delle finanze.

Pur apprezzando lo sforzo compiuto, si ritiene ancora troppo aggregato il contenuto degli articoli, ed occorrerebbe una ulteriore ripartizione del gettito con una ulteriore disaggregazione dell'articolazione mediante l'inserimento di altre voci. La R.G.S. si è, peraltro, già dichiarata disponibile ad effettuare un'aggiuntiva revisione dei capitoli.

Complessivamente gli accertamenti delle entrate *eventuali e diverse* nel 2008 hanno visto una minima contrazione dello 0,7 per cento rispetto al 2007 (3.222 milioni rispetto a 3.244); più consistente è la riduzione che vede interessati i capitoli riguardanti le entrate extratributarie: -10 per cento (1.920 milioni rispetto a 2.139). Gli aumenti in percentuale più rilevanti hanno riguardato capitoli che presentano importi non particolarmente importanti, come ad esempio i capp. 3570 – Infrastrutture – con il +287 per cento di accertato e riscosso di competenza (da 45 milioni a 174) e 3540 – Affari esteri - con il +225 per cento di accertato e riscosso di competenza (da 38 milioni a 124). Anche le più consistenti diminuzioni hanno riguardato capitoli che non presentano importi molto elevati, uno fra tutti il cap.3561 – Interno- con il -100 per cento dell'accertato e riscosso di competenza (da 234 milioni a 39 mila euro).

L'andamento dell'aggregato dei capitoli delle entrate *eventuali e diverse* è, nel 2008, governato, per il 21 per cento dell'accertato e per il 27 per cento del riscosso di competenza, da quello del citato 2368 Seguono i capitoli capp. 1400⁵⁵ (con il 19 per cento dell'accertato ed il 18 del riscosso di competenza) e 1200⁵⁶ (con il 19 ed il 13 per cento).

⁵⁵ Cap. 1400: Entrate eventuali e diverse concernenti le tasse e le imposte.

⁵⁶ Cap. 1200: Entrate eventuali e diverse concernenti le imposte sul patrimonio e sul reddito.

PAGINA BIANCA

Capitolo III

I fondi di rotazione Notazioni di carattere generale

1. Il presente capitolo è redatto ai sensi degli artt. 23 e 24 della legge n. 559 del 1993, il cui disposto ha previsto un referto annuale della Corte dei conti al Parlamento sull'attività svolta dagli organismi che gestiscono al di fuori dell'Amministrazione dello Stato fondi di rotazione costituiti con disponibilità tratte sul bilancio dello Stato (art. 23) e sull'andamento e sui risultati delle gestioni fuori bilancio (art. 24), cui appartengono, come è noto, 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).

Dopo l'entrata in vigore della legge finanziaria 2003 (art. 93, comma 2), che ha soppresso tutte le gestioni fuori bilancio, la Corte riferisce, con riguardo alle fattispecie di cui all'art. 24, esclusivamente sui fondi di rotazione, non aboliti per esplicita deroga normativa.

La materia degli aiuti alle imprese, attraverso la concessione di finanziamenti o di contributi, è disciplinata da numerose leggi di settore e da una normativa di carattere generale, nel cui ambito il legislatore negli ultimi anni è intervenuto, al duplice scopo di rendere più trasparente la lettura del bilancio dello Stato e di diminuirne il peso degli oneri che sul medesimo gravano, da un lato rimuovendo il fenomeno delle gestioni fuori bilancio (comma 2, del citato art. 93), dall'altro limitando le ipotesi di contributi a fondo perduto, con l'istituzione di appositi fondi rotativi in ciascun stato di previsione della spesa (art. 72, della Finanziaria 2003).

Anche sulla base di quest'ultima indicazione, la Finanziaria 2005¹ ha istituito uno specifico fondo rotativo per il sostegno alle imprese presso la Cassa Depositi e Prestiti, che

¹ Legge 30 dicembre 2004, n. 311.

finanzia diverse leggi di incentivazione, ed in coerenza con il processo di riforma degli incentivi il decreto legge n. 35 del 2005², art. 8, con riferimento alla concessione delle agevolazioni per investimenti in attività produttive di cui alla legge n. 488 del 1992³, ha tra l'altro previsto che i contributi in conto capitale non possano superare il finanziamento con capitale di credito composto, per pari importo, da un finanziamento pubblico agevolato attraverso il fondo di rotazione e da un finanziamento bancario ordinario a tasso di mercato.

Inoltre, alla luce dei diversi interventi normativi che negli ultimi anni si sono succeduti per un più stringente controllo della spesa pubblica, la Finanziaria 2006⁴ (commi 38 e 39 dell'art. 1) per contrastare il fenomeno non raro del ridotto utilizzo di somme a disposizione dei fondi di rotazione, più volte segnalato dalla Corte nelle precedenti relazioni, ha disposto il prelievo del 60 per cento delle risorse immobilizzate da più di un anno, recuperandole al bilancio dello Stato. Nonostante ciò, solo nel 2006 sono stati effettuati prelievi all'interno di due gestioni (Fondo di rotazione per lo sviluppo in agricoltura e dal Fondo per il settore bieticolo saccarifero), mentre nel 2007 e nel 2008 non vi sono stati ulteriori prelievi, nonostante che alcuni Fondi siano rimasti non operativi o sottoutilizzati, gestioni oggetto di analisi nei paragrafi che seguono.

2. Il ricorso allo strumento dei fondi di rotazione, per la concessione di agevolazioni a favore di settori ritenuti meritevoli di interesse, negli ultimi anni ha subito un notevole incremento, indirizzandosi non solo verso i settori tradizionali che interessano il sistema produttivo, ma considerando anche ambiti diversi, quali la famiglia, con il Fondo di rotazione per i nuovi nati, istituito dalla legge n. 2 del 2009; i giovani, con il Fondo per il credito ai giovani; la tutela dell'ambiente, con il Fondo per il finanziamento delle misure di riduzione delle immissioni dei gas ad effetto serra, a seguito del trattato di Kyoto; le vittime dei reati di tipo mafioso, con uno specifico fondo di rotazione.

Attualmente, i fondi di rotazione in essere sono 26, senza considerare le gestioni stralcio ed i sottoconti, ed interessano, come diretti gestori ovvero come amministrazioni vigilanti, vari Ministeri.

Il quadro normativo di riferimento si presenta, pertanto, complesso non solo per la non omogeneità dei settori interessati, bensì anche per un sovrapporsi di norme che, in taluni casi, parcellizzano gli interventi in diversi canali, con una conseguente possibile ridotta efficacia

² Decreto legge 14 marzo 2005 n. 35.

³ Legge 19 dicembre 1992, n. 488.

⁴ Legge 23 dicembre 2005, n. 266.

degli stessi. Si pensi al settore della ricerca, nel cui ambito operano la Cassa Depositi e Prestiti (Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti - FRI), il Ministero dell'istruzione, università e ricerca (Fondo agevolazioni alla ricerca - FAR), il Ministero dello sviluppo economico (Fondo per l'innovazione tecnologica - FIT).

Inoltre, talune gestioni hanno una natura mista, agevolazioni creditizie affiancate dalla concessione di contributi a fondo perduto, con difficoltà di lettura dei dati di consuntivo laddove i gestori non mantengono una rendicontazione separata.

Sul punto della qualità ed esaustività delle relazioni e delle rendicontazioni, si osserva una disomogeneità di questi documenti, che non consente una analisi complessiva degli andamenti e degli utilizzi di tutte le risorse a disposizione nei fondi di rotazione. Si richiama, pertanto, l'attenzione della Ragioneria generale dello Stato sulla necessità della predisposizione di linee guida che individuino le voci contabili maggiormente significative e le informazioni che ogni soggetto responsabile delle gestioni deve indicare in sede di rendicontazione.

Si sottolinea altresì che le amministrazioni vigilanti sono troppo spesso assenti per quanto riguarda il monitoraggio degli andamenti che vada oltre la mera verifica contabile dei dati gestionali. Raramente esprimono valutazioni in merito all'attualità degli strumenti di incentivazione, alla loro efficacia rispetto alle finalità indicate dalle leggi istitutive e riguardo le procedure ed i tempi per l'erogazione dei finanziamenti.

Più volte la Corte nelle precedenti relazioni ha sottolineato l'esigenza di valutazioni comparative in termini di risultati raggiunti nei diversi settori interessati ed entità degli stanziamenti allo scopo riservati. Ad oggi, tranne qualche eccezione, non risulta che riflessioni in tal senso siano state poste in essere, nonostante l'esigenza di un ripensamento critico in particolare nei confronti di quei fondi non utilizzati o scarsamente operativi.

I ritardi nella erogazione dei finanziamenti ed ancor più il loro mancato utilizzo vanificano, di fatto, le finalità delle leggi istitutive degli interventi di sostegno, rendendo improduttive le risorse finanziarie allo scopo accantonate e maturando, comunque, costi di funzionamento. Nonostante la volontà espressa dal legislatore di voler quantomeno limitare questo fenomeno, negli anni 2007/2008 si sono riproposte situazioni di gestioni che non hanno effettuato erogazioni.

La presente trattazione esamina e riferisce su alcuni aspetti ed alcune criticità particolarmente significativi che si sono evidenziati nel corso del 2008. Per un dettagliato esame delle singole gestione si rinvia allo specifico capitolo del volume della presente Relazione dedicato alle politiche pubbliche.

Nonostante le difficoltà di cui si è detto, in merito all'inquadramento dei diversi fondi di rotazione per settori omogenei, si è ritenuto di articolare le gestioni nei seguenti aggregati, sulla base di quello che può essere considerato l'aspetto prevalente:

Sostegno agli investimenti ed internazionalizzazione delle imprese

Fondo rotativo per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato, Fondo unico di venture capital - SIMEST S.p.A.⁵; Fondo rotativo per le imprese per interventi a favore dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità, Fondo rotativo nazionale per gli interventi nel capitale di rischio delle medie e grandi imprese - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (ex Sviluppo Italia); Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione - Foncooper.

Sostegno alle iniziative di formazione e riqualificazione

Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al fondo sociale europeo - Ministero del lavoro e della previdenza sociale

Sostegno all'innovazione ed alla ricerca scientifica

Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca (FRI) - Cassa Depositi e Prestiti; Fondo agevolazioni alla Ricerca ed agli Investimenti (FRI) - Intesa San Paolo; Fondo di rotazione per l'innovazione della produttività - Centrobanca; Fondo agevolazioni alla ricerca (FAR) - Ministero dell'istruzione, università e ricerca.

Misure per la riduzione degli squilibri territoriali

Fondo destinato alla concessione di finanziamenti per agevolare lo sviluppo del settore turistico e termale nelle aree depresse nel Mezzogiorno, Fondo di rotazione per il finanziamento di programmi di promozione imprenditoriale nelle aree depresse - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (ex Sviluppo Italia); Fondo speciale di rotazione per l'acquisizione di aree ed urbanizzazioni (Regioni-Enti locali), Fondo per le demolizioni delle opere abusive - Fondo rotativo per l'attivazione della progettualità degli Enti locali e territoriali - Cassa Depositi e Prestiti; Fondo per l'innovazione

⁵ E' in discussione (Atto Senato n. 1195) un disegno di legge che prevede l'istituzione di fondi rotativi regionali con finalità di *venture capital*, gestiti da SIMEST S.p.A., a supporto dell'internazionalizzazione delle imprese.

tecnologica, Ministero dello sviluppo economico; *Fondo rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (finanziamenti nazionali e finanziamenti UE)* - Ministero dell'economia e delle finanze.

Sostegno all'agricoltura ed alla pesca

Fondo per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura, Fondo centrale per il credito peschereccio, Fondo di rotazione per la proprietà diretto coltivatrice, Fondo per il risanamento del settore bieticolo saccarifero (gestione stralcio), Ministero per le politiche agricole alimentari e forestali.

Sostegno ai Paesi in via di sviluppo

Fondo per la concessione di crediti finanziari destinati alla cooperazione economica e monetaria in campo internazionale finalizzata allo sviluppo - Artigiancassa S.p.A..

Sostegno alla ricostruzione ed allo sviluppo dei Balcani

Interventi di stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo nei Balcani - Artigiancassa S.p.A.; *Fondo venture capital* - Società Finanziaria di Promozione della Cooperazione economica con i Paesi dell'Est Europeo Finest S.p.A.; *Fondo per l'attività di microcredito nell'area balcanica* - Unicredit.

Sostegno all'imprenditoria cinematografica

Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche per il sostegno all'imprenditoria cinematografica - Artigiancassa S.p.A..

Sostegno sociale

Fondo per il credito ai giovani, Fondo per il credito per i nuovi nati (dal 2009) - Presidenza del Consiglio dei Ministri; *Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso* - Ministero dell'interno.

Tutela dell'ambiente

Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle immissioni dei gas ad effetto serra - Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e Cassa Depositi e Prestiti.

3. Nell'anno in esame non hanno operato il Fondo destinato alla concessione di finanziamenti per agevolare lo sviluppo del settore turistico e termale nelle aree depresse del Mezzogiorno ed il Fondo di rotazione per il finanziamento di programmi di promozione imprenditoriale nelle aree depresse, gestiti da INVITALIA S.p.A. (Agenzia Nazionale per l'Attrazione degli Investimenti e lo Sviluppo d'Impresa).

Le ultime due operazioni di finanziamento da parte del Fondo destinato al sostegno del settore turistico nelle aree depresse del Mezzogiorno sono state perfezionate nel 2006. L'Agenzia ha motivato l'inattività del Fondo per gli anni 2007/2008 con la necessità di procedere ad una riprogrammazione degli investimenti della controllata Italia Turismo S.p.A., subholding alla quale fanno riferimento le strutture del Gruppo che operano nel settore, ed in particolare al ritardo con il quale è stato ridefinito ed approvato il Contratto di programma "Poli Turistici Integrati". L'approvazione è intervenuta con delibera CIPE dell'aprile 2008 e da quella data sono pervenute tre richieste di finanziamento.

Le ragioni esposte dall'Agenzia per motivare il fermo della gestione, sia pur meritevoli di considerazione tenuto conto della complessità delle operazioni connesse con l'attuazione di quanto disposto dall'art. 1, comma 461 della legge n. 296 del 2006⁶, non sono sufficienti a spiegare un così grande ritardo nella definizione del riordino societario e nell'approvazione del programma di interventi.

Ancora più emblematica è la situazione delle risorse residue del Fondo rotativo per il finanziamento dei programmi di promozione imprenditoriale nelle aree depresse, anch'esso gestito da INVITALIA S.p.A., istituito dall'art. 1, comma 5, della legge n. 208 del 1998, con una dotazione di circa 25,822 milioni di euro (50 miliardi delle vecchie lire). Il regolamento che doveva definire le modalità di funzionamento non è mai stato emanato.

⁶ La legge n. 296 del 2006, al comma 461 dell'art. 1, oltre a modificarne la ragione sociale, ha disposto un riordino industriale della Società che doveva concludersi entro il 31 marzo 2007, che ha comportato alcune dismissioni ed un ripensamento circa la missione nel settore turistico.