ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

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

RELAZIONE

DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

(Per l'esercizio finanziario 2008)

Trasmessa alla Presidenza il 25 giugno 2009

VOLUME I

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2008

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 2008

- ***Volume I***

  Premessa

  Gli andamenti e le tendenze generali di finanza pubblica
  La gestione del bilancio dello Stato
  I fondi di rotazione: notazioni di carattere generale
  La gestione del patrimonio dello Stato
  L'ordinamento contabile
  La legislazione di spesa e mezzi di copertura
  L'organizzazione
  Il personale
  L'attività contrattuale

- ***Volume II***

  Le politiche pubbliche

  Notazioni introduttive

  Il ruolo guida della Presidenza del Consiglio dei Ministri: indirizzi programmatici e raccordi amministrativi

  Le politiche istituzionali
  Le politiche di sviluppo
  Le politiche in campo sociale
  Le politiche delle infrastrutture e della tutela del patrimonio ambientale e culturale
  I fondi di rotazione a sostegno delle politiche pubbliche

- ***Ipotesi di riclassificazione delle missioni 32, 33 e 34***

- **APPENDICE al volume I**

- ***APPENDICE* al volume II**

PAGINA BIANCA

INDICE
Volume I

Premessa	*Pag.*	1
Capitolo I. Gli andamenti e le tendenze generali di finanza pubblica	"	7
1. Premessa	"	7
2. La politica di bilancio per il 2008	"	12
3. Il conto delle Amministrazioni pubbliche	"	14
4. La finanza regionale e locale e la spesa sanitaria	"	21
5. La manovra di bilancio per il 2009	"	43
Analisi speciali	"	51
Le riduzioni delle spese delle Amministrazioni centrali nel 2008: un tentativo di valutazione a consuntivo	"	51
La manovra finanziaria per il 2008 e gli effetti attesi sugli enti territoriali	"	53
Le Amministrazioni locali: obiettivi programmatici e risultati a confronto	"	56
Il patto di stabilità interno. I risultati del monitoraggio delle regioni	"	58
Il patto di stabilità interno. I risultati del monitoraggio dei Comuni e delle Province	"	62
La spesa sanitaria:i risultati del monitoraggio e le prospettive per il 2009	"	67
Capitolo II. La gestione del bilancio dello Stato	"	71
1. I saldi di bilancio	"	72
2. La gestione dell'entrata	"	81
3. La gestione della spesa	"	134
4.Il conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei Ministri	"	174
Tavole	"	193
Allegato	"	221
Appendice: Note sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili del Rendiconto dell'entrata 2008	"	257
Capitolo III. I fondi di rotazione: notazioni di carattere generale	"	315

Capitolo IV. La gestione del Patrimonio dello Stato " 327
1. Le risultanze nell'esercizio 2008 del conto generale del Patrimonio " 328
2. Attività finanziarie " 337
3. Attività non finanziarie prodotte " 341
4. Attività non finanziarie non prodotte " 352
5. Passività finanziarie " 355
6. Le risultanze dei conti allegati " 364
7. Considerazioni conclusive " 364

Capitolo V. L'ordinamento contabile " 367
1. Premessa " 367
2. Le novità della manovra correttiva " 370
3. La flessibilità del bilancio " 378
4. Linee guida per la riforma contabile " 384

Capitolo VI. La legislazione di spesa e i mezzi di copertura " 399
1. Premessa " 399
2. Dati e valutazioni d'insieme " 402
3. Le tecniche di quantificazione degli oneri " 407
4. Le modalità di copertura " 409
5. I decreti legislativi " 413
Tavole " 415

Capitolo VII. L'organizzazione " 421
1. Premessa " 421
2. La riorganizzazione dei Ministeri " 422
3. Bilancio per missioni e programmi ed assetti organizzativi " 425
4. Programmazione strategica e programmazione finanziaria " 427
5. Razionalizzazione degli apparati e processi di revisione della spesa " 431
6. Misure di razionalizzazione dell'Amministrazione statale " 435
7. Una ricognizione contabile-finanziaria: le "spese di funzionamento" " 442
8. Riduzione della spesa relativa agli organi collegiali e riordino degli Enti. " 445
9. Linee evolutive del sistema amministrativo " 449
10. Osservazioni conclusive " 454

Capitolo VIII. Il personale " 457
1. Le criticità della contrattazione e le recenti modifiche all'assetto delle relazioni sindacali nel settore pubblico " 458
2. La manovra finanziaria per il 2008 " 463
3. Gli interventi in materia di personale nella manovra finanziaria per il 2009 e l'avvio della contrattazione collettiva per il biennio 2008-2009 " 471
4. Prime valutazioni sull'andamento della contrattazione integrativa " 475

5. La spesa di personale nel Rendiconto relativo all'esercizio 2008 " 477
6. L'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente nei dati di contabilità nazionale " 479
7. La consistenza del personale e l'andamento della spesa per retribuzioni nel Conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato " 481

Capitolo IX. L'attività contrattuale " 485
1. Evoluzione normativa " 485
2. L'attività dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture " 498
3. Indagine conoscitiva sull'attività contrattuale delle Amministrazioni centrali dello Stato " 502
4. Osservazioni conclusive " 516

Allegato " 519

PAGINA BIANCA

PREMESSA

1. La Relazione sul rendiconto generale dello Stato dell'esercizio 2008, è resa al Parlamento in un momento di rilevante trasformazione ordinamentale, sia con riguardo agli aspetti più propriamente riferibili alle regole di contabilità e finanza pubblica - la cui riscrittura è in fase di avanzato esame parlamentare - che al sistema di finanziamento delle amministrazioni territoriali, con la recente approvazione della legge in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione.

Su entrambe le tematiche, di centrale rilevanza nell'evoluzione dell'intero sistema, e destinate a riverberarsi sullo stesso ruolo che il controllo esterno sarà chiamato a svolgere in futuro, la Corte ha reso il proprio contributo al Parlamento in specifiche audizioni. Nel far rinvio generale a quanto in esse riferito, vanno peraltro riprese talune linee essenziali, che concernono in specie le funzioni di ausilio costituzionalmente intestate alla Corte e delle quali l'insegnamento della Consulta ne ha, ancora di recente (sentenze n. 267 del 2006 e n. 179 del 2007), ribadito il rilievo. In particolare è stato esplicitato anche nel nuovo quadro istituzionale, il nesso tra funzioni di controllo - direttamente ancorate all'art. 100, secondo comma, della Costituzione, insieme agli altri principi costituzionali - e di ausilio ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

In questa ottica - nella quale il riferimento al bilancio dello Stato è stato inteso come attinente al bilancio dello Stato - Comunità, cioè della Repubblica, e il referto sugli esiti del riscontro eseguito come riguardante il sistema di finanza pubblica allargata - si sono sviluppati anche i recenti indirizzi programmatici del controllo, i quali hanno evidenziato, con particolare riguardo alla relazione sul rendiconto generale dello Stato, i riflessi applicativi di tali indicazioni giurisprudenziali, recepiti anche in recenti leggi finanziarie (in particolare, 2007 e 2008).

Viene così confermato il ruolo della relazione annuale della Corte, la quale ha assunto rilevanza di referto per il coordinamento dell'intera finanza pubblica e di sede di rappresentazione generale dei risultati delle gestioni pubbliche, così adempiendo anche alla funzione di contribuire al quadro conoscitivo su cui basare le nuove scelte programmatiche ed allocative delle risorse.

Tali aspetti hanno trovato nuovo ed ulteriore alimento nella relazione sul Rendiconto per l'esercizio 2007 impostato, in via sperimentale, nella nuova struttura espositiva del bilancio dello Stato in senso funzionale per missioni e programmi.

2. La rivisitazione della legge quadro di contabilità si accompagna a rilevanti novità nel campo dei principali documenti di finanza pubblica, introdotte soprattutto nell'ultimo biennio (anche utilizzando gli spazi interpretativi consentiti dalla legislazione vigente), incentrate, oltre che sulla conferma della nuova impostazione del bilancio dello Stato anche sul parallelo indirizzo volto a consentire una maggiore elasticità di bilancio, sia in sede previsionale che nel corso della gestione, ferma restando l'invarianza dei saldi di finanza pubblica.

Una migliore definizione della struttura del bilancio per missioni e per programmi, insieme ad una maggiore incisività della programmazione, come opportunamente sottolineato nella stessa relazione al disegno di legge, rappresentano una condizione essenziale affinché le innovazioni già operanti e, soprattutto, quelle innovativamente prefigurate, consentano di rendere pienamente coerenti le esigenze di flessibilità con le compatibilità proprie del sistema.

L'ampliamento dell'elasticità nella fase previsionale va dunque correlata ad un contestuale affinamento della "qualità" del quadro di costruzione del bilancio anche riguardo alle informazioni da inserire nella nota preliminare, per offrire elementi adeguati allo svolgimento del monitoraggio dei flussi finanziari e dei controlli dei risultati e il loro raffronto con gli obiettivi attesi, così come parallelo sviluppo degli appropriati strumenti di verifica ed eventuale riprogrammazione va assicurato anche nel corso della gestione.

3. La nuova impostazione dei documenti di bilancio per missioni e programmi si accompagna alle mutazioni intervenute sia nella XV che nella XVI Legislatura nella struttura di Governo e nel numero dei ministeri. In particolare essa si incrocia con i processi di riforma degli apparati stimolati dall'esigenza di razionalizzazione e di contenimento dei costi.

In tale quadro complessivo, è attualmente all'esame delle Camere lo schema legislativo (Atto n. 82) che dà attuazione alla delega contenuta nella legge 4 marzo 2009, n. 15, finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Nell'attuale fase di esame parlamentare, appare prematuro soffermarsi sulle previste innovazioni in tema di controllo, specie per quanto riguarda gli organismi, gli strumenti e le procedure volte a garantire efficienza e trasparenza. Sembra utile, peraltro, sottolineare la

necessità di sviluppare, anche sul piano delle scansioni temporali, un efficace raccordo tra le previste innovazioni relative ai nuovi organismi di valutazione e le funzioni del controllo esterno, anche sullo specifico terreno della relazione sul Rendiconto dello Stato. Tale esigenza – riscontrabile anche nei legami, evidenziati nel provvedimento attualmente all'esame delle Camere, con la programmazione finanziaria - trova, tra le ragioni di fondo, quella di consentire al Parlamento (oltre che alle stesse Amministrazioni) di disporre di un più compiuto quadro d'insieme.

4. Con riguardo al sistema di contabilità economica e finanziaria, la Corte – nel ritenere persuasiva la impostazione accolta dal disegno di legge di riforma, che conferma l'attuale sistema di contabilità finanziaria, con l'affiancamento a soli fini conoscitivi di un sistema di contabilità economico patrimoniale (art. 2, comma 2, lett. d) - ha auspicato che sia intensificato l'impegno congiunto delle principali istituzioni (Ragioneria Generale dello Stato, Banca d'Italia, ISTAT, Corte dei conti), per una piena e tempestiva raccordabilità tra i documenti di bilancio (dello Stato e delle altre Amministrazioni pubbliche) e la rappresentazione della contabilità nazionale. E ciò, non solo in sede di consuntivi, ma anche e soprattutto per il monitoraggio infrannuale. Desta, invece, perplessità la prevista limitazione, in sede di delega, della contabilità finanziaria al solo profilo della cassa, in quanto il sistema oggi vigente – fondato sul doppio criterio competenza giuridica/cassa (che caratterizza la situazione italiana in un contesto internazionale nel quale la maggior parte dei Paesi ricorre al solo bilancio di cassa) –, offre vantaggi almeno sotto due aspetti principali. Consente, da un lato, di meglio corrispondere all'esigenza fondamentale della costruzione di conti pubblici secondo i criteri della contabilità nazionale e della competenza economica, ai fini delle verifiche europee, traendo vantaggio dalla disponibilità sia dei dati di competenza (essenziali per la valutazione degli oneri correnti) che di quelli di cassa (adottati per la stima delle spese in conto capitale). Nello stesso tempo il mantenimento del conto degli impegni costituisce una garanzia di un più rigoroso controllo dei conti pubblici, tanto più in presenza di fenomeni (come quello della crescente evidenza dei debiti sommersi) che incidono negativamente sulla tenuta delle risultanze contabili.

5. Proprio in relazione agli accennati vincoli comunitari ed alla stessa evoluzione dell'ordinamento in senso autonomistico si rivela essenziale l'esigenza di un maggiore *coordinamento della finanza pubblica* sulla base di un'effettiva armonizzazione dei conti dei vari soggetti diversamente inquadrabili nella Pubblica Amministrazione. La leggibilità e la

trasparenza dei conti, anche in funzione dei rapporti con l'Unione Europea, richiede ormai che la decisione di finanza pubblica non sia più limitata al solo comparto statale, ma sia estesa nelle varie fasi al complesso degli enti e degli organismi pubblici.

La legge sul federalismo fiscale ed il disegno di legge quadro dedicano all'argomento una particolare attenzione.

Viene affidata all'emanazione di decreti legislativi l'individuazione dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici in modo di garantire il rispetto di criteri comuni predefiniti ed uniformi, coerenti per le Regioni e gli altri Enti territoriali, con l'obbligo di osservare il patto di stabilità e crescita e la redazione di bilanci consolidati tali da assicurare le informazioni relative ai servizi esternalizzati.

Norme di carattere generale dovranno inoltre disciplinare il contenuto e la tempistica di presentazione dei documenti di finanza pubblica al fine di assicurare la coerenza con la programmazione degli obiettivi di finanza pubblica e la coordinata utilizzazione nel quadro della contabilità nazionale.

Un'ultima notazione concerne il raccordo, che si rende indispensabile, tra le disposizioni del disegno di legge quadro sulla finanza pubblica ed i principi e criteri direttivi già adottati nella legge sul federalismo fiscale, che, com'è noto, presenta contenuti e regole di coordinamento finanziario numerose e dettagliate, di sicura incidenza sul processo attuativo della riforma contabile.

6. In questa prospettiva, particolare attenzione merita il *monitoraggio e il controllo dei conti pubblici* cui il disegno di legge dedica il titolo III, con la proposta di una banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche presso la Ragioneria generale dello Stato, cui è demandata l'acquisizione dei dati ed elementi contabili funzionali ad un razionale monitoraggio permanente degli andamenti della finanza pubblica nella sua globalità e nelle sue componenti. Tale banca dati dovrebbe alimentare il Sistema informativo integrato R.G.S.-Corte dei conti, di cui al d.P.R. n. 367 del 1994, per essere utilizzata anche per le finalità istituzionali proprie dell'Organismo di controllo e di coordinamento esterno. Atteso l'accennato ruolo di garanzia neutrale degli equilibri di finanza pubblica già riconosciuto alla Corte e ribadito nel nuovo contesto istituzionale, sarebbe in proposito opportuno prevedere un coinvolgimento dell'istituto di controllo nelle metodologie e nei criteri di acquisizione ed elaborazione dei dati, fermo restando quanto previsto dall'art. 11, comma 6 della legge 15 del 2009. Si potrebbe così pervenire al consolidamento delle operazioni dell'intero settore pubblico, assicurando la

conoscibilità dei flussi finanziari a sostegno delle valutazioni di coerenza del sistema e di congruità delle azioni amministrative svolte dai diversi livelli di governo.

7. L'adozione delle suddette iniziative, di cui appare superfluo sottolineare la rilevanza, ha come presupposto di realizzabilità una efficace armonizzazione dei conti pubblici e rappresenta un razionale sviluppo di principi e regole volti a consentire la completa conoscenza in tempo reale degli andamenti di finanza pubblica, nelle varie fasi programmatorie, gestionali e di rendiconto.

In tal senso si appalesa essenziale lo sviluppo della strumentazione informatica, che costituisce un cardine ineludibile dell'intero processo inteso a consentire una tempestiva conoscenza dei flussi informativi ed un adeguato supporto alla programmazione ed alla verifica dell'attuazione delle politiche pubbliche anche per ricalibrare interventi correttivi e di sviluppo. Tali esigenze appaiono di crescente rilievo nell'evoluzione del sistema in chiave autonomistica, che ha ricevuto un deciso avvio con la legge recentemente approvata in materia di federalismo fiscale.

Nel considerare il rilievo strategico di tale legge si ribadisce l'esigenza che si accompagni all'attuazione delle deleghe ivi previste il compiuto processo di definizione anche delle funzioni fondamentali delle autonomie locali e del contenuto dei livelli essenziali delle prestazioni; elementi, questi, che costituiscono indispensabile termine di riferimento per l'attribuzione delle occorrenti risorse finanziarie.

In coerenza con tale percorso va ridisegnato lo stesso apparato organizzativo dello Stato, così come, più in generale, degli altri enti ed organismi, secondo schemi più semplici ed efficienti, in grado di assicurare l'esercizio ordinato delle diverse competenze, in un ben strutturato sistema policentrico.

In quest'ottica, la riforma intende disegnare un federalismo finanziariamente ed economicamente "sostenibile", mirato a rispettare un duplice vincolo: quello dei parametri di finanza pubblica dettati dall'appartenenza all'Unione Europea e quello della neutralità finanziaria nella riallocazione delle funzioni fra i diversi livelli di governo. Il rispetto del Patto di stabilità e crescita richiede, a sua volta, un efficace coordinamento della finanza pubblica, in grado di assicurare il controllo della dinamica della spesa e dei saldi ai diversi livelli e al tempo stesso una adeguata copertura dei servizi essenziali. D'altra parte, l'utilizzazione di risorse con finalità perequative, così come con riguardo alle "risorse aggiuntive" ed agli "interventi

speciali" a favore delle aree sottoutilizzate del Paese, necessita di un costante e sistematico riscontro dell'economico ed efficiente loro impiego.

Si tratta, inoltre, di garantire un meccanismo perequativo ed una trasparente valutazione dei costi sostenuti per le diverse funzioni, così da generare un sistema solidale. La conoscenza della destinazione e dell'utilizzo delle risorse e un sistema trasparente di valutazione dei costi per i servizi resi ai cittadini appaiono, infatti, condizioni essenziali per un buon funzionamento del nuovo assetto, anche con riferimento ai valori che oggi godono di nuova ed espressa protezione costituzionale, legata alla concreta tutela dei diritti civili e sociali.

In questa prospettiva il ruolo di controllo esterno, proprio della Corte, appare delinearsi quale "naturale completamento" del sistema avviato, in continuità con quanto disposto negli ultimi anni. Si tratta di un ruolo radicato costituzionalmente, esteso all'intera finanza pubblica, di ausilio a tutti i soggetti che "costituiscono" la Repubblica (art. 114 Cost.) e preordinato al rispetto degli obblighi comunitari. Un ruolo, perciò, in funzione – ad un tempo – di garanzia per la "tenuta" della finanza pubblica nazionale nella rilevazione degli scostamenti dalle regole dell'equilibrio finanziario e di sollecitazione per l'autonoma valutazione, da parte degli stessi Enti, delle misure da adottare, in conseguenza delle irregoralità contabili e gestionali segnalate.

Capitolo I

Gli andamenti e le tendenze generali di finanza pubblica

1. Premessa
2. La politica di bilancio per il 2008
3. Il conto delle Amministrazioni pubbliche
4. La finanza regionale e locale e la spesa sanitaria
5. La manovra di bilancio per il 2009

Analisi speciali

Le riduzioni delle spese delle amministrazioni centrali nel 2008: un tentativo di valutazione a consuntivo.
La manovra finanziaria per il 2008 e gli effetti attesi sugli enti territoriali.
Le Amministrazioni locali: obiettivi programmatici e risultati a confronto.
Il patto di stabilità interno. I risultati del monitoraggio delle Regioni.
Il patto di stabilità interno. I risultati del monitoraggio dei Comuni e delle Province.
La spesa sanitaria: i risultati del monitoraggio e le prospettive per il 2009.

1. Premessa

1.1. Nel corso dell'estate 2008, l'economia mondiale è entrata nella recessione più profonda della storia moderna. Le necessarie azioni di contrasto adottate dai governi hanno portato, ovunque, a un allargamento dei bilanci pubblici. Per l'area industrializzata, le organizzazioni internazionali misuravano a fine anno un disavanzo di bilancio pari al 4,6 per cento del prodotto. Per il 2009, il valore dell' indebitamento è atteso salire oltre il 10 per cento del Pil nella media dei paesi industrializzati e oltre il 5 per cento in Europa. In Europa, ventiquattro paesi su ventisette incorreranno in un'infrazione ai sensi delle procedure di sorveglianza sui bilanci pubblici.

Anche in Italia il percorso di riduzione del disavanzo si è arrestato. L'indebitamento netto delle Pubbliche Amministrazioni è risalito a 43 miliardi di euro, il doppio rispetto al risultato del 2007. In percentuale del prodotto interno lordo, si è passati dall'1,5 al 2,7 per cento. L'avanzo primario si è di contro ridotto di oltre un punto (dal 3,5 al 2,4 per cento). In queste condizioni, il governo ha di fatto rinunciato al programma di azzeramento del disavanzo, che ancora nella Relazione previsionale e programmatica (RPP) di settembre veniva assunto come obiettivo prioritario della politica di bilancio. La Relazione unificata per l'economia e la finanza pubblica (RUEF) diffusa a chiusura del primo quadrimestre 2009 indica ora un indebitamento superiore al 4 per cento per tutto il periodo di programmazione. La diminuzione attesa fra il 2009 e il 2011 è di soli tre decimi di punto di Pil. Era di due punti negli originari obiettivi programmatici.

1.2. Simili andamenti devono essere valutati in una prospettiva diversa da quella usuale. Il tracollo delle condizioni di crescita mondiale pone infatti oneri supplementari alla gestione delle politiche di bilancio. Le stesse organizzazioni internazionali hanno rivisto i propri suggerimenti in merito all'utilizzo ottimale della leva del bilancio pubblico. Viene sostenuta l'opportunità di un'azione di contrasto della recessione che sia "tempestiva, ampia, duratura, diversificata, adattabile a un ulteriore deterioramento delle condizioni reali, coordinata a livello internazionale e, infine, sostenibile" (secondo le indicazioni del Fondo monetario internazionale). E' oggi quanto mai necessario mantenere un giusto bilanciamento fra le esigenze di sostegno dell'economia, da un lato, e di conservazione degli equilibri di bilancio pubblico, dall'altro.

1.3. In Italia, il deterioramento dei saldi di bilancio appare, con riferimento al 2008, meno pronunciato che in altri paesi. Lo scostamento dagli obiettivi è stato contenuto e, per il secondo

anno consecutivo, il livello di indebitamento è rimasto al di sotto della media dell'area industrializzata. Rispetto al valore medio europeo, il differenziale in termini di maggiore indebitamento è rimasto inalterato; disavanzi superiori a quello italiano sono stati registrati da altri grandi paesi come Francia, Regno Unito e Spagna.

Il recuperato controllo sugli andamenti aggregati di finanza pubblica ha trovato riconoscimento nella decisione Ecofin del giugno 2008, con la quale è stata chiusa la procedura per disavanzo eccessivo aperta nel 2005.

A seguito della decisione del governo di anticipare all'estate la manovra correttiva tradizionalmente demandata alla sessione autunnale di bilancio, l'Italia è inoltre l'unico fra i grandi paesi ad affrontare la recessione con misure di contenimento del disavanzo già incorporate nella legislazione vigente.

1.4. L'analisi di dettaglio mostra, tuttavia, come il risultato del 2008 sia stato conseguito a sintesi di dinamiche che non consentono di fugare le preoccupazioni sulla tenuta di medio periodo dei conti pubblici. Prendendo a riferimento le previsioni fissate dalla RUEF del marzo 2008 sostanzialmente accolte dal Documento di programmazione economico finanziaria (Dpef) di giugno e poi dalla RPP di settembre il consuntivo annuo, sempre esaminato in termini di contabilità nazionale (conto delle Amministrazioni pubbliche), segna una minore crescita sia delle spese complessive (-1,2 punti), sia delle entrate totali (-1,7 punti). L'aumento dell'indebitamento rispetto ai valori programmatici è dunque derivato da un movimento riflessivo, più accentuato dal lato delle entrate, ma che ha interessato anche il versante delle spese. Quest'ultimo ha però beneficiato di evoluzioni non necessariamente virtuose per la gestione ordinaria del bilancio pubblico. Hanno contato, da una parte, un nuovo posponimento del rinnovo di alcuni contratti del pubblico impiego, per il quale gli oneri slittano sugli esercizi successivi (rispetto alle quantificazioni proposte fino a tutto settembre, i redditi da lavoro dipendente hanno evidenziato una minore crescita del 2,2 per cento); dall'altra parte, è stata molto accentuata la contrazione della spesa in conto capitale, attestatasi a fine anno undici punti al di sotto di quanto previsto nella RUEF e oltre sette punti in meno rispetto a quanto fissato nel Dpef, il primo documento programmatico della XVI Legislatura. Le stesse entrate, pur in calo rispetto ai valori previsti, sono state sostenute dalla crescita dei contributi sociali e delle imposte dirette sulle famiglie, che hanno tratto giovamento dalla positiva dinamica dell'occupazione registrata a tutto il primo semestre 2008, oltre che dai fenomeni di drenaggio fiscale connessi all'accelerazione inflazionistica protrattasi fino al mese di agosto. Questi sostegni si stanno

riducendo nel corso del 2009, nel quale la recessione tende ad esercitare i suoi effetti anche sul mercato del lavoro, in un contesto di inflazione calante.

1.5. Nel complesso, gli andamenti registrati nel 2008 mostrano come non abbiano trovato soluzione compiuta alcune delle criticità più volte segnalate dalla Corte. La chiusura della procedura per disavanzo eccessivo è stata resa possibile dal permanere di un alto livello della pressione fiscale, che a fine anno restava collocata al 42,8 per cento del Pil: tre decimi di punto in meno che nel 2007, ma due punti e mezzo al di sopra del livello del 2005. Insoddisfacenti sono stati di contro i risultati in tema di contenimento della spesa primaria corrente, aumentata nell'anno del 4,5 per cento e giunta a segnare la più elevata incidenza sul prodotto del dopoguerra (40,4 per cento). Una tendenza riflessiva caratterizza la sola spesa in conto capitale, andamento che contrasta con le esigenze di riqualificazione della stessa spesa e di innalzamento del potenziale di sviluppo.

Il ripiegamento del ciclo economico dissolve ora la possibilità di utilizzare la leva fiscale come strumento principale per la conservazione degli equilibri del bilancio pubblico. Si ripresenta la necessità di contenere la dinamica della spesa corrente, in una misura assai più pronunciata di quanto non sia stato realizzato negli anni passati. Un risultato che, inevitabilmente, sarà più difficile conseguire in un periodo di profonda recessione e, quindi, di sostanziali pressioni per un ampliamento della spesa pubblica.

La gravità della crisi economica in atto giustificherebbe l'adozione di provvedimenti di sostegno anche di forte impatto sui conti pubblici. Ma gli inevitabili riflessi sul disavanzo e sul debito sembrano precludere tale strategia a paesi, come l'Italia, che hanno conservato gravi squilibri nella struttura dei conti pubblici.

I risultati del 2008 confermano la portata ancora limitata degli interventi correttivi sulla spesa corrente; ciò si traduce, oggi, in un limitato spazio di manovra nella predisposizione di interventi anti-ciclici.

1.6. Al risultato 2008 le Amministrazioni locali hanno fornito un contributo rilevante in termini di contenimento dell'indebitamento pubblico. Il disavanzo riconducibile a questi enti si è arrestato allo 0,2 per cento del Pil, a fronte di un valore atteso dello 0,6 per cento. Dal punto di vista normativo, le modifiche apportate al Patto di stabilità interno con la legge finanziaria per il 2008 sono state d'altronde mirate a renderne più fluido il funzionamento, ma non hanno sostanzialmente modificato il contributo atteso dagli Enti locali per il conseguimento degli

obiettivi di finanza pubblica. Modifiche rilevanti per la gestione della finanza decentrata sono state introdotte dai primi interventi della nuova Legislatura (DL 93/08 e DL 112/08), con i quali è stata disposta la sospensione del potere degli enti territoriali di introdurre aumenti dei tributi propri, fino al 2011 o, comunque, fino all'attuazione del federalismo. Ciò dovrebbe sollecitare le Amministrazioni locali ad agire maggiormente sul contenimento della spesa. La misura appare dettata dall'osservazione di un utilizzo ancora eccessivo della leva fiscale ai fini del rispetto del Patto della Salute e del Patto di Stabilità Interno. Nel 2008, le uscite complessive delle Amministrazioni locali sono infatti passate dal 15,1 al 15,6 per cento del Pil, con un aumento dei consumi intermedi superiore al 5 per cento. E', al contempo, aumentato in misura consistente il gettito delle addizionali regionali e comunali (rispettivamente, del 10,6 e 21,6 per cento). Complessivamente e nonostante il rallentamento economico, l'imposizione diretta facente capo alle Amministrazioni decentrate è cresciuta di oltre il 10 per cento, a fronte di un aumento atteso di appena l'1,5 per cento.

Vi è, tuttavia, da osservare che, se si guarda ai più recenti andamenti delle entrate in conto competenza – soprattutto per le Amministrazioni comunali – si evidenzia un forte rallentamento degli accertamenti, che potrebbe costituire un segnale anticipatore di una prossima flessione del gettito fiscale.

1.7. In un'ottica di transizione verso il federalismo fiscale, non è trascurabile rilevare come permangano disomogeneità fra gruppi di regioni per quanto riguarda l'effettiva autonomia di gestione del bilancio. I dati del 2008 consentono di delineare tre profili specifici: le Regioni del nord, che presentano una minore problematicità nel controllo della spesa sanitaria, hanno guadagnato margini di manovra per le altre spese senza sacrificare gli investimenti; nelle Regioni centrali il forte fabbisogno sanitario si è accompagnato ad un contenimento dell'altra spesa corrente mantenendo un profilo crescente degli investimenti; nel Mezzogiorno le difficoltà poste da un fabbisogno sanitario ancora in riassorbimento e da una spesa corrente ancora in crescita si sono tradotti in una flessione della spesa in conto capitale. E' auspicabile che tali differenze possano trovare compensazione nei nuovi principi di costo *standard*, che la riforma federalista ha posto a presidio dell'efficientamento della spesa.

1.8. Tali andamenti non devono far dimenticare i progressi che sono stati compiuti in questi anni nel controllo della spesa sanitaria. Le uscite complessive in questo comparto hanno raggiunto, nel 2008, 108,7 miliardi di euro, attestandosi al di sotto dell'obiettivo di 110,5 miliardi. Nonostante la flessione rilevata a consuntivo del prodotto interno lordo, il peso della spesa

sanitaria in termini di Pil si conferma sui livelli previsti (6,9 per cento). L'aggiustamento da completare è, tuttavia, ancora rilevante. In particolare, per le Regioni soggette ai Piani di rientro la manovra richiesta, di cui si sconta nei documenti programmatici il pieno conseguimento, è di oltre 2 miliardi.

Non si può trascurare, peraltro, che, anche se non completati, in queste Regioni sono stati avviati negli ultimi due anni processi di ristrutturazione importanti nella gestione del comparto sanitario. Il processo avviato ha innescato un percorso di rigenerazione delle capacità amministrative e programmatorie regionali di tutto rilievo a cui ha corrisposto, a livello centrale, l'adozione di metodiche di lavoro che potranno essere un prezioso esempio per l'operare cooperativo dei diversi livelli di governo nel nuovo assetto istituzionale. Il riavvio del processo di definizione del federalismo fiscale e le scelte operate in termini di strutture di coordinamento potranno rafforzare l'esperienza finora maturata.

2. La politica di bilancio per il 2008

2.1. Nel Documento di programmazione economico finanziaria del giugno 2007 il quadro a legislazione vigente di finanza pubblica per il 2008 presentava un disavanzo tendenziale in linea con quello programmatico (2,2 per cento del Pil) e consentiva, dunque, di delineare una legge finanziaria priva di effetti correttivi. Considerando, tuttavia, impegni già assunti dal Governo e oneri ricorrenti da determinare annualmente nella legge finanziaria (come quelli destinati ai rinnovi dei contratti del pubblico impiego), il Dpef valutava in oltre 20 miliardi (0,7 per cento del Pil) le risorse aggiuntive da reperire. La copertura, peraltro, avrebbe dovuto essere assicurata solo attraverso corrispettive riduzioni di altre spese.

Nel mese di settembre 2007, il Governo, in presenza di un miglioramento dei conti pubblici riferibile al maggior gettito tributario (ritenuto in larga misura permanente), anticipava interventi di sostegno della crescita economica e di tutela sociale (DL n. 159/07). In particolare, il provvedimento riguardava per 1,9 miliardi la corresponsione di assegni a contribuenti a basso reddito, per poco meno di 2 miliardi maggiori spese correnti (in primo luogo derivanti dagli oneri per rinnovi contrattuali nel pubblico impiego relativi al biennio 2006-2007 e ad impegni internazionali a favore di Paesi in via di sviluppo) e, infine, per circa 3,8 miliardi spese in conto capitale.

In presenza di una stima del disavanzo tendenziale molto più favorevole (1,8 per cento) la Relazione previsionale e programmatica (RPP) di settembre indicava la scelta di non rivedere l'obiettivo di disavanzo per il 2008 (2,2 per cento). Il mantenimento dell'obiettivo di saldo

indicato nel Dpef consentiva, così, di utilizzare il margine offerto dal miglioramento dei conti per adottare una manovra con effetti netti espansivi allora valutati in 6,5 miliardi (0,4 per cento del Pil). Si avvertivano, peraltro, i segni di un peggioramento del contesto economico: la stima di crescita del Pil per il 2008 era, infatti, abbassata all'1,5 per cento.

La manovra lorda per il 2008 – che nella versione iniziale era pari a circa 12,5 miliardi - nel corso dell'esame parlamentare è stata portata ad oltre 16 miliardi, destinati alla copertura di interventi espansivi o di finanziamento di oneri inderogabili o ricorrenti. In realtà solo poco meno di 10 miliardi erano riferibili ad effettive maggiori entrate o minori spese, essendo il resto (circa 6 miliardi) corrispondenti al programmato aumento dell'indebitamento.

I provvedimenti espansivi risultavano destinati per poco meno di un terzo a riduzioni di entrate (essenzialmente per sgravi in materia di ICI e affitti), per oltre il 50 per cento a maggiori spese correnti (integrazioni per rinnovi contrattuali, attuazione della parte non previdenziale del Protocollo su previdenza, lavoro e competitività concordato con le parti sociali nell'estate del 2007) e, per il resto (meno del 18 per cento), a maggiori spese in conto capitale. Al netto del peggioramento del disavanzo, la copertura non era confinata, come stabilito dal Dpef, alla riduzione di spese, prevedendo un significativo ricorso (oltre il 25 per cento) a maggiori entrate, soprattutto su imprese e lavoro autonomo. Quanto al contenimento delle spese, ben il 52 per cento era assicurato da tagli alle spese di investimento e in conto capitale (circa 4,5 miliardi) contro solo poco più del 20 per cento dalle minori spese correnti (1,7 miliardi).

Le maggiori spese correnti (circa 7,4 miliardi) erano destinate in larga misura al finanziamento della conclusione dei rinnovi contrattuali del personale delle Amministrazioni pubbliche, nonché alla copertura degli oneri connessi al citato Protocollo sul *welfare*.

Le maggiori spese in conto capitale (2,6 miliardi) erano destinate prevalentemente (1,1 miliardi) al rifinaziamento di interventi a carattere pluriennale di cui era prevista la copertura in legge finanziaria (tabella C).

Venivano, infine, previste misure di riduzione della pressione fiscale per oltre 4,5 miliardi: di questi 3,8 miliardi riguardavano sgravi a favore delle famiglie, prevalentemente riconducibili alla tassazione ICI, e 1,2 miliardi erano connessi ad agevolazioni per le imprese e per il lavoro autonomo.

2.2. Nella Relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa trasmessa al Parlamento il 20 maggio 2008, la Corte ha esaminato analiticamente la manovra di bilancio per il 2008 disposta con la legge finanziaria e con i provvedimenti collegati.

Si osservava, tra l'altro, che i previsti risparmi di spesa risultavano concentrati in pochi interventi specifici: quasi l'80 per cento delle minori spese correnti era riconducibile a cinque interventi principali: il contenimento dei consumi intermedi (30 per cento del totale); i limiti a riassegnazioni di entrate spesso legate a funzioni e servizi specifici (17 per cento circa); le riduzioni nelle spese di manutenzione del Patrimonio dello Stato (10 per cento circa). Anche dal lato della spesa in conto capitale, oltre il 50 per cento era riferibile alla riduzione dei termini di perenzione dei residui e ai risparmi attesi in materia di manutenzione degli immobili, misure in parte di mero rinvio dei pagamenti.

Nel marzo 2008, con la Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica (RUEF), il governo registrava il netto peggioramento del ciclo economico: la stima di crescita del Pil per il 2008 era abbassata dall'1,5 allo 0,6 per cento. Marginali erano invece ritenuti gli effetti sul disavanzo: la previsione dell'indebitamento netto saliva, infatti, di solo 0,2 punti percentuali di Pil, dal 2,2 al 2,4 per cento.

Con il Dpef 2009-2013, presentato nel mese di giugno, la stima dell'indebitamento netto in rapporto al Pil saliva al 2,5 per cento, come effetto del progressivo aggravarsi della congiuntura economica. Il nuovo governo, infatti, aveva provveduto – alla fine di maggio – ad adottare misure di sostegno a carattere di urgenza (DL n. 93), quali l'abolizione dell'ICI sulla prima casa e la parziale detassazione del lavoro straordinario; ma valutava nullo l'effetto sul disavanzo a seguito della contestuale riduzione di numerosi stanziamenti di spesa del bilancio statale.

L'invarianza sostanziale dell'indebitamento netto era confermata nella Relazione previsionale e programmatica (RPP) di settembre e nell'aggiornamento del Programma di stabilità del febbraio 2009, anche se nel contempo la crescita economica del 2008 era rivista verso il basso (la variazione del Pil era azzerata nelle stime della RPP e diveniva, poi, negativa per -0,6 per cento nell'Aggiornamento). In tale documento risaltava la netta inversione di tendenza del debito pubblico, per il quale si indicava una crescita del rapporto con il Pil dal 103,5 del 2007 a quasi il 106 per cento del 2008.

3. Il conto delle Amministrazioni pubbliche

3.1. Il 1 aprile scorso l'Istat ha reso noto il consuntivo 2008 sull'andamento dell'economia e sulla finanza pubblica, nel quadro degli impegni di notifica alla Commissione Europea previsti dal Protocollo sulla Procedura per i Disavanzi Eccessivi (PDE).

Con riguardo all'andamento dell'economia, il consuntivo conferma che, nel corso dell'anno, la crisi internazionale ha progressivamente gravato sull'attività produttiva anche in Italia: nel Dpef di giugno 2007 la stima della crescita del Pil per il 2008 era di poco inferiore al 2 per cento mentre, ancora a settembre 2008 in occasione della RPP, la variazione del Pil in termini reali indicava un valore positivo (0,1 per cento). Nel consuntivo si registra una flessione dell'1 per cento.

Tavola 1.1

Il conto economico delle Amministrazioni pubbliche

VOCI	*(in milioni)*			Variazioni %		Incidenza % su pil		
	2006	2007	2008	2007 vs 2006	2008 vs 2007	2006	2007	2008
SPESE								
Spesa per consumi finali	299.260	304.367	318.112	1,7	4,5	20,1	19,7	20,2
di cui: Redditi da lavoro dipendente	*163.220*	*164.071*	*171.160*	*0,5*	*4,3*	*11,0*	*10,6*	*10,9*
Consumi intermedi	*77.667*	*80.832*	*85.414*	*4,1*	*5,7*	*5,2*	*5,2*	*5,4*
Prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato	*41.336*	*42.028*	*43.028*	*1,7*	*2,4*	*2,8*	*2,7*	*2,7*
Altre spese per consumi finali	*17.037*	*17.436*	*18.510*	*2,3*	*6,2*	*1,1*	*1,1*	*1,2*
Prestazioni sociali in denaro	252.176	264.483	278.008	4,9	5,1	17,0	17,1	17,7
Contributi alla produzione	13.070	14.913	14.237	14,1	-4,5	0,9	1,0	0,9
Altre spese correnti al netto degli interessi	22.674	23.927	24.648	5,5	3,0	1,5	1,5	1,6
SPESE CORRENTI al netto degli interessi	**587.180**	**607.690**	**635.005**	**3,5**	**4,5**	**39,5**	**39,3**	**40,4**
Interessi passivi	68.578	77.215	80.891	12,6	4,8	4,6	5,0	5,1
TOTALE SPESE CORRENTI	**655.758**	**684.905**	**715.896**	**4,4**	**4,5**	**44,1**	**44,3**	**45,5**
Investimenti fissi lordi	34.690	35.969	34.973	3,7	-2,8	2,3	2,3	2,2
Contributi agli investimenti	22.601	25.045	23.077	10,8	-7,9	1,5	1,6	1,5
Altri trasf. in c/capitale	17.254	1.876	977	-89,1	-47,9	1,2	0,1	0,1
TOTALE SPESE IN C/CAPITALE	**74.545**	**62.890**	**59.027**	**-15,6**	**-6,1**	**5,0**	**4,1**	**3,8**
TOTALE SPESE (netto int.)	**661.725**	**670.580**	**694.032**	**1,3**	**3,5**	**44,5**	**43,4**	**44,1**
TOTALE SPESE COMPLESSIVE	**730.303**	**747.795**	**774.923**	**2,4**	**3,6**	**49,2**	**48,4**	**49,3**
ENTRATE						0,0	0,0	0,0
Imposte dirette	213.867	233.229	241.427	9,1	3,5	14,4	15,1	15,4
Imposte indirette	220.313	227.156	215.519	3,1	-5,1	14,8	14,7	13,7
Contributi sociali	189.691	205.299	214.718	8,2	4,6	12,8	13,3	13,7
Altre entrate correnti	52.737	54.333	56.719	3,0	4,4	3,6	3,5	3,6
TOTALE ENTRATE CORRENTI	**676.608**	**720.017**	**728.383**	**6,4**	**1,2**	**45,6**	**46,6**	**46,3**
Imposte c/capitale	225	301	478	33,8	58,8	0,0	0,0	0,0
Entrate c/cap. non tributarie	4.158	4.252	3.083	2,3	-27,5	0,3	0,3	0,2
TOTALE ENTRATE IN C/CAPITALE	**4.383**	**4.553**	**3.561**	**3,9**	**-21,8**	**0,3**	**0,3**	**0,2**
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	**680.991**	**724.570**	**731.944**	**6,4**	**1,0**	**45,8**	**46,9**	**46,6**
SALDO PRIMARIO	19.266	53.990	37.912			1,3	3,5	2,4
SALDI DI PARTE CORRENTE	20.850	35.112	12.487			1,4	2,3	0,8
INDEBITAMENTO	-49.312	-23.225	-42.979			-3,3	-1,5	-2,7
PIL	1.485.377	1.544.915	1.572.244	4,0	1,8			

Fonte: elaborazioni Cdc su dati Istat

Solo a partire dall'autunno scorso l'estensione della crisi finanziaria alle economie europee ha determinato, in tutti i principali paesi, un continuo deterioramento delle prospettive di crescita. Nella media del 2008 i riflessi della crisi appaiono, dunque, ancora attenuati: il Pil dell'area dell'euro risulta aumentato dello 0,8 per cento (contro il 2,7 del 2007), mentre in Germania il dato di consuntivo è appena migliore (1,3 per cento contro il 2,5 del 2007). Una più netta inversione di tendenza si avverte nei dati relativi al primo trimestre del 2009, nel quale la flessione media del prodotto dell'area è del 2,5 per cento e, ancora di più, nelle previsioni internazionali per l'intero 2009 che variano da una contrazione del Pil prossima al 4 per cento dell'area dell'euro ad una caduta dell'ordine del 6 per cento per il Giappone.

Anche l'inflazione è stata condizionata dal profilo temporale della crisi economica: dapprima registrando i riflessi del rialzo dei beni energetici, per poi rallentare rapidamente fino a toccare, alla fine del primo quadrimestre del 2009, nell'area dell'euro il valore storicamente più basso (0,6 per cento). Nella media del 2008, l'indice dei prezzi al consumo è stato, nell'area, pari al 3,3 per cento, mentre il deflatore del Pil è risultato inferiore (2,3 per cento). In Italia i corrispondenti valori sono stati, rispettivamente, 3,5 e 2,8 per cento. Le previsioni per il 2009 della Commissione Europea e delle organizzazioni internazionali convergono nella stima dell'inflazione, che non dovrebbe superare, per l'area dell'euro, lo 0,4 per cento.

3.2. In sintesi, il Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, aggregato di riferimento per il monitoraggio europeo della finanza pubblica, ha evidenziato i seguenti principali risultati:

- l'indebitamento netto si è complessivamente attestato sui 43 miliardi di euro (2,7 per cento del Pil) circa 20 miliardi oltre il livello del 2007[1] ;
- il saldo "strutturale" – depurato cioè dagli effetti del ciclo economico e dal complesso delle misure *una-tantum*[2] - è passato dal 2,9 al 3,4 per cento del Pil, secondo la metodologia utilizzata dalla RUEF dell'aprile scorso;
- il saldo corrente, che nel 2007 aveva superato i 35 miliardi, si è ridotto a 12,5 miliardi (0,8 contro 2,3 per cento del Pil);
- l'avanzo primario è passato dal 3,5 al 2,4 per cento del prodotto;

[1] La stima dell'indebitamento netto per il 2007 è stato oggetto di numerose revisioni. Nel consuntivo reso noto a fine febbraio del 2008, l'Istat indicava un valore dell'1,9 per cento in rapporto al Pil. In occasione della successiva notifica alla Commissione Europea, nel mese di ottobre, il valore era ridotto all'1,6 per cento in conseguenza della riclassificazione entro l'area delle Amministrazioni pubbliche della società Equitalia, che ha comportato la cancellazione delle spese in conto capitale in precedenza riferite all'abolizione dell'acconto dei concessionari della riscossione.

[2] Nelle "*una tantum*" complessive sono incluse, tra le entrate, le imposte sostitutive per circa 1,8 miliardi e, classificate come minori spese in conto capitale, le dismissioni immobiliari (circa 1,3 miliardi).

- la spesa primaria corrente è aumentata del 4,5 per cento, raggiungendo la più elevata incidenza sul prodotto dal dopoguerra (40,4 per cento);
- le spese in conto capitale sono, invece, diminuite dal 4,1 al 3,8 per cento del Pil, confermando una tendenza riflessiva che contrasta con le esigenze di riqualificazione della spesa e di sostegno dell'attività economica;
- la spesa per interessi è cresciuta del 4,8 per cento, a seguito sia dell'aumento della consistenza del debito che del lieve incremento del costo medio;
- la pressione fiscale complessiva (imposte dirette, indirette, in conto capitale e contributi sociali) è discesa di 0,3 punti percentuali rispetto al 2007, passando dal 43,1 al 42,8 per cento;
- il rapporto debito/Pil ha invertito la tendenza, tornando ad aumentare rapidamente dal 103,5 per cento del 2007 al 105,7.

Gli indicatori di finanza pubblica relativi all'Italia rispecchiano il più generale deterioramento dei conti pubblici: nell'area dell'euro, l'indebitamento netto è passato dallo 0,6 per cento del 2007 all'1,9 per cento del 2008; il rapporto debito/Pil dal 66 al 69,3 per cento. La proiezione per il 2009, poi, riflette l'effetto pieno della crisi economica, con un indebitamento dell'area che dovrebbe superare, in media, il 5 per cento e con un rapporto debito/Pil vicino al 78 per cento.

Guardando ai singoli principali paesi, si segnalano le marcate inversioni di tendenza della Spagna - che registrerebbe il passaggio da un avanzo del 2,2 per cento nel 2007 a un disavanzo dell'ordine del 9 per cento nel 2009 - dell'Irlanda (dal sostanziale pareggio del 2007 al disavanzo del 12 per cento del 2009) e della stessa Francia (dal 2,7 del 2007 al 6,6 per cento del 2009).

Confrontando nel quadro europeo i livelli di spese ed entrate delle Amministrazioni pubbliche si osserva che la spesa complessiva in rapporto al Pil è risultata, in Italia (48,7 per cento), più elevata di 2,1 punti percentuali rispetto alla media dell'area dell'euro. Svezia, Francia e Danimarca hanno superato il 50 per cento. Anche con riguardo alla pressione fiscale, il dato dell'Italia nel 2008 (42,8 per cento del Pil) risulta più alto del 2,1 per cento rispetto alla media dell'area euro. Danimarca, Svezia, Francia, Belgio e Austria registrano una pressione fiscale maggiore.

3.3. Analizzando gli andamenti della spesa, va osservato che il forte aumento dell'incidenza sul Pil della spesa corrente al netto degli interessi è, in primo luogo, riferibile all'espansione delle *prestazioni sociali in denaro* (cresciute del 5,1 per cento, con un rapporto sul Pil del 17,7 per cento), tanto nella componente pensionistica (+4,2 per cento) quanto in quella non pensionistica (+12,1 per cento).

La spesa per *redditi da lavoro dipendente*, che nel 2007 era risultata molto contenuta per il rinvio della conclusione di alcuni rinnovi contrattuali, è invece cresciuta nel 2008 del 4,3 per cento, per effetto soprattutto dei contratti sottoscritti nel corso dell'anno (personale della sanità e personale non dirigente di Regioni e Enti locali).

In uno scenario caratterizzato da un deterioramento accentuato dei conti pubblici e della consistenza del debito, la sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo richiede un forte controllo di tutte le componenti della spesa pubblica, in primo luogo degli aggregati ad elevata incidenza sul totale. Dunque, sul fronte della gestione delle spese per il pubblico impiego, permane – anzi si rafforza – il preoccupato rilievo espresso, più volte ed in più sedi, dalla Corte: lo scarto sistematico tra gli obiettivi di contenimento della massa retributiva pubblica e i risultati a consuntivo mette in luce difficoltà inerenti non tanto agli 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 solo parziale dell'obiettivo - quasi sempre ribadito - di riduzione del numero di occupati delle Amministrazioni pubbliche.

I *consumi intermedi*, comprensivi delle prestazioni sociali in natura (essenzialmente spese per l'assistenza sanitaria in convenzione) hanno segnato un aumento del 4,5 per cento, ma con una significativa differenziazione tra le Amministrazioni locali, in rapida crescita (7,4 per cento) e l'Amministrazione centrale, che presenta un andamento contenuto (2,0 per cento), anche in virtù di risparmi consistenti nelle spese per difesa, giustizia e istruzione. Una stima della componente sanitaria contenuta nelle prestazioni sociali in natura e, per una quota di circa il 30 per cento, nei consumi intermedi indica, per il 2008, un aumento dell'incidenza sul Pil fino a sfiorare il 7 per cento.

Le *spese in conto capitale* si sono ridotte del 6,1 per cento, riflettendo un arretramento in tutte le componenti. In particolare, gli investimenti fissi lordi, al netto delle dismissioni immobiliari - i cui proventi sono risultati di importi sostanzialmente uguali nel 2007 e nel 2008 (rispettivamente, 1,4 e 1,3 miliardi), - sono diminuiti del 3 per cento. Anche in questo caso si segnala un divario tra Amministrazione centrale, che registra una flessione del 4,4 per cento, e le Amministrazioni locali, che hanno segnato una riduzione più contenuta (2,9 per cento).

La riduzione dei contributi agli investimenti (circa l'8 per cento) è, poi, da riferire, pressoché per intero, ai minori trasferimenti dello Stato, soprattutto in conseguenza del minore apporto alle Ferrovie (pari a circa 1,6 miliardi), a sua volta connesso ai maggiori finanziamenti in conto impianti erogati nel 2007 in applicazione dei decreti-legge nn. 81 e 159.

3.4. I riflessi della caduta dell'attività produttiva, nel contesto dello sfavorevole ciclo economico internazionale, si riscontrano nella netta decelerazione delle entrate delle Amministrazioni pubbliche. Dopo un biennio dalla dinamica molto sostenuta (con un incremento medio annuo del 7 per cento, ben superiore all'aumento del Pil nominale) le entrate complessive sono cresciute, nel 2008, dell'1 per cento. Le entrate tributarie hanno, invece, segnato una diminuzione dello 0,7 per cento, un dato medio che discende da una flessione più accentuata del gettito delle Amministrazioni locali (-1,6 per cento) rispetto al risultato del gettito erariale (-0,5 per cento).

Come ricordato, la pressione fiscale (che comprende anche la componente contributiva) è diminuita di 0,3 punti percentuali, assestandosi al 42,8 per cento. Molto differenziato è risultato l'andamento delle diverse tipologie di entrate. Infatti, mentre il peso sul prodotto è cresciuto sia per le imposte dirette (0,3 per cento) che per i contributi sociali (0,4 per cento), è diminuita nettamente l'incidenza delle imposte indirette (un punto percentuale), in conseguenza del minor gettito derivante dagli interventi di sgravio e agevolativi disposti nel corso dell'anno o con effetti protratti nel 2008 (in particolare, sgravio IRAP e abolizione dell'ICI sulla abitazione principale).

Come è noto, le informazioni sull'andamento dei singoli tributi non sono ancora disponibili nelle definizioni di contabilità nazionale, che l'ISTAT elabora sulla base di un complesso raccordo con le risultanze finanziarie. In attesa di tali dati – peraltro in corso di pubblicazione - si dispone, tuttavia, dei dati relativi agli incassi registrati nel rendiconto generale dello Stato, oltre alle informazioni dirette sui gettiti di IRAP, ICI e addizionali IRPEF.

L'IRPEF risulta aumentata, nel 2008, del 5,4 per cento, sostenuta in misura non trascurabile dal drenaggio fiscale. L'imposta sulle società, invece, è diminuita del 9,3 per cento, dopo avere segnato aumenti rilevanti dal 2005 fino a tutto il 2007 (anno nel quale il gettito è cresciuto del 28 per cento). Sull'andamento avrebbero influito sia interventi normativi (quale la modifica della detraibilità dell'IVA sulle auto aziendali, con conseguente restituzione di una parte dell'Ires versata nel 2007) che la possibile scelta da parte delle società di adottare, ai fini degli acconti, il metodo previsionale (stima dei redditi dell'anno), in luogo di quello storico (acconto calcolato sui redditi dell'anno precedente).

Tra le imposte indirette spicca la caduta dell'IVA (-1,5 per cento), ben superiore a quanto giustificato dal rallentamento dei consumi (+2,3 per cento) e in forte deterioramento a partire dall'ultima parte del 2008. In flessione, infine, anche le accise.

3.5. Il fabbisogno complessivo delle pubbliche Amministrazioni è aumentato nel 2008 di 21,9 miliardi (da 26,4 a 48,3 miliardi) mentre i proventi delle dismissioni mobiliari sono stati nulli, non contribuendo, dunque, come invece era avvenuto nel 2007, a contenere il fabbisogno.

Si è ridotto, al contrario, in termini percentuali, il divario tra fabbisogno e indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, secondo una tendenza già in atto da un triennio.

La crescita nominale dello *stock* di debito pubblico è stata di 63,6 miliardi (contro 17,0 miliardi del 2007), importo determinato, oltre che dal nuovo fabbisogno dell'anno (48,3 miliardi), dall'aumento delle disponibilità del Tesoro presso la Banca d'Italia (10,6 miliardi), da scarti di emissione per 4,5 miliardi (emissione di titoli sotto la pari con aumento del debito superiore al fabbisogno) e dal deprezzamento dell'euro che ha prodotto una lievitazione del controvalore delle passività in valuta (0,3 miliardi).

L'incidenza del debito pubblico sul Pil è aumentata di 2,3 punti percentuali, raggiungendo il 105,8 per cento.

La variazione del rapporto debito/Pil è la risultante della combinazione di più fattori, alcuni dei quali operano in senso favorevole ed altri in senso contrario. Ha svolto un ruolo accrescitivo, in primo luogo, l'ampliamento del divario tra costo medio del debito e tasso di crescita del Pil (divario pari a 3,3 punti percentuali). In senso peggiorativo del rapporto debito/Pil hanno anche operato i cosiddetti "fattori residuali" (1,4 punti), vale a dire le operazioni che hanno contribuito a far variare lo *stock* del debito senza effetti sull'indebitamento netto (partite finanziarie, variazione delle attività detenute dal Tesoro presso la Banca d'Italia, scarti di emissione, variazioni del cambio sul debito in valuta). Ha, invece, fornito un contributo (-2,4 punti) alla discesa del rapporto (ma non sufficiente a compensare i fattori di crescita) l'avanzo primario delle Amministrazioni pubbliche, misurato in rapporto al prodotto.

4. La finanza regionale e locale e la spesa sanitaria

Il conto consolidato delle Amministrazioni locali: i risultati del 2008

4.1. Il contributo delle Amministrazioni locali al risultato complessivo di finanza pubblica è stato nel 2008 superiore alle attese come formulate nella RPP dell'ottobre 2007 (si vedano al riguardo le analisi speciali "La manovra finanziaria per il 2008 e gli effetti attesi sugli enti territoriali" e "Le amministrazioni locali: obiettivi programmatici e risultati a confronto"). Esse hanno registrato un disavanzo dello 0,2 per cento del Pil invece dello 0,6 per cento previsto.

Rispetto al 2007 (+0,1 per cento) si evidenzia un peggioramento riconducibile, tuttavia, ad un fenomeno straordinario, dai riflessi pressocchè esclusivamente contabili, che ha inciso sui risultati 2006 e 2007. Nel corso del 2008 è stata disposta, infatti, l'inclusione, in ottemperanza alle indicazioni dell'Eurostat, tra le amministrazioni pubbliche, ed in particolare tra le amministrazioni locali (enti economici locali), di Equitalia, la società cui è attribuita la riscossione dei tributi.

Tale riclassificazione ha comportato, in particolare, due modifiche ai risultati degli ultimi anni: nel 2006 l'inclusione tra "i trasferimenti ad enti pubblici" del conto delle Amministrazioni locali di un maggior trasferimento alle amministrazioni centrali per 4,8 miliardi (quale anticipo erogato dalla società allo Stato sulle riscossioni 2007) e maggiori trasferimenti dalle amministrazioni centrali a Equitalia per 4,5 miliardi nel 2007, a chiusura dell'operazione di anticipo (previsto a partire dal 1999) di cui la finanziaria per il 2008 ha disposto la abolizione. Tali operazioni contabili hanno prodotto un peggioramento del risultato 2006 ed un miglioramento di circa lo stesso ammontare nel 2007 del conto delle Amministrazioni locali. Al netto di tale fenomeno contabile, il disavanzo 2008 sarebbe risultato sostanzialmente in linea con quello osservato nel 2007 (-0,2 per cento del Pil).

Le uscite complessive sono passate dal 15,1 al 15,6 per cento del Pil con una netta accelerazione: la variazione è stata del 4,9 per cento contro una flessione dello 0,7 per cento dell'anno precedente (+1,2 per cento se si sottraggono dai trasferimenti correnti le somme relative ad Equitalia). Sono le spese correnti al netto degli interessi a segnare l'incremento maggiore (+6,4 per cento): nel 2007 erano cresciute dell'1 per cento (del 4,7 per cento nel 2006). L'aumento delle spese finali (+6,8 per cento) è da ricondurre ai rinnovi contrattuali sottoscritti nell'esercizio (e ai conseguenti arretrati) che comportano una crescita dei redditi da lavoro dipendente dell'8,6 per cento, e alle spese per consumi intermedi ed altre spese finali cresciute, rispettivamente, del 7,4 e del 12,0 per cento (erano variate del +5,6 e -0,1 nel 2007). Sostanzialmente stabile è risultata, invece, la spesa per interessi.

Solo parziale compensazione ha offerto l'andamento della spesa in conto capitale, ridottasi nel complesso del 2,4 per cento (-1,2 nel 2007). Sono gli investimenti fissi lordi a contrarsi per il secondo anno consecutivo (-2,6 per cento contro il -1,6 per cento del 2007).

Tavola 1.2

Conto economico consolidato delle amministrazioni locali

	(in milioni)			variazione %		Peso sul Pil		
	2006	**2007**	**2008**	**2007 su 2006**	**2008 su 2007**	**2006**	**2007**	**2008**
Spese per consumi finali	170.534	172.028	183.702	0,88	6,79	11,5	11,1	11,7
Redditi da lavoro dipendente	*70.223*	*68.010*	*73.828*	*-3,15*	*8,55*	4,7	4,4	4,7
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	*40.524*	*41.212*	*42.160*	*1,70*	*2,30*	2,7	2,7	2,7
Consumi intermedi + sifim	*54.084*	*57.106*	*61.329*	*5,59*	*7,40*	3,6	3,7	3,9
Altre spese per consumi finali	*5.703*	*5.700*	*6.385*	*-0,05*	*12,02*	0,4	0,4	0,4
Contributi alla produzione	8.182	8.449	8.628	3,26	2,12	0,6	0,5	0,5
Prestazioni sociali in denaro	2.506	2.657	2.766	6,03	4,10	0,2	0,2	0,2
Trasferimenti ad enti pubblici	5.600	377	384	-93,27	1,86	0,4	0,0	0,0
Trasferimenti correnti diversi	5.328	6.028	6.346	13,14	5,28	0,4	0,4	0,4
Altre spese correnti	1.389	1.412	1.412	1,66	0,00	0,1	0,1	0,1
SPESE CORRENTI AL NETTO DEGLI INTERESSI PASSIVI	**193.539**	**190.951**	**203.238**	**-1,34**	**6,43**	13,0	12,4	12,9
Interessi passivi	3.736	5.122	5.130	37,10	0,16	0,3	0,3	0,3
SPESE CORRENTI	**197.275**	**196.073**	**208.368**	-0,61	6,27	13,3	12,7	13,3
Investimenti fissi lordi	27.957	27.521	26.813	-1,56	-2,57	1,9	1,8	1,7
Altre spese in conto capitale	10.079	10.079	9.890	0,00	-1,88	0,7	0,7	0,6
SPESE IN CONTO CAPITALE	**38.036**	**37.600**	**36.703**	**-1,15**	**-2,39**	2,6	2,4	2,3
SPESE COMPLESSIVE	**235.311**	**233.673**	**245.071**	**-0,70**	**4,88**	15,8	15,1	15,6
Imposte indirette	71.477	75.151	70.501	5,14	-6,19	4,8	4,9	4,5
Imposte dirette	25.176	29.212	32.251	16,03	10,40	1,7	1,9	2,1
Contributi sociali	1.198	1.340	1.393	11,85	3,96	0,1	0,1	0,1
Trasferimenti da enti pubblici	79.161	83.018	93.256	4,87	12,33	5,3	5,4	5,9
Altre entrate correnti	26.069	28.019	29.105	7,48	3,88	1,8	1,8	1,9
ENTRATE CORRENTI	**203.081**	**216.740**	**226.506**	**6,73**	**4,51**	13,7	14,0	14,4
Contributi agli investimenti	13.140	17.990	13.966	36,91	-22,37	0,9	1,2	0,9
Imposte in conto capitale	48	8	2	-83,33	-75,00	0,0	0,0	0,0
Altri trasferimenti in c/capitale	807	1.123	1.107	39,16	-1,42	0,1	0,1	0,1
ENTRATE IN CONTO CAPITALE	**13.995**	**19.121**	**15.075**	**36,63**	**-21,16**	0,9	1,2	1,0
ENTRATE COMPLESSIVE	**217.076**	**235.861**	**241.581**	**8,65**	**2,43**	14,6	15,3	15,4
Risparmio lordo (+) o disavanzo	5.806	20.667	18.138			0,7	1,0	1,2
Indebitamento (-) o Accredit.(+)	-18.235	2.188	-3.490			-1,2	0,1	-0,2
Indebitamento al netto di Equitalia						-0,9	-0,2	-0,2

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

Le entrate totali sono cresciute al 15,4 per cento del prodotto dal 15,3 per cento del 2007 (in tale esercizio erano il 14,9 per cento al netto dei maggiori trasferimenti legati a Equitalia). Quelle tributarie si sono ridotte rispetto al 2007: gli sgravi in materia di IRAP e le esenzioni dall'ICI sono alla base della flessione nel gettito delle imposte indirette, ridottesi del 6,2 per cento. Flessione non compensata dal nuovo aumento (anche se inferiore a quello del 2007) delle imposte dirette (+10,4 per cento), con l'addizionale regionale e quella comunale che crescono

del 10,6 e del 21,6 per cento. Un aumento quello del 2008, frutto degli incrementi di aliquota deliberati nel precedente esercizio e che determinano, a ragione delle modalità di versamento, una variazione del gettito con un anno di ritardo (l'aliquota media dell'addizionale comunale è aumentata da 0,26 a 0,4 per cento nel 2007).

Particolarmente forte è risultato l'incremento dei trasferimenti pubblici correnti, cresciuti nell'anno del 12,3 per cento (+19,5 per cento se si escludono dal 2007 i maggiori trasferimenti a Equitalia), anche in relazione alla compensazione degli effetti degli sgravi fiscali e delle esenzioni previsti per IRAP e ICI.

In calo, invece, le entrate in conto capitale (-21,2 per cento). Una variazione legata alla flessione sia dei contributi agli investimenti da enti pubblici (-20,2 per cento) che di quelli dal resto del mondo (-35,8 per cento). In quest'ultimo caso, sul risultato del 2008 ha inciso anche la revisione dei criteri di contabilizzazione dei contributi comunitari per gli interventi cofinanziati.

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

4.2. L'esame dei conti economici, intestati, separatamente, alle regioni, ai comuni e alle province, consente un riscontro degli andamenti finora descritti a livello consolidato. I risultati dei comparti presentano caratteristiche differenziate.

Nelle regioni, le spese complessive sono cresciute nell'esercizio del 5,6 per cento (in accelerazione rispetto al 2007 che aveva segnato un +3,6 per cento) (tavola 1.4). Una crescita da ricondurre sia alle spese correnti, aumentate nell'anno del 5,9 per cento (il 5,2 per cento nel 2007), sia alle spese in conto capitale, che sono cresciute in misura significativa (+4,2 per cento) interrompendo una tendenza riflessiva evidenziata nei precedenti esercizi (-0,3 per cento nel 2006, -4,8 per cento nel 2007).

L'aumento della spesa corrente è stato trainato dai trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche (+6,6 per cento rispetto al 2007) e dai consumi finali (+4,3 per cento), frutto di un aumento dei redditi da lavoro dipendente dovuto ai rinnovi contrattuali sottoscritti nell'esercizio.

Dopo la forte crescita del 2007 (+50,3 per cento rispetto al 2006), la spesa per interessi ha segnato una contrazione (-8,6 per cento), a ragione fondamentalmente della chiusura di operazioni di cartolarizzazione dei debiti finanziari delle aziende sanitarie regionali e delle conseguenti operazioni di gestione delle posizioni debitorie complessive, di particolare rilevanza soprattutto nelle regioni soggette a Piani di rientro dai disavanzi sanitari. Si conferma

il rallentamento della spesa per consumi intermedi (+2,9 per cento) e per acquisti di beni e servizi (+2,1 per cento).

Tavola 1.3

Conto economico delle amministrazioni regionali

	(in milioni)			variazione %		Peso sul Pil		
	2006	**2007**	**2008**	**2007 su 2006**	**2008 su 2007**	**2006**	**2007**	**2008**
Spese per consumi finali	13.660	13.642	14.233	-0,13	4,33	0,9	0,9	0,9
Redditi da lavoro dipendente	*5.677*	*5.711*	*5.968*	*0,60*	*4,50*	*0,4*	*0,4*	*0,4*
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	*537*	*573*	*585*	*6,70*	*2,09*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Consumi intermedi + sifim	*4.689*	*4.465*	*4.593*	*-4,78*	*2,87*	*0,3*	*0,3*	*0,3*
Altre spese per consumi finali	*2.757*	*2.893*	*3.087*	*4,93*	*6,71*	*0,2*	*0,2*	*0,2*
Contributi alla produzione	6.224	6.277	6.333	0,85	0,89	0,4	0,4	0,4
Prestazioni sociali in denaro	1.080	1.119	1.157	3,61	3,40	0,1	0,1	0,1
Trasferimenti ad enti pubblici	103.089	109.027	116.193	5,76	6,57	6,9	7,1	7,4
Trasferimenti correnti diversi	1.959	1.986	2.101	1,38	5,79	0,1	0,1	0,1
Altre spese correnti	91	86	101	-5,49	17,44	0,0	0,0	0,0
SPESE CORRENTI AL NETTO DEGLI INTERESSI PASSIVI	**126.103**	**132.137**	**140.118**	**4,78**	**6,04**	**8,5**	**8,6**	**8,9**
Interessi passivi	1.094	1.644	1.502	50,27	-8,64	0,1	0,1	0,1
SPESE CORRENTI	127.197	133.781	141.620	5,18	5,86	8,6	8,7	9,0
Investimenti fissi lordi	5.057	4.363	4.439	-13,72	1,74	0,3	0,3	0,3
Altre spese in conto capitale	16.831	16.485	17.293	-2,06	4,90	1,1	1,1	1,1
SPESE IN CONTO CAPITALE	**21.888**	**20.848**	**21.732**	**-4,75**	**4,24**	**1,5**	**1,3**	**1,4**
SPESE COMPLESSIVE	**149.085**	**154.629**	**163.352**	**3,72**	**5,64**	**10,0**	**10,0**	**10,4**
Imposte indirette	49.919	52.719	50.924	5,61	-3,40	3,4	3,4	3,2
Imposte dirette	22.490	25.748	28.421	14,49	10,38	1,5	1,7	1,8
Contributi sociali	584	633	661	8,39	4,42	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti da enti pubblici	54.428	58.086	67.002	6,72	15,35	3,7	3,8	4,3
Altre entrate correnti	4.770	5.282	5.279	10,73	-0,06	0,3	0,3	0,3
ENTRATE CORRENTI	**132.191**	**142.468**	**152.287**	**7,77**	**6,89**	**8,9**	**9,2**	**9,7**
Contributi agli investimenti	9.386	12.949	9.625	37,96	-25,67	0,6	0,8	0,6
Imposte in conto capitale	48	8	2	-83,33	-75,00	0,0	0,0	0,0
Altri trasferimenti in c/capitale	7	26	28	271,43	7,69	0,0	0,0	0,0
ENTRATE IN CONTO CAPITALE	**9.441**	**12.983**	**9.655**	**37,52**	**-25,63**	**0,6**	**0,8**	**0,6**
ENTRATE COMPLESSIVE	**141.632**	**155.451**	**161.942**	**9,76**	**4,18**	**9,5**	**10,1**	**10,3**
Saldo corrente	4.994	8.687	10.667			0,3	0,6	0,7
Indebitamento (-) o Accredit.(+)	-7.453	822	-1.410			-0,5	0,1	-0,1

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

La spesa per investimenti fissi lordi dopo la forte riduzione (-13,7 per cento) del 2007, ha registrato una seppur lieve ripresa (+1,7 per cento), ma sono soprattutto le altre uscite in conto capitale (trasferimenti e contributi agli investimenti) a presentare la crescita più sostenuta (+4,9 per cento)

Dal lato delle entrate, il conto presenta una variazione del 4,2 per cento delle entrate totali (+9,8 per cento nel 2007). In ulteriore aumento le imposte dirette (+10,4 per cento contro il +14,5 per cento del 2007): una variazione dovuta alla addizionale all'IRPEF che registra un incremento di 2,7 miliardi. Si è ridotto, invece, significativamente (-3,4 per cento) il contributo offerto dalle imposte indirette. La contrazione del gettito dell'IRAP, che cala di oltre 3,3 miliardi rispetto al livello raggiunto nel 2007, è solo in parte compensata dalla crescita della accisa su olii minerali e derivati. Tale flessione si accompagna ad una forte ripresa dei trasferimenti da enti pubblici (+15,4 per cento) connessa alle somme da reintegrare a copertura delle riduzione del prelievo sull'IRAP disposte dall'amministrazione centrale e al fluire di risorse fino ad ora rimaste bloccate per l'operare di diversi fattori (i tempi richiesti per l'esaurimento delle verifiche in materia sanitaria e i ritardi nella definizione dell'intesa tra le Regioni sul riparto in applicazione del decreto 56/2000). Flettono, infine, i contributi agli investimenti (-25,7 per cento).

Le Regioni vedono invertire il proprio contributo in termini di indebitamento netto: da un avanzo pari allo 0,1 per cento del prodotto nel 2007 si passa ad un disavanzo dello 0,1 per cento nell'esercizio 2008.

4.3. In miglioramento appare il contributo offerto dalle amministrazioni comunali (tavola 1.5): l'indebitamento complessivo si è dimezzato passando da 2,3 miliardi a 1,1 (dal -0,2 al -0,1 per cento del Pil).

Nel 2008 la spesa è cresciuta ad un tasso del 4 per cento (+3,3 per cento nel 2007), a fronte di entrate complessive in aumento di oltre il 6 per cento.

La crescita della spesa è dovuta ad una forte accelerazione della spesa corrente (+7,9 per cento), in parte compensata da una flessione della spesa in conto capitale (-6 per cento). L'aumento della spesa è dovuto, in primo luogo, all'incidenza sull'esercizio dei rinnovi dei contratti di lavoro del comparto degli enti locali, ma si estende a pressochè tutte le principali voci di spesa corrente (acquisti di beni e servizi +6,4 per cento; consumi intermedi +7,5 per cento). Continua a crescere, anche se a ritmi più contenuti del 2007, la spesa per interessi (+7 per cento contro il +23,6 per cento del 2007).

Nella spesa in conto capitale tornano a ridursi, dopo la crescita dell'ultimo anno, gli investimenti fissi lordi (-4,2 per cento), ma sono soprattutto gli andamenti riscontrati nei contributi agli investimenti e nei trasferimenti alle imprese (rispettivamente ridottisi del 18,3 per cento e del 13,7 per cento) a incidere sul risultato complessivo.

Tavola 1.4

Conto economico delle amministrazioni comunali

	(in milioni)			variazione %		Peso sul Pil		
	2006	2007	2008	2007 su 2006	2008 su 2007	2006	2007	2008
Spese per consumi finali	38.341	38.625	41.986	0,74	8,70	2,6	2,5	2,7
Redditi da lavoro dipendente	*16.627*	*15.747*	*17.043*	*-5,29*	*8,23*	*1,1*	*1,0*	*1,1*
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	*1.733*	*1.878*	*1.999*	*8,37*	*6,44*	*0,1*	*0,1*	*0,1*
Consumi intermedi + sifim	*19.529*	*20.503*	*22.043*	*4,99*	*7,51*	*1,3*	*1,3*	*1,4*
Altre spese per consumi finali	*452*	*497*	*901*	*9,96*	*81,29*	*0,0*	*0,0*	*0,1*
Contributi alla produzione	1.124	1.356	1.444	20,64	6,49	0,1	0,1	0,1
Prestazioni sociali in denaro	849	923	978	8,72	5,96	0,1	0,1	0,1
Trasferimenti ad enti pubblici	909	1.016	1.067	11,77	5,02	0,1	0,1	0,1
Trasferimenti correnti diversi	1.748	1.791	1.762	2,46	-1,62	0,1	0,1	0,1
Altre spese correnti	364	356	345	-2,20	-3,09	0,0	0,0	0,0
SPESE CORRENTI AL NETTO DEGLI INTERESSI PASSIVI	**43.335**	**44.067**	**47.582**	**1,69**	**7,98**	**2,9**	**2,9**	**3,0**
Interessi passivi	1.949	2.408	2.575	23,55	6,94	0,1	0,2	0,2
SPESE CORRENTI	45.284	46.475	50.157	2,63	7,92	3,0	3,0	3,2
Investimenti fissi lordi	15.254	15.684	15.020	2,82	-4,23	1,0	1,0	1,0
Altre spese in conto capitale	2.148	2.619	2.188	21,93	-16,46	0,1	0,2	0,1
SPESE IN CONTO CAPITALE	**17.402**	**18.303**	**17.208**	**5,18**	**-5,98**	**1,2**	**1,2**	**1,1**
SPESE COMPLESSIVE	**62.686**	**64.778**	**67.365**	**3,34**	**3,99**	**4,2**	**4,2**	**4,3**
Imposte indirette	16.074	16.743	13.830	4,16	-17,40	1,1	1,1	0,9
Imposte dirette	2.686	3.464	3.830	28,97	10,57	0,2	0,2	0,2
Contributi sociali	230	254	264	10,43	3,94	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti da enti pubblici	20.164	17.285	23.385	-14,28	35,29	1,4	1,1	1,5
Altre entrate correnti	14.851	15.460	16.105	4,10	4,17	1,0	1,0	1,0
ENTRATE CORRENTI	**54.005**	**53.206**	**57.414**	**-1,48**	**7,91**	**3,6**	**3,4**	**3,7**
Contributi agli investimenti	7.193	8.375	7.955	16,43	-5,01	0,5	0,5	0,5
Imposte in conto capitale	0	0	0			0,0	0,0	0,0
Altri trasferimenti in c/capitale	631	865	877	37,08	1,39	0,0	0,1	0,1
ENTRATE IN CONTO CAPITALE	**7.824**	**9.240**	**8.832**	**18,10**	**-4,42**	**0,5**	**0,6**	**0,6**
ENTRATE COMPLESSIVE	**61.829**	**62.446**	**66.246**	**1,00**	**6,09**	**4,2**	**4,0**	**4,2**
Saldo corrente	8.721	6.731	7.257			0,6	0,4	0,5
Indebitamento (-) o Accredit.(+)	-857	-2.332	-1.119			-0,1	-0,2	-0,1

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

La crescita delle entrate è stata trainata dagli aumenti dei trasferimenti correnti da enti pubblici, cresciuti nell'anno di oltre il 35 per cento. Una variazione alimentata, principalmente, dalla compensazione operata a copertura delle minori imposte indirette dovute alle misure di esenzione dall'ICI disposte nell'esercizio. Il gettito ICI si è ridotto di oltre 2,8 miliardi, mentre rimane costante l'andamento delle altre imposte indirette. Continua ad aumentare il contributo delle imposte dirette (+10,6 per cento), a ragione del maturare degli incrementi di aliquote dell'addizionale all'IRPEF disposti nel precedente esercizio.

4.4. Per le province, la spesa complessiva è aumentata nell'anno del 3 per cento a fronte di una sostanziale invarianza delle entrate complessive (+0,2 per cento).

Tavola 1.5

Conto economico delle amministrazioni provinciali

	(in milioni)			variazione %		Peso sul Pil		
	2006	**2007**	**2008**	**2007 su 2006**	**2008 su 2007**	**2006**	**2007**	**2008**
Spese per consumi finali	7.046	7.414	7.876	5,22	6,23	0,5	0,5	0,5
Redditi da lavoro dipendente	*2.354*	*2.306*	*2.470*	*-2,04*	*7,11*	*0,2*	*0,1*	*0,2*
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	*0*	*0*	*0*			*0,0*	*0,0*	*0,0*
Consumi intermedi + sifim	*3.487*	*3.853*	*4.064*	*10,50*	*5,48*	*0,2*	*0,2*	*0,3*
Altre spese per consumi finali	*1.205*	*1.255*	*1.342*	*4,15*	*6,93*	*0,1*	*0,1*	*0,1*
Contributi alla produzione	548	515	513	-6,02	-0,39	0,0	0,0	0,0
Prestazioni sociali in denaro	106	100	111	-5,66	11,00	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti ad enti pubblici	648	554	698	-14,51	25,99	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti correnti diversi	437	453	408	3,66	-9,93	0,0	0,0	0,0
Altre spese correnti	55	62	67	12,73	8,06	0,0	0,0	0,0
SPESE CORRENTI AL NETTO DEGLI INTERESSI PASSIVI	**8.840**	**9.098**	**9.673**	**2,92**	**6,32**	**0,6**	**0,6**	**0,6**
Interessi passivi	307	418	468	36,16	11,96	0,0	0,0	0,0
SPESE CORRENTI	9.147	9.516	10.141	4,03	6,57	0,6	0,6	0,6
Investimenti fissi lordi	2.830	2.778	2.536	-1,84	-8,71	0,2	0,2	0,2
Altre spese in conto capitale	627	533	529	-14,99	-0,75	0,0	0,0	0,0
SPESE IN CONTO CAPITALE	**3.457**	**3.311**	**3.065**	**-4,22**	**-7,43**	**0,2**	**0,2**	**0,2**
SPESE COMPLESSIVE	**12.604**	**12.827**	**13.206**	**1,77**	**2,95**	**0,8**	**0,8**	**0,8**
Imposte indirette	4.334	4.479	4.411	3,35	-1,52	0,3	0,3	0,3
Imposte dirette	0	0	0			0,0	0,0	0,0
Contributi sociali	41	44	48	7,32	9,09	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti da enti pubblici	3.609	4.252	4.158	17,82	-2,21	0,2	0,3	0,3
Altre entrate correnti	1.655	1.675	1.845	1,21	10,15	0,1	0,1	0,1
ENTRATE CORRENTI	**9.639**	**10.450**	**10.462**	**8,41**	**0,11**	**0,6**	**0,7**	**0,7**
Contributi agli investimenti	1.587	1.717	1.763	8,19	2,68	0,1	0,1	0,1
Imposte in conto capitale	0	0	0			0,0	0,0	0,0
Altri trasferimenti in c/capitale	58	103	71	77,59	-31,07	0,0	0,0	0,0
ENTRATE IN CONTO CAPITALE	**1.645**	**1.820**	**1.834**	**10,64**	**0,77**	**0,1**	**0,1**	**0,1**
ENTRATE COMPLESSIVE	**11.284**	**12.270**	**12.296**	**8,74**	**0,21**	**0,8**	**0,8**	**0,8**
Saldo corrente	492	934	321			0,0	0,1	0,0
Indebitamento (-) o Accredit.(+)	-1.320	-557	-910			-0,1	0,0	-0,1

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

Anche per questi enti, la crescita è da ricondurre esclusivamente alla spesa corrente (+6,6 per cento) trainata dall'aumento di quella per consumi finali, sia nella componente dei redditi da lavoro, a seguito dei rinnovi contrattuali (+7,1 per cento), sia nei consumi intermedi ed altre spese finali (rispettivamente +5,6 e +6,9 per cento). Anche nel caso delle province si conferma nell'esercizio una crescita della spesa per interessi (+12 per cento), che si aggiunge al già consistente aumento registrato nel 2007 (+36,2 per cento).

Si fa più netta la riduzione della spesa in conto capitale (-7,4 per cento contro il -4,2 del 2007).

Una flessione che si concentra soprattutto negli investimenti fissi lordi, in flessione di poco meno del 9 per cento.

Di limitato rilievo la variazione delle entrate, sia correnti (+0,1 per cento) che in conto capitale (+0,8 per cento). La flessione delle imposte indirette (-1,5 per cento) e dei trasferimenti (-2,2 per cento) è compensata da un aumento delle altre entrate correnti. I contributi agli investimenti sono cresciuti nell'anno del 2,8 per cento, a fronte di una flessione degli altri trasferimenti in conto capitale.

Anche nel 2008 il risultato complessivo presenta un disavanzo in crescita rispetto al precedente esercizio.

In sintesi, guardando al complesso degli enti territoriali, si rileva come il miglioramento dell'obiettivo è stato possibile grazie al minor livello, anche rispetto al previsto, della spesa in conto capitale e a un tasso di crescita delle entrate particolarmente sostenuto. Tali andamenti hanno reso compatibile il rispetto del contributo richiesto alle amministrazioni territoriali con il Patto di stabilità interno (si vedano al riguardo le analisi speciali *"Il Patto di stabilità interno: i risultati del monitoraggio delle Regioni"* e *"Il Patto di stabilità interno: i risultati del monitoraggio di Comuni e Province"*) e l'aumento della spesa corrente. Un andamento delle entrate tuttavia che, per quanto riguarda quelle regionali, è strettamente connesso alla spesa associato ai livelli essenziali delle prestazioni. Guardando ai risultati in termini di accertamenti delle amministrazioni locali, poi, è già evidente dal 2008 un forte rallentamento che potrebbe costituire un segnale anticipatore di una prossima flessione del gettito fiscale (anche per questo si veda l'appendice dedicata al Patto degli Enti locali).

La spesa sanitaria

4.5. I risultati del 2008 relativi al conto consolidato della sanità (che si basa sui conti economici delle aziende sanitarie del quarto trimestre) indicano, come già nel 2007, un consuntivo migliore delle attese. Le uscite complessive hanno raggiunto i 108,7 miliardi (102 nel 2007), al di sotto, quindi, dei 110,5 miliardi previsti da ultimo con la Nota di aggiornamento del Dpef 2009- 2011 presentata a settembre 2008. Nonostante la flessione rilevata a consuntivo del prodotto interno lordo, il peso della spesa sanitaria in termini di Pil si conferma sui livelli previsti (6,9 per cento).

Tavola 1.6

Spesa sanitaria nei documenti di programmazione

	2005	2006	2007	2008
	Ruef aprile 2009			
valore assoluto	**96.142**	**101.506**	**102.066**	**108.747**
Spesa primaria complessiva	627.334	661.725	670.580	694.032
Pil	1.429.479	1.485.377	1.544.915	1.572.244
variazione	*6,91*	*5,58*	*0,55*	*6,55*
incidenza sulla spesa complessiva	*15,33*	*15,34*	*15,22*	*15,67*
in percentuale del Pil	*6,73*	*6,83*	*6,61*	*6,92*
	RPP ottobre 2007			
valore assoluto	**96.142**	**101.429**	**103.605**	**109.190**
Spesa primaria complessiva	627.334	661.725	682.186	701.536
Pil	1.429.479	1.475.402	1.543.824	1.605.043
variazione	*6,91*	*5,50*	*2,15*	*5,39*
incidenza sulla spesa complessiva	*15,33*	*15,33*	*15,19*	*15,56*
in percentuale del Pil	*6,73*	*6,87*	*6,71*	*6,80*
	Dpef luglio 2008			
valore assoluto	**96.142**	**101.429**	**102.290**	**110.626**
Spesa primaria complessiva	627.334	661.725	676.699	704.537
Pil	1.429.479	1.485.377	1.535.541	1.588.803
variazione	*6,91*	*5,50*	*0,85*	*8,15*
incidenza sulla spesa complessiva	*15,33*	*15,33*	*15,12*	*15,70*
in percentuale del Pil	*6,73*	*6,83*	*6,66*	*6,96*
	RPP ottobre 2008			
valore assoluto	**96.142**	**101.506**	**102.290**	**110.478**
Spesa primaria complessiva	627.334	661.725	676.699	703.040
Pil	1.429.479	1.485.377	1.535.541	1.594.560
variazione	*6,91*	*5,58*	*0,77*	*8,00*
incidenza sulla spesa complessiva	*15,33*	*15,34*	*15,12*	*15,71*
in percentuale del Pil	*6,73*	*6,83*	*6,66*	*6,93*

Fonte elaborazioni Corte dei conti su dati Mef

Sul risultato complessivo della spesa sanitaria, cresciuta di circa il 7 per cento a fronte dello 0,5 per cento dello scorso anno, ha inciso, da un lato, il rinvio dal 2007 dell'onere di circa 1.500 milioni per il rinnovo dei contratti del personale sanitario e, dall'altro, lo slittamento al 2009 di quelli riferibili ai rinnovi delle convenzioni con i medici di medicina generale (700 milioni).

Guardando quindi al 2008, al netto delle spese per redditi e per l'assistenza di medicina generale, emerge una crescita della spesa di oltre il 5 per cento contro il 3,5 per cento del 2007. Le spese riconducibili a produttori non *market* (al netto della spesa per redditi da lavoro dipendente) aumentano dell'8,7 per cento, confermando un *trend* crescente già rilevato lo scorso anno (+6,3 per cento nel 2006, +7,1 per cento nel 2007).

Le spese per produzioni di beni e servizi dei produttori market (al netto della spesa per i medici di medicina generale) presentano un aumento più contenuto (+2,3 per cento), cui contribuisce la riduzione della farmaceutica convenzionata (-2,9 per cento) ed il rallentamento di quella ospedaliera privata (+3,7 per cento), a fronte di una dinamica più sostenuta (+5,6 per cento) dell'assistenza specialistica.

Tavola 1.7

Conto economico consolidato della Sanità

	(in milioni)				Variazioni %		
	2005	**2006**	**2007**	**2008**	06/05	07/06	08/07
Prestazioni sociali in natura	***89.606***	***94.422***	***94.546***	***101.083***	***5,4***	***0,1***	***6,9***
corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market:	*37.567*	*38.529*	*38.992*	*39.850*	*2,6*	*1,2*	*2,2*
Farmaci	11.849	12.334	11.543	11.208	4,1	-6,4	-2,9
Assistenza medico-generica	6.453	5.930	6.077	6.175	-8,1	2,5	1,6
Assistenza medico-specialistica	3.193	3.458	3.740	3.950	8,3	8,2	5,6
Assistenza osped. in case di cura private	8.472	8.696	9.176	9.511	2,6	5,5	3,7
Assistenza protesica e balneotermale	4.037	4.123	4.108	3.826	2,1	-0,4	-6,9
Altra assistenza	3.563	3.988	4.348	5.180	11,9	9,0	19,1
corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market:	*52.039*	*55.893*	*55.554*	*61.233*	7,4	-0,6	10,2
Assistenza ospedaliera	40.722	43.764	43.508	47.736	7,5	-0,6	9,7
Altri servizi sanitari	11.317	12.129	12.046	13.497	7,2	-0,7	12,0
Contribuzioni diverse	***895***	***935***	***913***	***1.029***	***4,5***	***-2,4***	***12,7***
Servizi amministrativi	***4.720***	***4.999***	***5.191***	***5.422***	***5,9***	***3,8***	***4,5***
Redditi da lavoro dipendente	2.627	2.724	2.731	2.765	3,7	0,3	1,2
Consumi intermedi	1.938	2.107	2.296	2.485	8,7	9,0	8,2
Altro servizi amm	155	168	164	172	8,4	-2,4	4,9
Altre uscite	***921***	***1.061***	***1.302***	***1.213***	***15,2***	***22,7***	***-6,8***
di cui: interessi passivi	202	319	519	437	57,9	62,7	-15,8
TOTALE USCITE CORRENTI	***96.141***	***101.417***	***101.952***	***108.747***	***5,5***	***0,5***	***6,7***
I servizi prodotti da produttori non market si distinguono in:	*52.039*	*55.893*	*55.554*	*61.233*	*7,4*	*-0,6*	*10,2*
Redditi da lavoro dipendente	31.208	33.748	31.834	35.443	8,1	-5,7	11,3
Consumi intermedi	18.688	19.864	21.537	23.184	6,3	8,4	7,6
Altro	2.143	2.281	2.183	2.606	6,4	-4,3	19,4
di cui							
market al netto spesa per medici medicina generale	31.114	32.599	32.915	33.675	4,8	1,0	2,3
non market al netto delle spesa per redditi da lavoro dipendente	20.831	22.145	23.720	25.790	6,3	7,1	8,7
Complessiva al netto di medici di medicina e redditi	51.945	54.744	56.635	59.465	5,4	3,5	5,0

Fonte: elaborazioni Corte conti su dati Istat

Tavola 1.8

I risultati di esercizio 2007 e 2008 e i risultati del monitoraggio

	2007		2008		2008 il monitoraggio										
	Risultati di esercizio	ripartiz. perdite (%)	Risultati di esercizio	ripartiz. perdite (%)	Rettifiche concordate con le regioni in sede di monitoraggio	Risultato di esercizio dopo le rettifiche	Risultati coperti con somme già incluse nel modello CE	Risultato 2008 senza coperture incluse nel Ce e maggiori coperture 2007	Riporto disavanzi 2007	Disavanzo 2008 comprensivo del riporto disavanzo 2007	Coperture fiscali 2008	Maggiori coperture fiscali 2007	Altre coperture	Fondo transitor.	Risultato dopo la copertura
PIEMONTE	30,8		0,3		0,0	0,3	-363,4	-363,1	0,0	-363,1	363,4	0,0	0,0	0,0	0,3
V. AOSTA	-13,6	0,34	-16,4	0,46	0,0	-16,4	0,0	-16,4	0,0	-16,4	0,0	0,0	0,0	0,0	-16,4
LOMBARDIA	10,1		9,7		0,0	9,7	0,0	9,7	0,0	9,7	0,0	0,0	0,0	0,0	9,7
PA BOLZANO	22,4		15,0		0,0	15,0	0,0	15,0	0,0	15,0	0,0	0,0	0,0	0,0	15,0
PA TRENTO	-8,5	0,21	-1,5	0,04	0,0	-1,5	0,0	-1,5	0,0	-1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	-1,5
VENETO	75,5		14,2		1,3	15,5	-216,7	-201,2	0,0	-201,2	129,8	0,0	87,0	0,0	15,5
FRIULI	39,5		6,6		0,0	6,6	0,0	6,6	0,0	6,6	0,0	0,0	0,0	0,0	6,6
LIGURIA	-141,4	3,54	-111,0	3,11	0,0	-111,0	0,0	-111,0	0,0	-111,0	102,2	0,0	0,0	42,8	34,0
E. ROMAGNA	26,0		12,6		0,0	12,6	-50,0	-37,4	0,0	-37,4	50,0	0,0	0,0	0,0	12,6
TOSCANA	41,9		7,3		0,1	7,4	0,0	7,4	0,0	7,4	0,0	0,0	0,0	0,0	7,4
UMBRIA	9,7		16,0		4,1	20,1	0,0	20,1	0,0	20,1	0,0	0,0	0,0	0,0	20,1
MARCHE	15,6		17,4		4,2	21,7	0,0	21,7	0,0	21,7	0,0	0,0	0,0	0,0	21,7
LAZIO	-1.659,5	41,54	-1.682,2	47,16	0,0	-1682,3	0,0	-1682,3	0,0	-1682,3	955,5	141,9	264,0	321,0	0,1
ABRUZZO	-152,3	3,81	-99,6	2,79	0,6	-99,0	0,0	-99,0	0,0	-99,0	72,0	0,0	0,0	40,2	13,1
MOLISE	-66,5	1,67	-82,0	2,30	1,5	-80,5	0,0	-80,5	-4,1	-84,6	27,0	1,2	1,1	24,7	-30,6
CAMPANIA	-858,7	21,49	-554,5	15,54	0,0	-554,5	0,0	-554,5	-72,8	-627,3	331,1	19,6	32,0	301,7	57,2
PUGLIA	-312,1	7,81	-417,7	11,71	158,5	-259,3	47,6	-211,6	-41,3	-253,0	0,0	45,0	235,4	0,0	27,4
BASILICATA	-18,2	0,46	-17,4	0,49	0,0	-17,4	0,0	-17,4	0,0	-17,4	0,0	0,0	22,4	0,0	5,0
CALABRIA	-170,0	4,26	-124,7	3,50	0,0	-124,7	-35,0	-159,7	-198,0	-357,7	35,0	0,0	0,0	0,0	-322,7
SICILIA	-571,9	14,31	-350,8	9,83	0,0	-350,8	0,0	-350,8	-56,5	-407,3	300,2	25,1	0,0	119,6	37,6
SARDEGNA	-22,5	0,56	-109,5	3,07	0,0	-109,5	0,0	-109,5	0,0	-109,5	0,0	0,0	94,0	0,0	-15,5
TOTALE	**-3.723,5**	**100**	**-3.468,2**	**100,0**	170,18	-3298,0	-617,5	-3915,5	-372,8	-4288,2	2366,1	232,8	735,9	850,0	-103,4
solo perdite	-3.995,1		-3.567,4												
regioni con piani di rientro	-3.472,8	86,93	-2.989,6	83,81											

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati ex Ministero della salute e Mef

4.6. Guardando ai risultati conseguiti dalle singole Regioni, gli esiti del monitoraggio fanno emergere come nel 2008 le perdite accertate si attestino sui 3.567 milioni, in riduzione del 6,8 per cento rispetto all'esercizio precedente (3.995 milioni). In termini di disavanzo complessivo, si passa da 3.724 milioni del 2007 ai 3.468 milioni del 2008.

Si tratta di un fenomeno che continua ad essere prevalentemente localizzato nelle Regioni del centro e del sud del Paese: sole cinque regioni (Lazio, Campania, Sicilia, Puglia e Calabria) spiegano quasi l'87 per cento del disavanzo complessivo.

Se si considerano i dati rettificati per tener conto delle correzioni emerse in sede di verifica dei Tavoli di monitoraggio, il risultato è rivisto in riduzione: lo sfondamento accertato è pari a 3.297 milioni. Per una valutazione complessiva dell'aggiustamento richiesto alle regioni, al disavanzo 2008 così rettificato sono da aggiungere le perdite relative al 2007 e riportate al successivo esercizio: l'ammontare della correzione richiesta sale quindi a 4,3 miliardi.

Dal lato della copertura, circa il 57 per cento delle somme sono da ricondurre ad interventi fiscali già scontati in bilancio o frutto delle sforzo fiscale nelle regioni che hanno sottoscritto i Piani di rientro; il 5,6 per cento a maggiori coperture fiscali emerse dal 2007, il 17,6 per cento fa riferimento a somme di bilancio riallocate e il restante 20,3 per cento a quelle garantite dallo Stato, come il Fondo transitorio per le Regioni con i Piani. Il risultato dopo la copertura indica un disavanzo netto di circa 103 milioni, a fronte di perdite non coperte in Calabria, Molise, Sicilia, Valle d'Aosta e Provincia autonoma di Trento e avanzi e/o maggiori coperture nelle restanti Regioni.

4.7. Nonostante i significativi progressi compiuti in alcune regioni, l'aggiustamento da completare è ancora rilevante. Alle Regioni in squilibrio strutturale si aggiunge la Calabria, con l'emersione di disavanzi che risalgono all'inizio del decennio ed un debito di ancora non chiare dimensioni. Quanto alle Regioni soggette ai Piani, gli esiti della verifica annuale hanno evidenziato elementi di strutturalità dei risultati ottenuti nell'anno solo in alcuni casi. (per un approfondimento si veda l'analisi speciale "*La spesa sanitaria: i risultati del monitoraggio e le prospettive per il 2009*")

L'attivazione della leva fiscale a copertura dei disavanzi, incontra ora, nel nuovo quadro macroeconomico, una maggiore rigidità, che rende ancora più necessaria, rispetto al passato, una correzione dal lato della spesa con il riassorbimento delle inefficienze gestionali e l'eliminazione delle inappropriatezze delle prestazioni.

Non si può trascurare, tuttavia, che, anche se non completati, sono stati comunque avviati negli ultimi due anni processi di ristrutturazione rilevanti, così come sono stati fatti passi avanti in materia di flussi informativi che, se ancora oggi mostrano lacune, dovrebbero consentire a breve un tempestivo e più efficace controllo della spesa. Se finora l'attività di monitoraggio dei Piani è stata quasi completamente assorbita dal controllo dei provvedimenti adottati dalle regioni, nel 2009 è previsto il rafforzamento del c.d. monitoraggio di sistema, finalizzato a verificare l'impatto dei Piani sui sistemi sanitari regionali e supportare l'individuazione di ambiti di intervento prioritari e le nuove azioni che le regioni possono attuare.

Il processo avviato ha, inoltre, innescato un percorso di rigenerazione delle capacità amministrative e programmatorie regionali di tutto rilievo a cui hanno corrisposto, a livello centrale, l'adozione di metodiche di lavoro che potranno essere un prezioso esempio per l'operare cooperativo dei diversi livelli di governo nel nuovo assetto istituzionale. Il riavvio del processo di definizione del federalismo fiscale e le scelte operate in termini di strutture di coordinamento dovranno rafforzare l'esperienza finora maturata, valorizzando il lavoro di raccordo su cui si sono incontrati i diversi livelli di governo.

Al tempo stesso, occorrerà garantire che, pur nel rispetto delle scelte locali, sia massima la trasparenza contabile e omogenei i criteri di definizione delle informazioni necessarie ad un controllo sia degli organi a ciò deputati sia dei cittadini amministrati, anche e soprattutto alla luce della prossima ridefinizione dei LEA. Vanno pertanto valutati positivamente gli sviluppi registrati nella costruzione di un sistema informativo su diversi aspetti della gestione. L'implementazione del sistema informatico rappresenta, al tempo stesso, uno strumento indispensabile per il controllo della spesa e per una gestione più consapevole e attenta alle richieste di salute della popolazione.

In quest'ottica non va, infine, trascurata una componente della spesa sanitaria, quella per investimenti, che in questi anni è risultata sempre più facilmente comprimibile. L'esigenza di contenimento della spesa complessiva e di rispetto degli obiettivi, si è tradotta in ritardi nell'utilizzazione delle risorse e in una loro effettiva spendibilità, determinando, a volte, la perenzione delle somme non impegnate e non spese nei tempi previsti. Il ritardo nei programmi di investimenti, oltre a produrre disagi per i cittadini, può incidere sulle possibilità stesse delle regioni di ridurre i costi derivanti da strutture sanitarie non adeguate.

Il debito delle amministrazioni locali

4.8. Nel 2008 il debito delle Amministrazioni locali ha conosciuto una riduzione significativa, passando dai 110,5 miliardi del 2007 a 106,7 miliardi scendendo in termini di prodotto interno lordo dal 7,2 al 6,8 per cento. La diminuzione è per intero riferibile alle Regioni e agli altri Enti locali , mentre Comuni e Province hanno mantenuto invariata la quota di debito sul Pil. Nel caso delle regioni la diminuzione della consistenza del debito (dal 2,9 al 2,6 per cento sul Pil) è riconducibile pressochè esclusivamente agli effetti prodotti dalla legge 27 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008), in relazione al debito sanitario delle Regioni Lazio, Campania, Molise e Sicilia. Tale norma ha portato alla chiusura anticipata di operazioni di cartolarizzazione utilizzando anticipazioni a carico dello Stato, con conseguente diminuzione del debito regionale verso l'esterno[3].

Il debito di Comuni e Province presenta, invece, un incremento. Dopo la forte crescita del 2006, tuttavia, la variazione nell'ultimo biennio è risultata più limitata (in media di poco superiore al 2 per cento), anche a seguito della modifica del patto di stabilità interno, che ha condotto ad un progressiva riduzione dei disavanzi finanziari degli enti decentrati. L'applicazione di vincoli alla crescita del debito a partire dal 2010 è destinata a rafforzare tale tendenza anche per i prossimi esercizi.

Il rallentamento nella formazione del debito a livello regionale e locale contrasta con le tendenze in atto nei principali paesi europei che, negli ultimi anni e nella previsione 2009, vedono aumentare progressivamente il debito[4].

Altro aspetto meritevole di attenzione è l'andamento del debito per aree geografiche: secondo stime della Banca d'Italia, il debito del Nord Ovest si riduce progressivamente, quello delle amministrazioni del Centro e delle Isole mostra una flessione più marcata (solo nel 2008), mentre il dato riferito al Sud evidenzia un leggero incremento.

4.9. La gestione del debito rappresenta uno dei temi da sempre all'attenzione dell'attività di controllo della Corte. Nel 2008, anche in connessione alle pronunce delle Sezioni regionali di controllo, è stato introdotto uno specifico divieto di concludere contratti di finanziamento che non prevedano il rimborso mediante rate di ammortamento comprensive di capitale ed interessi.

3 Fermo restando, l'impegno delle Regioni interessate a restituire allo Stato gli importi del debito in base a specifici piani di ammortamento di durata trentennale.

4 Il dato è ricavabile dalle analisi svolte dalle principali agenzie di rating e, in particolare, dal rapporto *Standard & Poor'* del maggio 2009, nel quale viene messa in luce una tendenza all'aumento del debito delle Amministrazioni locali in Germania, Francia, Spagna, Svizzera e Svezia.

E' stato inoltre previsto che la durata dell'ammortamento non possa essere inferiore a cinque e superiore a trenta anni, anche nei casi di rinegoziazione di una passività preesistente. L'obiettivo e quello di limitare e disciplinare il ricorso da parte degli enti a strumenti finanziari che si sono rivelati ad alto rischio.

Particolare attenzione meritano, poi, le operazioni di estinzione anticipata di mutui e la rinegoziazione della passività. L'esame delle operazioni svolta dalle Sezioni ha portato ad evidenziare come il vantaggio da prendere in considerazione, anche ai fini della sana gestione finanziaria dell'ente, non può essere solo quello meramente finanziario (dato dalla differenza fra l'attualizzazione dei flussi dei pagamenti della passività originaria e quelli della nuova passività) ma deve estendersi anche ai rischi che l'ente locale assume con la nuova operazione di indebitamento, nonché alle conseguenze dell'allungamento del periodo del debito che vincola l'attività futura dell'Amministrazione. Dall'esame di alcune di queste operazioni, la Corte ha ravvisato l'opportunità di valutare modifiche della normativa.

Inoltre la rinegoziazione non può essere uno strumento diretto ad ottenere un'immediata liberazione di risorse, soprattutto se utilizzate, anche di fatto, per far fronte alla spesa corrente. Ciò soprattutto se l'operazione di ristrutturazione prevede, come accade frequentemente, un allungamento dei termini di pagamento del debito originario. In questo caso, anche in considerazione della maggior durata del vincolo debitorio, sarebbe necessario che le risorse eventualmente liberate nell'immediato venissero destinate a spese di investimento.

4.10. Negli ultimi anni gli enti territoriali hanno fatto ricorso per la gestione del debito a strumenti di finanza derivata. Un fenomeno a cui le sezioni regionali della Corte hanno dedicato una particolare attenzione[5] e che è stato oggetto di referti ed audizioni in sede parlamentare.

La flessibilità di questi strumenti e la loro diffusione nel mercato ha condotto all'elaborazione di varie tipologie contrattuali.

Tra i principali prodotti derivati (tutti con la finalità di gestire i rischi connessi con le oscillazioni dei tassi di interesse) *l'interest rate swap*, contratto derivato non standardizzato, è quello più diffuso[6]. Si tratta di operazioni finanziarie, collegate ad un debito sottostante, che non dovrebbero avere carattere speculativo, in quanto finalizzate unicamente a contenere il rischio di aumento dei tassi di interesse variabili o a ridurre il costo dell'indebitamento a tasso fisso.

---

5 Sono state esaminate sinora circa 200 situazioni e rese altrettante delibere.

6 Con esso le parti si impegnano a versare o a riscuotere a date prestabilite, pagamenti commisurati in base al differenziale di tassi di interesse diversi, con l'aggiunta di opzioni, a favore dell'una o dell'altra parte.

Altra tipologia ha riguardato le operazioni di nuovo indebitamento effettuate mediante l'emissione di prestiti obbligazionari che prevedevano la restituzione del capitale in un'unica soluzione alla scadenza. In questo caso si è trattato di operazioni particolarmente complesse, che, in alcuni casi, hanno comportato rischi, anche elevati, connessi alla gestione dei fondi di ammortamento ed agli obblighi di restituzione da parte degli intermediari finanziari. Questa tipologia contrattuale si è sviluppata principalmente nei rapporti fra istituzioni finanziarie e Regioni, Province e Comuni, soprattutto di grandi dimensioni che hanno utilizzato, negli anni scorsi, questo strumento per operazioni di ristrutturazione dell'indebitamento o per contrarre nuovo debito.

I timori collegati all'utilizzo degli strumenti derivati sono stati alla base di alcuni interventi normativi disposti nel 2008 e rafforzati con la manovra finanziaria per il 2009. Quest'ultima ha dettato regole precise in ordine ad alcuni aspetti dell'ammortamento del debito e ha sospeso temporaneamente la possibilità di concludere nuovi contratti, in attesa dell'introduzione di una nuova analitica disciplina, pur prevedendo una limitata possibilità di procedere alla rinegoziazione dei contratti in essere. Con lo stesso provvedimento è stato, poi, fugato ogni possibile dubbio in ordine alla natura del premio eventualmente incassato dall'ente pubblico al momento del perfezionamento delle operazioni di finanza derivata – meglio noto, come *upfront* – che costituisce, a tutti gli effetti, indebitamento, come in numerose occasioni aveva già segnalato la magistratura contabile[7].

Si tratta di interventi che dovranno portare alla definizione di una nuova disciplina generale attraverso decreti di carattere regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze in attuazione di quanto previsto dalla manovra finanziaria per il 2009[8].

Dal 2007, attraverso le linee guida e i questionari sottoposti agli organi di revisione degli enti (relativi sia al bilancio di previsione che al rendiconto) la Corte dei conti ha avviato un'attività di monitoraggio e controllo del fenomeno che si è tradotta in una raccolta di dati omogenei di carattere generale, riferiti a tutti gli enti territoriali, ma anche in una analisi della situazione del singolo ente, individuando le caratteristiche di ogni operazione e valutandone l'incidenza sulla complessiva gestione amministrativa e finanziaria. Una analisi che fa ritenere che le conseguenze negative per gli enti locali, riconducibili all'utilizzo degli strumenti di finanza derivata, dipendano non tanto dallo strumento in sè, quanto da un utilizzo improprio e dalla frequente assenza di adeguate conoscenze tecniche da parte delle amministrazioni. Le

7 Art. 3, co. 17, legge n. 350 del 2003, nel testo modificato dall'art. 62, co. 3 bis del DL n. 112, conv. in legge n. 133 del 2008, come sostituito dall'art. 3 della legge finanziaria per il 2009.

8 Art. 62, co. 3 del citato DL 25 giugno 2008, n. 112, conv. in legge 6 agosto 2008, n. 133, nel testo risultante a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 3 della l. 22 dicembre 2008, n. 203. I commi successivi della norma citata introducono alcuni specifici limiti che dovranno essere osservati in sede di disciplina regolamentare.

verifiche condotte in relazione a singole situazioni hanno, peraltro, fatto emergere numerosi casi nei quali gli enti territoriali hanno tratto giovamento nell'ambito della gestione del loro debito.

4.11. Nel 2008 sono state poste le condizioni per un ulteriore contenimento nel ricorso al debito per il finanziamento delle Amministrazioni locali. A decorrere dall'anno 2010, infatti, gli Enti locali non potranno aumentare la consistenza del debito rispetto a quella esistente al 31 dicembre dell'anno precedente, se non nei limiti stabiliti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, con proiezione triennale[9]. Inoltre, in base alla nuova previsione legislativa, se nell'anno precedente si è registrato un rapporto percentuale tra consistenza complessiva del debito e totale delle entrate correnti, al netto dei trasferimenti statali e regionali, superiore alla misura che sarà determinata con uno specifico decreto del Ministro dell'economia e delle finanze il limite all'aumento del debito è ridotto di un ulteriore punto percentuale[10].

Tali norme, insieme al divieto di indebitamento previsto in caso di mancato rispetto del Patto di stabilità interno[11], possono, in prospettiva, limitare il ricorso a fonti esterne di finanziamento, quali mutui ed emissioni di prestiti obbligazionari, ed orientare gli enti su strumenti contrattuali che vedano il coinvolgimento di capitale privato (quali, in particolare, il *project financing* e il *leasing* immobiliare). La recente disciplina normativa contenuta nel Codice dei contratti ha previsto espressamente questa possibilità.

Va, tuttavia, evitato che il ricorso a tali strumenti invece di rappresentare una modalità di coinvolgimento di capitali privati, sia utilizzata per eludere i vincoli in materia di indebitamento. Per ovviare a ciò si potrebbe stabilire, ad esempio in relazione al *leasing*, che, se l'operazione non rientra nella categoria del leasing strumentale, il debito connesso ai canoni debba essere incluso nello *stock* di debito dell'ente e gli enti che non rispettino il Patto di stabilità non possano utilizzare lo strumento nell'esercizio successivo.

I limiti posti all'espansione del debito rendono necessaria una attenta valutazione dei rapporti finanziari tra Enti locali e società partecipate. I controlli operati dalle sezioni regionali della Corte hanno rilevato come in alcuni casi, soprattutto le società in house siano utilizzate quale veicolo per ricorrere ad indebitamento. Ne sono un esempio alcune operazioni di valorizzazione del patrimonio immobiliare che prevedono la cessione degli immobili a società

9 Art. 77 bis, co. 10 e 29 del DL n. 112, conv. in legge n. 133 del 2009.
10 Art. 77 bis, co. 11 e 29 del DL n. 112, conv. in legge n. 133 del 2009.
11 I contratti di mutuo e quelli di prestito obbligazionario posti in essere dagli enti territoriali debbono essere corredati da una specifica attestazione dalla quale risulti che l'ente nell'anno precedente ha conseguito gli obiettivi inerenti il Patto di stabilità interno. Se manca l'attestazione l'istituto finanziario o l'intermediario finanziario non può procedere al finanziamento o al collocamento del prestito Art. 77 bis, co. 20 del DL n. 112, conv. in legge n. 133 del 2009.

partecipate e il ricorso al debito da parte di queste ultime per erogare il corrispettivo all'ente (di fatto gli immobili dell'ente garantiscono il debito).

Si tratta di un fenomeno che potrebbe condurre alla formazione di debiti occulti destinati a gravare sugli enti territoriali. Fenomeno che potrà essere arginato una volta che diverrà operante il consolidamento del bilancio dell'ente locale con quello delle società partecipate (previsto sia nella legge 42/09 e dal più recente progetto di riforma della legge di contabilità).

Il ridisegno del sistema di finanziamento delle Amministrazioni decentrate e del coordinamento della finanza pubblica.

4.12. Le difficoltà che ancora si pongono per il contenimento della spesa corrente e per l'individuazione di regole durature per il coordinamento tra diversi livelli di governo non possono che far guardare con attenzione ad un sollecito completamento del processo di riorganizzazione economico-finanziaria del Paese con la definizione di una piena autonomia e responsabilità gestionale delle Amministrazioni decentrate. Oggi, anche alla luce della crisi economica e delle conseguenti difficoltà della finanza pubblica, è più che mai necessario che, con tale completamento, si ottenga un miglioramento dell'azione pubblica e un riassorbimento delle sacche di inefficienza alla base, anche nel recente passato, di una ingiustificata crescita della spesa.

La legge delega approvata dal Parlamento lo scorso 29 aprile prevede un profondo mutamento nel meccanismo che ha, fino ad ora, regolato il sistema di finanziamento delle Amministrazioni territoriali. Tre sono gli aspetti centrali di tale progetto: il graduale passaggio dal criterio della "spesa storica" ad una valutazione dei fabbisogni finanziari degli enti basati su una valutazione dei costi e dei fabbisogni standard per quanto riguarda le funzioni essenziali garantite costituzionalmente e ad un finanziamento fondato sulla capacità fiscale per le restanti funzioni; l'abbandono di uno schema di finanziamento basato sulla finanza derivata, con l'attribuzione alle amministrazioni territoriali di entrate proprie e compartecipate in sostituzione di trasferimenti; il ridisegno delle regole di coordinamento della finanza pubblica.

4.13. L'abbandono della spesa storica e la stima dei costi standard (intesi come costo di riferimento della produzione di un bene o di un servizio in condizioni di efficienza produttiva) mirano a individuare le risorse necessarie ad assicurare la copertura dei livelli essenziali delle prestazioni riducendo, ad un tempo, le inefficienze gestionali e le spese a cui non corrispondono

servizi effettivi. Il costo o il fabbisogno standard costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica, nonché gli obiettivi di servizio cui devono tendere le Amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle rispettive funzioni, siano esse legate a prestazioni essenziali o servizi fondamentali.

Nel caso delle Regioni sono ricomprese tra quelle tutelate costituzionalmente la sanità e l'assistenza, nonché le spese per istruzione relative ai servizi e alle prestazioni inerenti l'esercizio del diritto allo studio e lo svolgimento delle altre funzioni amministrative attribuite alle regioni. Per il trasporto pubblico locale si sono assimilate le spese di natura corrente a quelle non fondamentali (seppur perequate "adeguatamente") e le spese, di parte capitale a quelle cui assicurare una perequazione completa.
Rinviata a una successiva legge dello Stato l'individuazione definitiva delle funzioni fondamentali degli Enti locali, la delega prevede indicazioni più puntuali, anche se solo provvisorie, di tali funzioni con riferimento al periodo transitorio. Per tali enti, la spesa corrente standardizzata (fabbisogno *standard*) dovrà essere definita tenendo conto delle diversità legate all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali e socio-produttive. Si è introdotto l'utilizzo di indicatori di fabbisogno infrastrutturale per il finanziamento della spesa in conto capitale.

Si tratta di un obiettivo condivisibile ed, ad un tempo, ambizioso. Le difficoltà nella definizione di un sistema di valutazione dei costi delle prestazioni adeguato a misurare l'efficienza dell'azione pubblica sono ancora molte[12], anche in quei settori, come la tutela della salute, dove maggiori sono oggi le informazioni a disposizione. Manca, ad eccezione della sanità, una chiara individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Soprattutto per gli enti locali, poi, la forte eterogeneità che li caratterizza renderà particolarmente complesso pervenire ad una valutazione dei fabbisogni *standard* delle prestazioni e alla individuazione di un insieme di indicatori condivisi.

Determinante sarà, quindi, non solo la individuazione di metodiche di lavoro condivise destinate a produrre risultati utilizzabili nel medio periodo, ma anche (e forse soprattutto) la scelta che verranno assunte per la fase transitoria.

4.14. Il nuovo sistema prevede l'assegnazione agli enti territoriali di tributi propri e compartecipati in sostituzione dei trasferimenti erariali e regionali. Si tratta di tributi propri istituiti da legge statale, addizionali su tributi erariali e tributi istituiti autonomamente dagli enti territoriali.

[12] La legge non indica con quali parametri si ritenga di procedere (media dei costi pro capite rilevati nei casi che presentano la migliore combinazione di prestazioni e risultati; "*best practice*" per tipologia o livello di prestazione; rilevazione analitica dei costi, considerando anche variabili di contesto).

Per le Regioni, riguardo alle spese sorrette da tutela costituzionale, per cui è prevista la copertura integrale, il fabbisogno è assicurato dal gettito dei tributi regionali a tale fine dedicati, da un'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, dall'IRAP (in via transitoria) e da un fondo perequativo alimentato da una compartecipazione all'IVA.
Per le altre spese (non essenziali) i decreti delegati devono prevedere modalità di finanziamento con il gettito dei tributi propri e con quote del fondo perequativo alimentato dall'addizionale regionale all'IRPEF. Per queste spese, la perequazione è prevista operare in base alla capacità fiscale attraverso la riduzione delle differenze in termini di capacità fiscale pro capite tra regioni.
Per quanto riguarda il finanziamento delle spese essenziali dei Comuni è previsto che *prioritariamente siano finanziate da una* compartecipazione all'IVA, la compartecipazione all'IRPEF e un nuova fonte di finanziamento rappresentata dall'imposizione immobiliare (esclusa la tassazione patrimoniale sull'abitazione principale). Così le spese essenziali delle Province che sono "prioritariamente" finanziate da una fonte nuova rappresentata da tributi "*il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma*" e dalla generica *"compartecipazione ad un tributo erariale"*.
Per le spese non essenziali, oltre ai tributi propri, sono introdotte "compartecipazioni al gettito di tributi". Inoltre il fondo perequativo deve essere basato sulle capacità fiscali *"per abitante"*.
Sia per i comuni che per le province, la possibilità di disporre ora di "uno o più tributi propri" di scopo sottintende un ampliamento dell'autonomia impositiva dell'ente locale.
Per le addizionali (erariali e regionali) attribuire agli enti locali è prevista una manovrabilità che tenga conto della divisione demografica degli stessi per fasce.
Per l'entità ed il riparto dei fondi perequativi sono previste modalità di funzionamento distinte per le funzioni fondamentali e le altre: nel primo caso, il meccanismo di riparto è basato su indicatori generali di fabbisogno finanziario e di infrastrutture, mentre nel secondo, oltre alla riduzione delle differenze in termini di capacità fiscali, si tiene conto, per gli enti inferiori a una certa soglia, della dimensione demografica.

Il passaggio da trasferimenti ad entrate proprie o compartecipazioni è accompagnato da un ampliamento del margine di gestione della politica tributaria locale. Ciò sia in direzione di una modifica di elementi costitutivi delle imposte, sia nella stessa possibilità di istituire autonomamente nuovi tributi. Per una parte dei tributi necessari al finanziamento delle funzioni attribuite è prevista la possibilità di disporre, con legge regionale, modifiche delle aliquote e di introdurre esenzioni, detrazioni e deduzioni.

Nell'attuazione della delega andranno evitati i rischi di distorsioni distributive nel funzionamento del sistema tributario. Riguardo all'IRPEF, le scelte operate non dovranno incidere sulla struttura di progressività del tributo, sul principio di semplificazione o sul corretto funzionamento della perequazione, conservando al Governo centrale la disponibilità di un insostituibile strumento di politica fiscale. Muove in questa direzione il più limitato ruolo attribuito all'IRPEF nel testo approvato dal Parlamento (rispetto al progetto iniziale)[13] e l'impegno affidato al legislatore delegato di operare a *"salvaguardia dell'obiettivo di non alterare il criterio della progressività del sistema tributario e rispetto del principio della capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche"*.

Ancora da chiarire, poi, è il ruolo che avranno le entrate extratributarie degli enti (proventi dei servizi pubblici e dei beni dell'ente, utili netti delle aziende, ecc.) non considerate

[13] Per i Comuni è prevista una compartecipazione all'IRPEF (ma tra le fonti prioritarie la compartecipazione all'IVA viene prima di quella all'IRPEF) ma non per le Province. Nella scelta delle fonti di finanziamento emerge anche un evidente condivisibile sforzo di individuare le fonti che siano maggiormente legate al territorio e più uniformemente distribuite (imposizione immobiliare e tasse automobilistiche), con il risultato positivo di contenere il ricorso al fondo perequativo.

nel nuovo sistema di finanziamento e per le quali nella legge delega si afferma il principio della "*piena autonomia nella fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi offerti anche su richiesta di singoli cittadini*".

Anche nel passaggio da trasferimenti a tributi permangono aspetti che richiederanno una particolare cautela. Andrà, ad esempio, considerato che la ripartizione, finora vigente, per le funzioni del così detto federalismo amministrativo si basa su una valutazione dei fabbisogni operata, a livello di settore, in occasione della definizione dei riparti regionali attuati in seguito al decreto legislativo n. 112 del 1998: si tratta, pertanto, di una ripartizione non omogenea in termini pro capite. La trasformazione di tali trasferimenti in entrate proprie (addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche) e la conseguente perequazione producono una redistribuzione delle somme anche in presenza di un elevato livello di solidarietà: un processo di cui va valutato l'effetto in funzione della persistenza o meno dei motivi alla base dell'originaria ripartizione.

4.15. Una delle condizioni fondamentali per garantire il contenimento della spesa (oltre ad una maggiore responsabilizzazione dal lato delle entrate e il riferimento a costi *standard*) è che vengano rafforzate le leve a disposizione per la gestione della finanza pubblica, attraverso scelte adeguate in termini di coordinamento.

A questo riguardo, nel prefigurare la disciplina del Patto di stabilità interno, la legge delega conferma l'impostazione finora vigente, che prevede che il contributo agli obiettivi sia garantito da ciascun ente in termini di competenza e di cassa. Si prevede, tuttavia, anche di far riferimento a parametri sia per la misurazione della virtuosità delle Amministrazioni locali, in relazione alla gestione dell'autonomia finanziaria, sia per la valutazione dell'efficacia e dell'adeguatezza dei servizi resi. Con la legge finanziaria il Governo, in coerenza con il quadro programmatico contenuto nel Dpef, è previsto proponga, previo confronto in sede di Conferenza unificata, norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica per ciascun livello di governo in termini di convergenza dei costi e dei fabbisogni *standard*, di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali, di saldi programmatici, di livello di ricorso al debito e di pressione fiscale. Viene, altresì, disposto per i casi di scostamento di maggior rilievo dagli obiettivi individuati, l'adozione di un Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza, che preveda per gli enti un'assistenza nella valutazione delle cause e delle misure correttive.

Di rilievo per la finanza pubblica e per l'intero monitoraggio degli andamenti gestionali è, poi, l'inserimento, tra i principi e i criteri direttivi previsti per le deleghe, di quello relativo

all'armonizzazione dei bilanci pubblici. Due le caratteristiche indicate: la coerenza dei criteri di costruzione dei bilanci degli enti territoriali con il bilancio dello Stato; la registrazione delle poste contabili di entrata e di spesa di Stato ed enti territoriali in forme che consentano di ricondurle ai criteri rilevanti per l'osservanza del Patto di stabilità e crescita[14]. La previsione è resa più stringente dall'estensione delle sanzioni anche al caso di mancato rispetto dei criteri di uniformità dei bilanci.

Coerenti con tale impostazione sono anche le modifiche introdotte al sistema premiale e sanzionatorio. Per gli enti "meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica", fino alla dimostrazione dell'operatività di provvedimenti in grado di correggere gli squilibri (attraverso le dismissioni e l'attivazione della autonomia impositiva), si conferma il blocco delle assunzioni e delle spese discrezionali, mentre vengono previste sanzioni automatiche per gli organi di governo e amministrativi degli enti territoriali[15].

L'arricchimento delle disposizioni che disegnano la cornice entro cui dovrà porsi il nuovo meccanismo di coordinamento della finanza pubblica sembra rispondere con maggiore forza alle esigenze di proseguire nel percorso di stabilizzazione dei saldi di finanza pubblica, puntando sul recupero di efficienza delle spese e sulla riduzione della pressione fiscale, come elementi qualificanti del percorso di definitivo riequilibrio dei conti pubblici. Tali progressi risultano ancor più determinanti oggi che alla gestione delle politiche economiche si pone un problema ulteriore, a motivo degli sfavorevoli andamenti della congiuntura economica.

Non mancano tuttavia elementi che potrebbero incidere sulla gestibilità e sulla tenuta del meccanismo di responsabilizzazione degli enti decentrati. Con riferimento al Patto di stabilità interno, il testo prevede che i decreti attuativi approntino un meccanismo valido per ciascuna regione e ciascun Ente locale. Il ruolo di coordinamento previsto per le *regioni* risulta solo "eventuale"[16]. La necessità di ottenere una "concertazione", in presenza di un meccanismo di definizione degli obiettivi che restano, invece, riferiti ai singoli enti (con inevitabili "vantaggi" o "penalizzazioni" dovute agli andamenti passati), potrebbe condizionare l'operare di detto coordinamento regionale. La concertazione partirebbe, poi, da un quadro obiettivo, risultante dalla somma delle condizioni relative dei singoli enti aderenti e delle loro *performance*

[14] Tale ridisegno risulterà ancora più significativo se sarà rapidamente completato il processo di revisione dei principi contabili con la previsione di forme di consolidamento nei bilanci degli enti delle strutture societarie partecipate, frutto di processi di esternalizzazione.

[15] Fino a disporre l'esercizio del potere sostitutivo per gli enti che non rispettino gli equilibri economico finanziari, o non assicurino i livelli essenziali delle prestazioni, o che presentino scostamenti persistenti dal patto di convergenza .

[16] Le Regioni "possono adattare, previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse Regioni".

economiche più recenti: un approccio che rischia di riprodurre, anche per gli anni a venire, le distorsioni rilevate negli ultimi esercizi e spesso sottolineate dalla Corte.

5. La manovra di bilancio per il 2009

5.1. Il quadro macroeconomico esercita oggi un forte condizionamento sugli equilibri di bilancio e sulla gestione della finanza pubblica. Lo scivolamento dell'economia mondiale nella recessione più grave della storia moderna alimenta le spinte in direzione di un utilizzo espansivo della leva di bilancio. Al contempo, in Italia, il permanere del debito pubblico sui livelli più elevati dell'area industrializzata rende necessario un uso parsimonioso delle risorse, tanto più in una prospettiva che vede allontanarsi l'obiettivo del pareggio di bilancio. Diviene particolarmente difficile, in queste condizioni, conservare l'equilibrio fra esigenze di sostegno del ciclo economico, da una parte, e mantenimento della sostenibilità futura dei saldi di finanza pubblica, dall'altra.

Nell'azione di governo, questo dilemma trova una sintesi nello sfasamento temporale prescelto nell'attuazione della manovra: di natura prevalentemente correttiva prima dell'estate scorsa; improntata al contrasto della recessione nei mesi successivi. Peraltro, a causa del deterioramento del quadro macroeconomico, gli obiettivi originariamente enunciati nel Dpef 2009-2013 del giugno 2008 non potranno essere conseguiti.

La recente Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica (RUEF) aggiorna in modo nettamente peggiorativo le previsioni per il 2009 relative sia all'attività economica che alla finanza pubblica: il tasso di variazione del Pil in termini reali, che era ancora positivo (+ 0,5 per cento) in occasione della Relazione previsionale e programmatica (RPP) del settembre scorso, viene indicato in rapida inversione (- 4,2 per cento); nel contempo si eleva al 4,6 per cento in rapporto al Pil la previsione di indebitamento per il 2009-2010 e al 4,3 per cento la stima per il 2011, mentre il quadro programmatico pre-crisi esposto nel Dpef prevedeva un disavanzo del 2 per cento nel 2009 e un azzeramento del saldo nel 2011. Il quadro di finanza pubblica segnala indicatori molto negativi: il peso delle entrate in rapporto al Pil raggiungerebbe un valore prossimo a quello storicamente più elevato registrato nel 1997 (47,6 per cento); il totale delle spese al netto degli interessi supererebbe il 47 per cento, il valore più alto dal dopoguerra; il rapporto debito/Pil salirebbe al 114,3 per cento (contro il 102,9 stimato nella RPP di settembre).

5.2. Le quantificazioni proposte dalla RUEF si inseriscono in un processo di continua revisione peggiorativa dei saldi programmatici. A settembre, con la Nota di aggiornamento al Dpef, gli obiettivi di indebitamento per il 2010-2011 venivano elevati all'1,2 e allo 0,3 per cento, con una differenza di circa tre decimi di punto rispetto al Dpef. Revisioni più consistenti, e relative anche al 2009, sono state apportate lo scorso febbraio con la Nota informativa allegata al Programma di Stabilità e Crescita. In quell'occasione, l'indebitamento veniva stimato pari al 3,7 per cento nel 2009 e al 2,9 per cento per il 2011. Veniva quindi formalmente abbandonato l'obiettivo di azzerare l'indebitamento pubblico. Infine, con la RUEF sono state adottate valutazioni improntate ad ancora maggiore prudenza.

Lo scostamento tra il profilo proposto nella RUEF e il percorso programmatico indicato nel Dpef cresce nel tempo. Il maggiore indebitamento ora previsto sale dai 2,6 punti di Pil del 2009 agli oltre quattro punti del 2011. Rileva quindi non solo il maggior valore di indebitamento del 2009, ma anche l'abbandono dell'ipotesi di una progressiva riduzione del disavanzo all'interno dell'orizzonte previsivo. Con maggior dettaglio, nel Dpef, il calo dell'indebitamento fra il 2009 e il 2011 era stimato pari a circa due punti. Questo valore è stato ridotto a 1,8 punti nella Nota di aggiornamento al Dpef, poi a 0,8 punti nella Nota di accompagnamento al Programma di stabilità e infine a 0,3 punti nella RUEF.

La revisione dei profili programmatici potrebbe essere interamente da ricondurre alla contrazione dell'attività economica. Data la scarsa rilevanza, nel nostro paese, degli stabilizzatori automatici dal lato della spesa, gli effetti della sfavorevole congiuntura sono visibili soprattutto nell'andamento delle entrate. Complessivamente, la RUEF stima a fine periodo un livello di entrate inferiore di 66 miliardi rispetto a quanto programmato nel Dpef. Le spese sono di contro indicate in linea (+1,6 miliardi) con l'originario profilo programmatico.

Il probabile esaurimento della fase più acuta della recessione non solleva dalla necessità di mantenere un difficile equilibrio fra le esigenze di sostegno dell'economia, da un lato, e di conservazione degli equilibri di finanza pubblica dall'altro. A fronte dell'emergere di questo vero e proprio *trade-off* di politica economica, l'azione del governo poggia le proprie basi sul programma di messa in sicurezza dei conti pubblici, a cui si è dato attuazione con il DL 112/2008 (convertito dalla legge 133/2008). I tempi scelti per il varo della manovra correttiva fanno sì che l'Italia sia l'unico, fra i grandi paesi, ad affrontare la recessione con misure di contenimento del disavanzo già incorporate nella legislazione vigente.

Nelle stime presentate dall'Ocse lo scorso mese di marzo, l'Italia era l'unico paese a cui si attribuiva, in virtù della manovra correttiva adottata prima della crisi, un miglioramento del saldo di bilancio depurato dal ciclo economico (0,9 punti nel 2010 rispetto al 2007). Per gli altri

paesi si valutavano peggioramenti consistenti: cinque punti negli Stati Uniti, due punti e mezzo in Germania, un punto e mezzo in Francia e Giappone, oltre tre punti nella media delle economie industrializzate. Ciò per effetto delle manovre espansive del bilancio pubblico, operanti negli Stati Uniti già dal 2008 e adottate negli altri paesi a partire dal 2009.

E' stato osservato che la gravità della crisi economica in atto – di dimensioni non sperimentate dal dopoguerra – giustifica l'adozione di provvedimenti di sostegno anche di forte impatto sui conti pubblici, già appesantiti dagli effetti automatici del ciclo economici negativo. Ma gli inevitabili riflessi sul disavanzo e sul debito pubblico, connessi agli interventi di stimolo dell'economia, precludono tale strategia ai paesi, come l'Italia, che presentano gravi squilibri nei conti pubblici e nel livello del debito.

5.3. La prima fase della manovra correttiva dei conti pubblici – quella dedicata alla "messa in sicurezza" dei saldi – si è concentrata, essenzialmente, nelle misure recate dal DL n. 112 del 2008, che ha consentito di anticipare al giugno dell'anno scorso l'adozione degli interventi a valere sul triennio 2009-2011. Provvedimenti di stabilizzazione sono, altresì, riferibili alla legge finanziaria per il 2009. Nel triennio di riferimento, le misure introdotte dovrebbero consentire, complessivamente, secondo le stime governative, una correzione dell'indebitamento netto, al termine del triennio pari a 58 miliardi a fronte di una manovra lorda di circa 80 miliardi di euro.

Oltre 60 miliardi sarebbero i risparmi derivanti da minori spese delle Aamministrazioni pubbliche (centrali e territoriali), con un peso maggiore per i tagli alle spese correnti (circa 47 miliardi cumulati nel triennio), ma senza escludere la riduzione delle spese in conto capitale (oltre 14 miliardi). Come anticipato, la quota prevalente di tali risorse (più del 70 per cento) viene destinata alla correzione del disavanzo tendenziale, essendo il resto diretto a coprire le maggiori spese e le minori entrate non comprese nella proiezione a legislazione vigente, ma indifferibili (come, in primo luogo, i rinnovi contrattuali) o provvedimenti previsti nello stesso DL n.112 o nella Finanziaria (come l'abolizione del *ticket* sull'assistenza specialistica).

Dopo avere programmato gli interventi in grado, ad avviso del governo, di mettere in sicurezza gli equilibri di bilancio, le decisioni del governo si sono successivamente concentrate su misure in grado di contrastare gli effetti della crisi economica. Questa seconda parte della manovra di finanza pubblica ha preso definitivamente corpo nel primo quadrimestre 2009. All'approvazione a gennaio della legge 2/2009 (conversione del DL 185/2008, recante "misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale") ha fatto seguito a febbraio il varo del DL 5/2009

contenente "Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi"(convertito in l.33/2009), mentre a marzo il Cipe ha definito, a valere sulle risorse FAS, il livello di finanziamento del Piano di infrastrutture strategiche 2009 (delibera 11/2009) e del Fondo sociale per occupazione e formazione (delibera 2/2009). In tal modo, è stata data attuazione agli indirizzi per la riprogrammazione delle risorse comunitarie adottati nel decreto legge n.112/2008. Nel periodo in esame è stato infine convertito in legge il DL 207/2008, cosiddetto "milleproroghe" (legge 14/2009). Nell'insieme, gli interventi proposti modificano solo in misura marginale i saldi di bilancio (in particolare l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche), in virtù della scelta del governo di non consentire, pur in presenza di una crisi economica di intensità inattesa, peggioramenti del disavanzo superiori a quello derivante direttamente dalle sfavorevoli condizioni cicliche. E ciò, come si è detto, soprattutto a causa della particolare difficile collocazione dell'Italia nella graduatoria del debito pubblico. Di riflesso, le esigenze di finanziamento delle nuove iniziative di sostegno dell'economia (sia nel campo delle infrastrutture che nel settore sociale e del sostegno dei redditi più bassi) sono state necessariamente impostate con la logica compensativa (in particolare estendendo la pratica del ricorso a risorse assegnate al Fondo per le aree sottoutilizzate). Operando in condizioni di pareggio, gli effetti espansivi della manovra anti-crisi restano pertanto affidati ai diversi valori che assumono i moltiplicatori delle singole poste del bilancio pubblico. Alcune misure, inoltre, si propongono di risollevare le sorti di specifici settori di attività, non perseguendo un obiettivo di generalizzata espansione del bilancio pubblico.

In sintesi, gli interventi di maggiore rilievo finanziario che compongono l'intera manovra, restrittiva e di sostegno dell'economia, e che pertanto appaiono meritevoli di una analisi particolarmente attenta - soprattutto ai fini della consueta verifica della effettiva realizzabilità degli esiti attesi - riguardano:

- la manovra sulle entrate, con particolare riguardo agli strumenti per la riorganizzazione e il potenziamento della lotta all'evasione fiscale e al sommerso e all'azione di potenziamento delle attività di accertamento e di riscossione;

- gli interventi di riduzione delle dotazioni di spesa delle missioni del bilancio dello Stato sia di parte corrente che di conto capitale, definiti contestualmente alla previsione di una maggiore flessibilità delle amministrazioni nella gestione delle risorse;

- la revisione degli obiettivi del Patto di stabilità interno, con il rafforzamento del sistema sanzionatorio e di premialità e la riduzione dei trasferimenti agli enti locali;

- le misure di controllo della spesa sanitaria, alle quali sono attribuiti effetti finanziari di risparmio soprattutto con riguardo al biennio 2010-2011;

- gli interventi di sostegno e tutela dei redditi delle famiglie, di ampliamento dei destinatari degli ammortizzatori sociali, di agevolazione fiscale e tariffaria e di accelerazione di investimenti pubblici.

5.4. La manovra di bilancio per il 2009 è stata oggetto di una approfondita analisi da parte della Corte, nell'ambito della Relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa trasmessa al Parlamento alla fine dello scorso mese di maggio.

L'azione di *fiscal policy* adottata in Italia è esaminata dalla Corte con riguardo sia alla manovra di controllo del disavanzo (legge 133/08 e legge finanziaria per il 2009) che all'insieme dei provvedimenti di sostegno dell'economia e di natura sociale (i decreti legge 155/08, 185/08, 5/09).

Una particolare attenzione è riservata – nell'analisi della Corte – alla decisione governativa di proporre interventi espansivi che non producano effetto di peggioramento del saldo tendenziale, vale a dire interventi che devono trovare "copertura" nella contestuale riduzione di altre spese o in aumenti di entrate. Ad avviso della Corte il finanziamento con modalità compensative (in sostituzione di altre iniziative) lascia ampi margini di incertezza sul se e sul quanto tali interventi possano produrre impulsi effettivi sull'economia. Ciò dipende, infatti, dal grado di maturazione e dalla redditività delle nuove iniziative a fronte di quelle sospese.

L'auspicata accelerazione degli investimenti pubblici, in particolare, seguita a restare un obiettivo di difficile realizzazione, come risulta dalle stesse previsioni 2009-2011 presentate nella recente Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica. La necessità di mantenere un fermo controllo della spesa pubblica – e la più agevole "scappatoia" di rinviare i pagamenti della spesa in conto capitale – ha, infatti, determinato, negli ultimi anni, un costante declino degli investimenti di tutte le amministrazioni pubbliche. Lo stesso Patto di stabilità interno, che governa i comportamenti degli enti territoriali, si è tradotto in rigidi vincoli per il rispetto dei quali la tendenza degli enti è stata quella di ridurre la spesa di investimento. Sul versante delle entrate la Corte identifica le caratteristiche di una politica tributaria segnata, rispetto alla manovra della scorsa estate, da uno spostamento di attenzione dall'obiettivo di tutela dell'equilibrio dei conti pubblici a quello di contrasto della crisi economica. Peraltro, la puntuale rassegna dei provvedimenti adottati e le criticità che coinvolgono talune valutazioni spingono a sottolineare il rischio di una possibile asimmetria per effetto del diverso grado di realizzabilità delle previsioni: elevato nel caso delle minori entrate e, all'opposto, condizionato

dalle forti incertezze che circondano gli esiti delle misure di lotta all'evasione nel caso delle maggiori entrate.

Ed è proprio sulla lotta all'evasione, ed alla sua rilevanza nella manovra di finanza pubblica per il 2009, che la Corte ha ritenuto di operare un approfondimento per segnalare taluni nodi irrisolti.

La sua persistente caratterizzazione di straordinarietà, accompagnata dal suo crescente impiego come strumento di politica di bilancio, alternativo a riduzioni di spesa o ad aumenti di entrata, evoca il rischio di affidare la copertura di maggiori spese o sgravi strutturali con temporanei ed incerti recuperi di evasione.

Ugualmente significativi i rischi connessi a strategie di contrasto basate su un mix di controlli e semplificazioni, repressione e *compliance*. Rischi legati ad un'estensione di meccanismi concordatari e, conseguentemente, a un'attenuazione dell'attività di controllo e, più in generale, a una riduzione dei costi per i contribuenti derivanti da una possibile scoperta dell'evasione.

Da ultimo, la Corte segnala la mancata presentazione al Parlamento della prevista relazione sui risultati di maggior gettito conseguiti con la lotta all'evasione nell'anno 2008. Le modifiche introdotte non hanno cambiato significativamente l'impostazione originale della manovra per gli enti territoriali e per il settore sanitario. Di esse la Corte valuta, nella Relazione quadrimestrale, la capacità di rispondere alle difficoltà emerse nella fase di attuazione e la coerenza con gli obiettivi ridisegnati a fronte del nuovo quadro macroeconomico.

Per quanto riguarda gli enti territoriali, uno degli obiettivi principali delle modifiche normative è quello di ridurre le difficoltà finora incontrate da tutte le misure che si sono poste un obiettivo di ricomposizione della spesa.

I tentativi di allentare i vincoli del Patto per favorire la spesa in conto capitale hanno infatti avuto, finora, effetti piuttosto limitati rispetto alle aspettative; gli investimenti non hanno mostrato, infatti, segnali di ripresa. Anche il nuovo meccanismo previsto per il 2009 potrebbe avere, ad avviso della Corte, un impatto a questo fine molto limitato, in considerazione dei requisiti soggettivi di virtuosità richiesti per poter accedere alla misura e, soprattutto, perché l'esito finale dipende anche dalle scelte di un diverso livello di governo: in particolare, dalla convenienza che le regioni possono avere nel concedere spazio agli investimenti locali.

Per la sanità, i risultati del 2008 fanno guardare con preoccupazione alla previsione per il 2009 - già rivista al rialzo nel corso del 2008 rispetto al quadro programmatico della RPP (novembre 2007). La previsione si fonda su un sostanziale dimezzamento del tasso di crescita

dei consumi intermedi (anche grazie ad un pieno rispetto del limite posto alla spesa farmaceutica delle strutture ospedaliere – previsione non rispettata nell'esercizio appena chiuso) e sulla piena conseguibilità dei risparmi attesi dai piani di rientro.

PAGINA BIANCA

Analisi speciali.

Le riduzioni delle spese delle Amministrazioni centrali nel 2008: un tentativo di valutazione a consuntivo

L'analisi volta a effettuare una prima verifica sull'efficacia di alcuni provvedimenti di contenimento della spesa dell'Amministrazione centrale è di seguito circoscritta alla categoria dei "consumi intermedi", sulla quale nel corso degli ultimi anni si è più volte intervenuti per contenere la dinamica della spesa, sia attraverso la fissazione di regole di crescita, sia attraverso tagli lineari degli stanziamenti iscritti nel bilancio dello Stato.
L'analisi è stata condotta utilizzando dati tratti dal sistema informativo integrato R.G.S.-Corte dei Conti e fa riferimento agli impegni di spesa, anche in considerazione del fatto che, per la tipologia dei consumi intermedi, la competenza giuridica è prevalentemente utilizzata per la rappresentazione di contabilità nazionale (cioè per la costruzione del conto economico dello Stato secondo il SEC'95).

I consumi intermedi delle amministrazioni centrali sono stati interessati nel 2008 da tre provvedimenti specifici: un primo, relativo agli accantonamenti di spesa, è stato adottato già con la legge finanziaria 2007 (art.1, comma 507 legge 296/2006) ed era atteso esercitare effetti rilevanti anche sull'esercizio 2008 (oltre che sul 2009); il secondo e il terzo sono stati invece introdotti con la legge finanziaria per l'anno 2008 e hanno riguardato la spesa di manutenzione degli immobili e interventi di razionalizzazione degli acquisti delle amministrazioni centrali.
La legge finanziaria per il 2007 (art. 1 c.507), al fine di contenere la spesa delle amministrazioni centrali, ha disposto l'accantonamento, e la conseguente sterilizzazione, di una quota pari a 4.572 milioni per l'anno 2007, a 5.031 milioni per l'anno 2008 e a 4.922 milioni per l'anno 2009, delle dotazioni riguardanti i consumi intermedi, i trasferimenti correnti, le altre uscite correnti e le spese in conto capitale, con l'esclusione di talune tipologie di spesa in ragione della loro particolare natura obbligatoria ovvero inderogabile, o comunque relative ad impegni già assunti. L'impatto stimato di questi tagli alla spesa in termini di fabbisogno e di indebitamento era di 3.222 milioni nel 2007, di 4.572 milioni nel 2008 e di 4.576 milioni nel 2009. Le misure per il contenimento della spesa dell'amministrazione centrale introdotte dal comma 507 non si limitavano a prevedere un taglio uniforme dei capitoli di bilancio, ma miravano a dare sostanza alla riduzione programmata con la introduzione di un processo di valutazione e di verifica dei programmi di spesa.
Due le novità più significative del provvedimento. Innanzitutto l'inserimento nella quota indisponibile anche delle autorizzazioni di spesa predeterminate legislativamente, e non soltanto delle spese discrezionali come in precedenza. L'accantonamento è stato, in altre parole, operato non solo sulla quota discrezionale, ormai di ridotto ammontare per l'incidenza degli interventi di contenimento già effettuati, ma su tutte le tipologie di spesa iscritte in bilancio, vale a dire compresi gli oneri giuridicamente obbligatori.
La procedura consentiva, inoltre, a ciascuna amministrazione la possibilità di effettuare variazioni compensative tra capitoli appartenenti a diverse unità previsionali di base, mantenendo l'invarianza degli effetti sul fabbisogno e sull'indebitamento netto.
Nella manovra di bilancio per il 2008, particolare rilievo tra gli interventi per la razionalizzazione della pubblica amministrazione assumevano, poi, le misure di contenimento delle spese annue di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili utilizzati dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.
Il comma 618 dell'articolo 2 della legge finanziaria per il 2008 stabiliva un tetto a questa spesa in base al valore degli immobili (come risultanti all'Agenzia del Demanio) nella misura dell'1,5 per cento per l'anno 2008 e del 3 per cento a decorrere dal 2009. A decorrere dall'anno 2008 gli enti ed organismi pubblici inseriti nel conto economico consolidato della P.A. (ad eccezione degli Enti territoriali e locali, le ASL e gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico), si sarebbero dovute adeguare a tali principi, riducendo le spese di manutenzione ordinaria e straordinaria.
Per quanto riguarda l'Amministrazione statale, gli effetti sui saldi di finanza pubblica erano stimati (in termini di indebitamento netto) pari a 650 milioni nel 2008, 465 nel 2009 e 475 nel 2010. Per il 2008, solo 100 milioni erano riferibili al contenimento delle spese di manutenzione ordinaria e i restanti a quelle per manutenzione straordinaria.

Il riferimento principale della disposizione introdotta con la finanziaria era costituito dalla quantificazione del valore degli immobili in uso governativo predisposto dall'Agenzia del Demanio. Si trattava di 9.655 beni in uso alle amministrazioni dello Stato, per un valore complessivo di circa 48.325 milioni.

Nella manovra per il 2008, infine, quasi il 70 per cento dei circa 1.800 milioni di minori spese correnti attese era riferibile ad interventi di razionalizzazione delle spese delle amministrazioni centrali e, in misura significativa (545 milioni) al contenimento dei consumi intermedi, connesso all'attivazione di ulteriori misure per ottimizzare il sistema degli acquisti di beni e servizi, anche attraverso l'estensione dell'utilizzo delle convenzioni Consip. Ad illustrazione della misura il Governo specificava che la spesa "aggredibile" mediante approccio centralizzato (convenzioni e mercato elettronico) era dell'ordine di 17 miliardi. Con riferimento a tale importo veniva stimato un risparmio di circa 2,2 miliardi per il periodo 2008-2009.

Sulla base degli interventi di contenimento adottati, al momento della costruzione del quadro programmatico di finanza pubblica per il 2008 (RPP di settembre 2007), le proiezioni relative allo Stato prevedevano una crescita dei consumi intermedi di oltre il 6 per cento rispetto al 2007.
La definizione di "consumi intermedi" dello Stato utilizzata in contabilità nazionale, tuttavia, è significativamente più ampia di quella risultante dal rendiconto, soprattutto perché registra anche le spese per armamenti, che il bilancio dello Stato classifica invece tra le spese di investimento.
La contabilizzazione di tali spese – che segue, tra l'altro, i tempi della "consegna" del mezzo di armamento (aerei, navi, mezzi terrestri, ecc.) – segnala, negli ultimi anni, una rapida accelerazione. Per il 2008, ad esempio, l'incremento di questa voce riferita alla difesa è stato di circa il 25 per cento.

I consumi intermedi sul conto delle amministrazioni pubbliche: obiettivi programmatici e risultati

	previsione	consuntivi			
	2008	**2007**	**2008**	**2007**	**2008**
	variazioni %			**incidenza %**	
Consumi intermedi	3,5	3,2	4,5	100,0	100,0
di cui: Stato	6,2	-1,3	2,9	15,0	14,7
altre Amministrazioni	3,0	4,1	4,8	85,0	85,3

Fonte: elaborazioni Corte conti su dati Istat e RPP per il 2008

I consumi intermedi del Bilancio dello Stato (anni 2005-2008)

	2005	**2006**	**2007**	**2008**	**2006**	**2007**	**2008**
	(in milioni)				*variazioni %*		
Stanziamenti iniziali	11.362	9.645	9.904	10.019	-15,1	2,7	1,2
Variazioni in corso di esercizio	1.836	2.948	2.096	2.486	60,6	-28,9	18,6
di cui per decreto del Ministero del Tesoro	*1.805*	*2.344*	*1.560*	*1.690*	29,9	-33,4	8,3
Stanziamenti definitivi	13.198	12.593	12.000	12.505	-4,6	-4,7	4,2
Accantonamenti ex 507 iniziali			978	1.180			20,7
Accantonamenti ex 507 definitivi			789	1.034			31,1
Stanziamenti iniziali al netto del 507	11.362	9.645	9.115	8.985	-15,1	-5,5	-1,4
Stanziamenti definitivi - stanziamenti iniziali	1.836	2.948	2.096	1.322	60,6	-28,9	-36,9
Impegni	12.782	12.163	10.980	11.341	-4,8	-9,7	3,3
Economie							
stanziamenti definitivi-Impegni	416	430	1.020	1.164			
stanziamenti iniziali (netto 507)-Impegni	- 1.420	- 2.518	- 1.865	- 2.356			
stanziamenti definitivi (netto 507)-Impegni	416	430	231	130			

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Se ne può, dunque, dedurre che nel quadro programmatico di contabilità nazionale per il 2008 (RPP), l'atteso aumento dei consumi intermedi dello Stato nel 2008 (6,1 per cento) fosse da imputare per intero alle consegne della Difesa. Di conseguenza, l'ipotesi programmatica – coerente con i provvedimenti di contenimento della spesa – assumeva per il bilancio dello Stato una variazione tra il 2007 e il 2008 prossima allo zero. Il consuntivo, invece, mostra una crescita complessiva dei consumi intermedi dello Stato di poco inferiore al 3 per cento, ma con la componente riferibile al rendiconto dello Stato in senso stretto che, anziché risultare stabile, cresce ancora più rapidamente (3,3 per cento in termini di impegni).
Tale andamento segnala un'inversione di tendenza: nel biennio 2006-2007, infatti, i consumi intermedi nel bilancio dello Stato si sono ridotti, complessivamente, di circa il 14 per cento.

La manovra finanziaria per il 2008 e gli effetti attesi sugli enti territoriali

Nel Dpef 2008-2010 e nella successiva Relazione previsionale e programmatica dell'ottobre 2007 non erano previste manovre aggiuntive a carico della finanza locale per il 2008.
Secondo la RPP, infatti, il quadro tendenziale presentava anche per tali enti andamenti coerenti con gli obiettivi programmatici. Rispetto ad un indebitamento netto della PA per il 2008 del 2,2 per cento, per le Amministrazioni locali si stimava un disavanzo pari allo 0,6 per cento. Coerente con tale obiettivo era valutata una crescita della spesa complessiva (al netto delle somme trasferite ad altro ente della Pubblica amministrazione a, degli interessi e delle prestazioni sociali) del 4,7 per cento, in linea con la crescita attesa del Pil nominale.
Nella manovra per il 2008 gli interventi che hanno riguardato gli enti territoriali sono, quindi, di dimensione limitata. Ad alcune riduzioni di spesa (pari a poco più di 376 milioni di euro, circa il 6,6 per cento dei tagli complessivi operati con la manovra) si accompagnano maggiori spese per 840 milioni, il 8 per cento degli incrementi totali. In esse sono ricomprese le maggiori risorse per il trasporto pubblico locale, quale saldo tra le maggiori entrate compartecipate ed la riduzione di trasferimenti dello Stato alle Amministrazioni regionali.

Tavola 1.9

La manovra finanziaria e gli enti territoriali

	2008	2009	2010
Enti territoriali			
Minori spese correnti	**376,4**	**469,8**	**541,8**
Patto di stabilità interno	30,0	90,0	162,0
Riduzione fondo ordinario per EE.LL.	33,4	66,8	66,8
Riduzione fondo ordinario enti locali	313,0	313,0	313,0
Maggiori spese correnti	**698,0**	**510,8**	**393,7**
Modifica patto di stabilità	280,0	210,0	0,0
Piccoli comuni	100,0	0,0	0,0
Maggiori risorse per TPL (saldo tra maggiori compartecipazioni e minori trasferimenti)	271,4	261,4	356,4
Altre maggiori spese	46,6	39,4	37,3
Maggiori spese in conto capitale	**139,9**	**129,8**	**129,7**
eventi alluvionali o terremoto	110,9	90,8	65,7
interventi minori	29,0	39,0	64,0
Sanità			
Finanziamento SSN - Abolizione ticket diagnostica	834,0	0,0	0,0
Integrazioni e concorso per rinnovi contrattuali	**840,6**	**250,8**	**250,8**
Integrazione rinnovi contrattuali 2006-2007 personale Regioni-Autonomie locali	497,0	45,0	45,0
Concorso dello Stato al finanziamento SSN e altri enti settore pubblico	343,6	205,8	205,8
Maggiori entrate compensate con riduzione dei trasferimenti disposte con la finanziaria 2008	**0,0**	**509,5**	**369,5**
Tassazione IRAP plusvalenze immobiliari	0,0	93,0	50,0
Razionalizzazione IRES - IVA: Riduzione FSN per maggior gettito IRAP	0,0	414,0	317,0
Non utilizzabilità compensazioni inferiori a 12 euro addizionale regionale	0,0	1,1	1,1
Non utilizzabilità compensazioni inferiori a 12 euro addizionale comunale	0,0	1,4	1,4
Maggiori trasferimenti a compensazione di riduzioni di entrate disposte con la finanziaria 2008	**1.272,0**	**1.340,6**	**1.238,9**
Enti locali	**905,5**	**905,4**	**905,4**
Riduzione ICI prima casa	904,0	904,0	904,0
Altro	1,5	1,4	1,4
Regioni	**366,5**	**435,2**	**333,5**
Irap (società di comodo, agricoltura, contribuenti minimi e marginali, coop silvicolturali riparametrazione aliquote)	342,5	398,3	264,1
Irpef (effetti assegno mantenimento, redditi fondiari, deduzione prima casa contribuenti minimi)	4,6	39,4	63,3
Altro	19,4	-2,5	6,1

Fonte: elaborazione Corte su dati MEF

Come già nel 2007, poi, hanno riguardato gli enti territoriali misure di alleggerimento fiscale: circa il 28 per cento degli sgravi disposti con la finanziaria riguarda interventi sulle basi imponibili di tributi regionali o comunali il cui ridimensionamento richiedeva una azione compensativa dal lato dei trasferimenti.

Le norme che disponevano allentamenti nella disciplina prevista con la finanziaria del 2007 in materia di patto di stabilità interno (resi necessari dall'emergere di problemi applicativi) erano in buona misura, bilanciate da equivalenti interventi di contenimento della spesa. Non veniva, pertanto, sostanzialmente modificato il contributo atteso da tali enti (a legislazione vigente) per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Il Patto di stabilità interno e le misure di contenimento della spesa. Le modifiche al Patto di stabilità interno hanno riguardato la disciplina degli enti locali, mentre quella relativa agli enti regionali rimaneva sostanzialmente immutata[17].

Confermato il riferimento al saldo di bilancio, le modifiche introdotte puntavano a rimuovere alcune difficoltà sorte con l'applicazione del Patto nel 2007: l'eccessivo sforzo richiesto agli enti locali che, nel periodo di riferimento, risultavano in avanzo (a cui veniva chiesto un ulteriore miglioramento); l'impossibilità per quelli con avanzi di amministrazione di utilizzarli per finanziare sia spese di investimento, sia riduzioni nella posizione debitoria; la distorsione nella significatività dei saldi di bilancio (e quindi nella stessa possibilità di rispettare gli obiettivi programmatici) dovuta a entrate da alienazioni patrimoniali non ripetibili[18].

Le modifiche apportate al Patto miravano, pertanto, a rispondere a tali esigenze prevedendo l'azzeramento del contributo al miglioramento dei saldi per gli enti in *surplus*; il riferimento ad un saldo obiettivo calcolato in forma ibrida (calcolato cioè non più in termini sia di cassa che di competenza ma secondo un unico valore misto, con le poste di parte corrente contabilizzate per competenza e quelle di parte capitale per cassa); la deduzione dall'obiettivo programmatico dei proventi da alienazione eccedenti una soglia prefissata[19].

Completano il quadro delle misure per il contenimento della spesa delle Amministrazioni territoriali due norme di significativo contenuto finanziario: l'una che affidava alle Regioni il compito di provvedere al riordino della disciplina delle comunità montane, con l'obiettivo di ridurre la spesa corrente per il loro finanziamento (attraverso la riduzione del numero complessivo delle comunità e la riduzione del numero

---

[17] Per questi enti ci si limitava a prevedere la possibilità di applicare il patto di stabilità interno secondo il criterio del saldo finanziario anche prima della conclusione del procedimento di sperimentazione previsto dal comma 660 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2007, qualora la sperimentazione effettuata avesse conseguito esiti positivi per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

[18] Con l'accordo sottoscritto il 26 settembre 2007, il Governo e le Amministrazioni locali avevano convenuto che fosse necessario perfezionare e meglio definire il percorso avviato con la finanziaria per il 2007, con una qualificazione della spesa che privilegiasse quella per investimenti. Fermi restando gli obiettivi di miglioramento dei saldi, le regole previste nel Patto di stabilità interno dovevano essere conciliate con l'esigenza degli enti locali di programmazione della gestione con un adeguato orizzonte temporale. A tale fine si doveva:

- correggere le disposizioni che avevano generato differenze nella capacità di spesa tra enti in avanzo e enti in disavanzo;
- favorire l'utilizzo degli avanzi di amministrazione, prioritariamente per l'abbattimento del debito, consentendone l'impiego per l'estinzione anticipata di mutui e prestiti obbligazionari;
- incentivare una diversa composizione della spesa, consentendo l'utilizzo per spese di investimento delle risorse liberate con interventi di riduzione della spesa corrente;
- garantire una durata pluriennale delle regole del Patto in modo da consentire alle autonomie locali un'efficace programmazione e la massima aderenza alle regole previste in sede europea;
- prevedere la possibilità di forme di riequilibrio tra enti in avanzo e in disavanzo;
- completare e rendere più efficace il sistema SIOPE, attivando un nuovo sistema di acquisizione dei dati di competenza finanziaria, che consentisse di monitorare gli accertamenti e gli impegni assunti nel corso dell'anno, secondo aggregazioni e scansioni temporali adeguate alle esigenze e gli eventuali interventi correttivi.

[19] Il rilievo sui conti delle pubbliche amministrazioni delle modifiche introdotte risultava, come detto, limitato. L'esclusione dagli obiettivi correttivi degli enti in avanzo e la riduzione prevista in caso di entrate patrimoniali avrebbero dovuto produrre maggiori spese per 280 milioni nel 2008, ridotte a 210 milioni nei restanti anni del triennio. L'impatto netto sui saldi delle misure di alleggerimento per gli enti in avanzo avrebbe, peraltro, registrato il taglio di alcune somme già previste come trasferimento agli enti locali (90 milioni per ciascun anno del triennio).

dei componenti degli organi e dell'indennità a loro spettanti)[20]; una seconda che, intervenendo sul testo unico degli Enti locali, introduceva misure volte a contenere i costi per la rappresentanza politica degli enti[21].

Nonostante il mutare delle condizioni economiche generali e il peggioramento delle previsioni in termini di indebitamento netto della PA (dal 2,2 per cento al 2,4 per cento del Pil) registrate con la Relazione unificata per il 2008, gli obiettivi posti quale contributo delle amministrazioni territoriali ai risultati di finanza pubblica non hanno conosciuto modifiche di rilievo. L'esame dei risultati conseguiti nel 2007 sembrava indicare che "l'aumento dei tributi locali riflette la scelta delle amministrazioni di rispettare il Patto per la salute e il Patto di stabilità interno utilizzando una variazione dei tributi anziché incidendo sulla spesa " (RUEF 2008). I primi interventi assunti con la nuova legislatura (DL 93/08 e DL 112/08) hanno disposto, al riguardo, la sospensione del potere degli enti territoriali di introdurre aumenti dei tributi propri, delle addizionali, delle aliquote o delle maggiorazioni di aliquote di tributi locali fino al 2011 o, comunque, fino all'attuazione del federalismo fiscale[22].

Lo stesso DL 93/08 prevedeva l'esenzione dall'ICI a decorrere dal 2008 per gli immobili adibiti ad abitazione principale. Come già avvenuto nel caso delle misure previste con la finanziaria per il 2008, sono stati attribuiti trasferimenti a compensazione del minor gettito legato all'esenzione[23].

Con il DL 112/08 è stato, poi, rafforzato il vincolo alla riduzione delle spese di personale per gli enti sottoposti al Patto, già previsto dalla legge finanziaria per il 2007 e introdotto il divieto di nuove assunzioni a qualunque titolo per gli enti che non avessero rispettato il Patto nell'esercizio precedente.

Lo stesso decreto rivedeva, inoltre, la normativa sanzionatoria in caso di mancato conseguimento del Patto[24]. Con la Finanziaria per il 2007, sia per le regioni che per gli enti locali in caso di inadempienza ed in mancanza di adeguati provvedimenti correttivi, erano stati disposti automatici incrementi dei tributi[25].

Il mancato rispetto del Patto per gli anni 2008-2011 è, invece, sanzionato con l'introduzione di un limite, per l'esercizio successivo a quello in cui si è verificato lo sfondamento, relativo agli impegni per spesa corrente (che deve essere non superiore all'importo annuale minimo registrato nell'ultimo triennio) e con il divieto di ricorrere ad indebitamento per gli investimenti[26].

---

[20] Viene prevista una disposizione sostitutiva in caso di inerzia delle regioni da attuare entro il luglio 2008.

[21] Si riduce il tetto massimo di assessori comunali e provinciali; si limitano i casi in cui spetta il collocamento in aspettativa; si riduce l'indennità del sindaco e del presidente dell'ente locale e il limite del gettone di presenza dei consiglieri; si riducono del 50 per cento le indennità dei presidenti e degli assessori di forme associative tra enti; si introduce un rimborso forfettario in caso di viaggi al posto dell'indennità di missione; si modificano i parametri demografici per l'istituzione delle circoscrizioni.

[22] Sono fatti salvi gli aumenti disposti dalle regioni a copertura dei disavanzi sanitari e dai Comuni relativi alla tassa sui rifiuti solidi urbani.

[23] Con il DM 19 giugno 2008 si è disposta l'erogazione a favore dei Comuni di un acconto pari al 50 per cento del mancato gettito. Il rimborso integrale del minor introito fiscale è rimesso ad una certificazione del minor introito comunicata dagli enti entro il 30 aprile 2009.

[24] Articolo 77-*bis* comma 20 e l'articolo 77-*ter* comma 15

[25] Nel caso dei comuni, si trattava della maggiorazione di 0,3 punti percentuali dell'aliquota dell'addizionale comunale all'IRPEF, per le province di 5 punti dell'imposta di trascrizione e, nel caso delle Regioni, sia di un aumento dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione, sia della tassa automobilistica (5 punti percentuali sulle tariffe vigenti)Le conseguenze del mancato rispetto del patto di stabilità vengono disciplinate al comma 691 e seguenti della finanziaria per il 2007. La disciplina applicativa è intervenuta con l'emanazione del decreto ministeriale 5 maggio 2008 pubblicato sulla G.U. n. 113 del 15 maggio 2008. Il sistema prevede che in caso di mancato rispetto del Patto e a seguito della diffida, gli enti locali debbano adottare provvedimenti correttivi entro il 31 luglio dell'anno successivo a quello di riferimento; tali provvedimenti devono essere comunicati alla R.G.S.. Lo scostamento del 2007 deve essere recuperato nel 2008, ma senza gravare direttamente sull'obiettivo del patto per l'anno in corso. La mancata adozione dei provvedimenti di rientro oltre la data del 30 settembre comporta un aumento automatico dello 0,3 per cento dell'addizionale comunale all'IRPEF. Una maggiorazione del carico fiscale che scatterebbe quindi solo in caso di mancato recupero del differenziale negativo nei termini previsti.

[26] Per gli Enti locali si prevedeva anche la riduzione, entro il 5 per cento, dei contributi ordinari spettanti per l'anno successivo. Sempre in riferimento all'esercizio 2008, era prevista la riduzione del 30 per cento delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza per gli amministratori degli enti che non avessero rispettato il Patto; ed erano introdotti tetti ai compensi degli amministratori delle società a totale partecipazione di comuni e province.

La finanziaria 2009 ha in seguito previsto la disapplicazione delle sanzioni per il mancato rispetto del Patto 2008 dovuto a pagamenti di spese di investimento nei limiti di impegni già assunti regolarmente prima dell'entrata di vigore della legge 133/2008 di conversione del DL 112.

Veniva, inoltre, posto il divieto per gli enti territoriali di stipulare contratti relativi agli strumenti finanziari derivati e di ricorrere a strumenti di indebitamento che prevedano modalità di rimborso del capitale in un'unica soluzione[27].

Le misure in materia di spesa sanitaria Anche per quanto riguarda la spesa sanitaria, con la legge finanziaria per il 2008 e le misure collegate (DL 159/07), il governo non ha ritenuto necessario disporre misure di contenimento aggiuntive, ma si è limitato a prevedere interventi coerenti con il percorso intrapreso con i Piani di rientro, a confermare l'eliminazione dei ticket sulla specialistica[28] e a proporre misure di governo della spesa e di sviluppo del settore farmaceutico[29].

Come nel caso delle amministrazioni territoriali, il mutare della congiuntura non ha comportato una modifica del contributo del settore ai saldi complessivi. Le misure disposte in corso d'anno hanno finito, se mai, con l'attenuare la stringenza dei vincoli posti a presidio dei processi di rientro dai disavanzi strutturali[30].

Le Amministrazioni locali: obiettivi programmatici e risultati a confronto

I risultati di contabilità nazionale evidenziano un contributo del comparto delle amministrazioni locali al risultato complessivo significativamente migliore di quanto era previsto nel quadro programmatico di ottobre 2007[31].

Nonostante lo scostamento registrato, pari a mezzo punto di Pil (-2,7 per cento in luogo del -2,2) dell'indebitamento della Pubblica Amministrazione, in un contesto macroeconomico che rispetto alle previsioni ha segnato un minor prodotto interno lordo nominale di circa 33 miliardi, il risultato delle amministrazioni locali è stato migliore del previsto. Sono le Amministrazioni centrali (con un peggioramento del disavanzo di 0,6 punti percentuali) e gli enti di previdenza (con un avanzo di 0,2 contro i 0,5 previsti) ad aver conseguito, come si è visto in precedenza, un risultato inferiore alle attese.

Guardare alle principali componenti della spesa delle Amministrazioni locali[32], al netto degli interessi e delle prestazioni sociali[33], e alle due principali componenti delle entrate tributarie, ovvero, imposte dirette

---

[27] Su tale normativa è intervenuta, infine, la legge finanziaria per il 2009 attenuando il vincolo posto al ricorso a prodotti derivati (ammettendone la rinegoziazione).

[28] Dando attuazione a quanto previsto dagli Accordi Stato-Regioni, la finanziaria autorizzava un'anticipazione finanziaria di 9.100 milioni alle regioni con elevate esposizioni debitorie. Disponeva, poi, per il 2008 l'abolizione della quota di partecipazione alle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale per gli assistiti non esentati; contestualmente il livello del finanziamento del SSN cui concorre lo Stato era incrementato per l'anno 2008 per un importo pari alle minori entrate (834 milioni di euro).

[29] Dal 2008 per l'assistenza farmaceutica territoriale (che comprende, oltre alla convenzionata, anche la spesa per distribuzione diretta dei farmaci) è stato fissato il limite del 14 per cento del finanziamento complessivo del SSN e viene introdotto un nuovo sistema di regolazione della spesa dei farmaci a carico del Servizio sanitario nazionale, con l'attribuzione alle aziende autorizzate all'immissione in commercio di medicinali di uno specifico budget annuale e prevedendo il ripiano di eventuali eccessi di spesa a carico delle aziende farmaceutiche, grossisti e farmacisti, in misura proporzionale alle relative quote di spettanza sui prezzi dei medicinali. Era inoltre previsto che la spesa farmaceutica ospedaliera non superasse il 2,4 per cento del finanziamento complessivo ordinario del Servizio sanitario nazionale.

[30] Tra le misure principali vanno ricordate: la possibilità di individuare misure di copertura di bilancio evitando un automatico aumento delle aliquote fiscali, oltre i livelli massimi previsti dalla normativa vigente, in caso di mancato conseguimento degli obiettivi posti con i Piani di rientro (riproposta anche per il 2008 dal DL 248/07); il finanziamento di 250 milioni per la definizione dei crediti pregressi vantati nei confronti dell'azienda universitaria Umberto I (DL 248/07); l'eliminazione, nel caso di commissariamento nelle regioni che hanno sottoscritto i Piani di rientro, dell'incompatibilità con l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la regione medesima (DL 112/08 e Dl 154/08); l'erogazione, in favore delle regioni che hanno sottoscritto i Piani, di anticipazioni sul maggior finanziamento condizionato alla verifica positiva degli adempimenti nel caso di adozione da parte del commissario di provvedimenti significativi in termini di effettiva e strutturale correzione del trend della spesa (DL 154/08).

[31] Nel 2007 sono stati messi a disposizione, per la prima volta, i dati tendenziali del conto economico della Pubblica Amministrazione disaggregati per livelli di governo (Amministrazioni centrali, distinte in Bilancio dello Stato ed altri enti, Amministrazioni locali ed enti di previdenza). L'innovazione, anticipata nel Dpef 2008-2011, veniva riproposta con la presentazione, nell'ottobre 2007, della sezione II della Relazione previsionale e programmatica per il 2008. Il riferimento ad un quadro programmatico per livelli di governo consente una valutazione dei risultati 2008 delle amministrazioni locali rispetto all'obiettivo fissato nell'ottobre 2007 al momento della predisposizione della manovra finanziaria per il 2008.

[32] Per quanto riguarda la spesa corrente si fa riferimento a tre voci: i redditi da lavoro dipendente, i consumi intermedi ed una voce residuale. Per quanto riguarda la spesa in conto capitale, in essa si distinguono gli investimenti dalle altre

ed indirette, in rapporto a quelli che erano gli andamenti attesi, offre primi elementi di valutazione sulla coerenza dei risultati 2008 con l'impostazione di politica economica alla base del quadro programmatico e, quindi, sulla capacità degli strumenti utilizzati di incidere sulle tendenze.
Il raffronto del consuntivo 2008 con quanto preventivato in sede di RPP (autunno 2007) evidenzia, guardando al complesso della spesa, importi inferiori di oltre 2 miliardi. Differenziate appaiono, tuttavia, le dinamiche tra le diverse voci di spesa e dunque diversi i contributi offerti al risultato globale.

Tavola 1.10

Il conto economico delle amministrazioni locali - Previsioni e risultati per il 2008

VOCI	RPP novembre 2007					Risultati - Istat 2009				
	2006	2007	2008	07/06	08/07	2006	2007	2008	07/06	08/07
Redditi da lavoro dipendente	69.779	67.631	75.123	-3,08	11,08	70.223	68.010	73.828	-3,15	8,55
Consumi intermedi	96.043	98.352	101.499	2,40	3,20	94.608	98.318	103.489	3,92	5,26
Altre spese correnti	20.655	19.659	20.421	-4,82	3,88	20.602	21.589	22.771	4,79	5,48
Totale spese correnti al netto interessi e prestazioni sociali	186.477	185.642	197.043	-0,45	6,14	185.433	187.917	200.088	1,34	6,48
Investimenti fissi al netto delle dismissioni	28.187	31.419	30.818	11,47	-1,91	27.735	27.597	26.809	-0,50	-2,86
Altre spese in conto capitale	10.972	10.894	10.828	-0,71	-0,61	10.301	10.003	9.894	-2,89	-1,09
Totale spese in conto capitale netto dismissioni	39.159	42.313	41.646	8,05	-1,58	38.036	37.600	36.703	-1,15	-2,39
Totale spese complessive	225.636	227.955	238.689	1,03	4,71	223.469	225.517	236.791	0,92	5,00
dismissioni						1.234	1.095	1.037		
Spesa sanitaria										
Imposte dirette	24.085	26.079	26.482	8,28	1,55	25.176	29.212	32.251	16,03	10,40
Imposte indirette	70.596	70.175	71.884	-0,60	2,44	71.477	75.151	70.501	5,14	-6,19
Imposte in conto capitale	11	11	11	0,00	0,00	48	8	2	-83,33	-75,00
Altre entrate correnti non tributarie	25.790	26.550	26.776	2,95	0,85	26.069	28.019	29.105	7,48	3,88
Totale entrate correnti al netto dei contributi	120.482	122.815	125.153	1,94	1,90	122.770	132.390	131.859	7,84	-0,40
Entrate in conto capitale non tributarie	3.359	3.193	3.637	-4,94	13,91	3.195	3.642	2.725	13,99	-25,18
Totale entrate in conto capitale	3.359	3.193	3.637	-4,94	13,91	3.195	3.642	2.725	13,99	-25,18
Totale entrate	123.841	126.008	128.790	1,75	2,21	125.965	136.032	134.584	7,99	-1,06
per memoria PIL nominale				3,7	4,6				4	1,8

Fonte elaborazioni Corte dei conti su dati RPP e Istat

Per quanto riguarda i redditi da lavoro, a fronte di un dato 2007 pressoché coincidente con le previsioni, la spesa nel 2008 si è attestata su importi più contenuti del previsto (1,3 miliardi la differenza in valore assoluto). Il diverso profilo temporale dei contratti in scadenza e, dunque, i rinnovi intervenuti, sono alla base di un incremento più contenuto nel 2008.
I consumi intermedi hanno registrato, invece, un aumento ben più consistente del previsto: +5,3 per cento la variazione registrata contro una previsione di poco superiore al 3 per cento. La spesa è di circa 2 miliardi superiore alle attese. Un risultato da riconnettere al comparto sanitario a cui fanno capo 65 dei 103 miliardi complessivi.
Una variazione superiore al previsto si verifica anche per la componente residuale delle spese correnti (al netto di interessi e prestazioni sociali): i dati a consuntivo indicano un incremento del 5,5 per cento, rispetto all' obiettivo del 3,9 per cento della RPP. Anche nel 2007 questa voce di spesa aveva registrato a consuntivo una crescita significativa (+4,8 per cento), a fronte di una previsione, ancora nell'autunno del 2007, di una contrazione di pari ammontare.

---

spese. Sia per la voce residuale delle spese primarie correnti che per le altre spese in conto capitale ha rilievo il consolidamento, nel senso che si tratta di poste al netto dei trasferimenti effettuati ad enti pubblici.

[33] Due componenti, queste ultime, che per definizione non hanno rilevanza ai fini della disaggregazione, in quanto le prime di prevalente competenza delle Amministrazioni centrali e le seconde degli enti di previdenza.

Per quanto concerne la spesa in conto capitale le indicazioni più importanti e significative si traggono dagli investimenti fissi lordi valutati al netto delle dismissioni immobiliari. Essi si sono ridotti del 2,9 per cento, a fronte di una previsione che indicava una flessione del 1,9 per cento, ma a partire da un risultato 2007 in netta crescita (+11,5 per cento) rispetto al 2006. Una previsione non verificata: a consuntivo 2007 la spesa è stata inferiore di circa 4 miliardi al valore previsto.
Diverso il risultato ove si guardi alle entrate e, in special modo, a quelle di natura tributaria.
Il risultato delle Amministrazioni locali va, in questo caso, letto in rapporto al più complesso quadro della Pubblica Amministrazione. Le imposte dirette, sono cresciute a livello di intera Pubblica Amministrazione del 3,5 per cento contro l'atteso 4,9 per cento della RPP, ma con tendenze di segno opposto tra Amministrazioni centrali e locali: nelle prime, il tasso di crescita è stato pari alla metà di quello previsto (+2,5 contro +5,3 per cento); nelle seconde, l'imposizione diretta era attesa espandersi dell'1,5 per cento annuo, mentre è cresciuta di oltre il 10 per cento, portando al 13,4 per cento la sua quota sul totale (12,5 per cento nel 2007).
In linea con le previsioni l'andamento delle imposte indirette, nonostante le riduzioni disposte in corso di esercizio. Entrambi i tributi di maggior rilievo, ICI e IRAP, sono stati interessati nell'ultimo biennio da rilevanti misure di riduzione del carico fiscale. Per l'IRAP la flessione doveva partire fin dal 2007 ed era stata valutata pari a circa 2,8 miliardi, per poi passare nel 2008 a circa 4 miliardi. Tale riduzione è stata rafforzata nel 2008 con ulteriori tagli di questa imposta. Ad essi si sono aggiunte, nell'anno, le riduzioni ICI con l'esenzione, prima parziale e poi totale, delle abitazioni principali. Quest'ultima misura (valutata in circa 1,7 miliardi) non era prevista nel quadro programmatico di ottobre 2007. La costanza del gettito rispetto alle previsioni indica, pertanto, un profilo delle entrate indirette superiore alle attese anche nel 2008.
Il mantenimento dell'obiettivo, ed anzi il suo miglioramento, è stato possibile quindi grazie al minor livello, rispetto al previsto, della spesa per redditi e in conto capitale e da un tasso di crescita delle entrate (dirette e indirette) particolarmente sostenuto e, almeno per quanto riguarda quelle regionali, strettamente connesso a un andamento della spesa associato ai livelli essenziali delle prestazioni.

Il Patto di stabilità interno: i risultati del monitoraggio delle regioni

Tavola 1.11

Patto di stabilità interno – Le regioni a statuto ordinario (*importi in milioni*)

Pagamenti	Totale regioni			Totale regioni nord			Totale regioni Centro			Totale regioni Sud		
	2007	2008	08/07	2007	2008	08/07	2007	2008	08/07	2007	2008	08/07
Spese correnti (A)	**105.386**	**113.997**	**8,2**	**50.795**	**51.986**	**2,3**	**25.512**	**31.113**	**22,0**	**29.079**	**30.898**	**6,3**
spese per la sanità (1)	88.444	96.226	8,8	43.009	43.694	1,6	21.368	26.986	26,3	24.068	25.545	6,1
spese per rinnovo contratto settore trasporto pubblico locale (2)	198	524	165,5	132	275	107,8	20	80	292,4	45	170	278,8
spese per maggiori oneri di personale (3)	3	80			22			15		3	43	
Spese correnti nette (B)=(A)-(1)-(2)-(3)	**16.749**	**17.167**	**2,5**	**7.653**	**7.995**	**4,5**	**4.124**	**4.031**	**-2,3**	**4.971**	**5.141**	**3,4**
Spese in conto capitale (C)	**12.974**	**12.838**	**-1,0**	**5.027**	**4.997**	**-0,6**	**2.231**	**2.325**	**4,2**	**5.716**	**5.516**	**-3,5**
spese per la sanità (4)	712	653	-8,2	237	177	-25,5	163	205	25,7	311	272	-12,7
spese correlate ai cofinanziamenti UE(escluse quote statali e regionali) (5)	1.714	1.156	-32,6	246	190	-22,9	203	197	-3,2	1.265	769	-39,2
spese per concessione di crediti (6)	177	129	-27,0	172	126	-26,6	1	3	115,4	3		
Spese in conto capitale nette (D)=(C)-(4)-(5)-(6)	**10.371**	**10.474**	**1,0**	**4.372**	**4.504**	**3,0**	**1.863**	**1.920**	**3,0**	**4.136**	**4.051**	**-2,1**
Risultato complessivo (E)=(B)+(D)	**27.120**	**27.641**	**1,9**	**12.025**	**12.498**	**3,9**	**5.988**	**5.951**	**-0,6**	**9.107**	**9.192**	**0,9**
Obiettivo da realizzare (F)		**27.262**			**12.764**			**6.224**			**8.274**	
Differenza tra Obiettivo e risultato complessivo (E)-(F)		379			-265			-272			917	
Scostamento % dall'obiettivo		1,4			-2,1			-4,4			11,1	

Segue tavola 1.11

Impegni	Totale regioni			Totale regioni nord			Totale regioni Centro			Totale regioni Sud		
	2007	2008	08/07	2007	2008	08/07	2007	2008	08/07	2007	2008	08/07
Spese correnti (A)	**109.803**	**115.109**	**4,8**	**51.380**	**53.039**	**3,2**	**27.479**	**32.569**	**18,5**	**30.944**	**29.502**	**-4,7**
spese per la sanità (1)	91.737	95.953	4,6	43.610	44.246	1,5	22.536	27.661	22,7	25.591	24.045	-6,0
spese per rinnovo contratto settore trasporto pubblico locale (2)	206	587	185,3	107	325	205,2	51	88	72,5	48	174	260,0
spese per maggiori oneri di personale (3)	3	68			12			14		3	43	
Spese correnti nette (B)=(A)-(1)-(2)-(3)	**17.858**	**18.501**	**3,6**	**7.664**	**8.456**	**10,3**	**4.892**	**4.806**	**-1,8**	**5.301**	**5.239**	**-1,2**
Spese in conto capitale (C)	**16.573**	**16.926**	**2,1**	**5.628**	**5.651**	**0,4**	**3.725**	**4.352**	**16,8**	**7.221**	**6.923**	**-4,1**
spese per la sanità (4)	928	1.113	19,9	301	308	2,3	211	553	161,8	416	252	-39,3
spese correlate ai cofinanziamenti UE(escluse quote statali e regionali) (5)	1.413	1.129	-20,1	122	243	99,0	186	146	-21,6	1.104	740	-33,0
spese per concessione di crediti (6)	172	167	-3,0	168	162	-3,3	1	3	218,3	3	2	
Spese in conto capitale nette (D)=(C)-(4)-(5)-(6)	**14.060**	**14.159**	**0,7**	**5.036**	**4.937**	**-2,0**	**3.327**	**3.650**	**9,7**	**5.697**	**5.572**	**-2,2**
Risultato complessivo (E)=(B)+(D)	**31.918**	**32.660**	**2,3**	**12.700**	**13.393**	**5,5**	**8.219**	**8.456**	**2,9**	**10.999**	**10.811**	**-1,7**
Obiettivo da realizzare (F)		**34.745**			**13.681**			**9.758**			**11.305**	
Differenza tra Obiettivo e risultato complessivo (E)-(F)		-2.088			-288			-1.303			-497	
Scostamento % dall'obiettivo		-6,0			-2,1			-13,3			-4,4	

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Regioni e Mef

Secondo i risultati del monitoraggio[34] 12 delle regioni a statuto ordinario hanno rispettato gli obiettivi previsti. Una (Molise) pur mancando l'obiettivo non incorrerebbe nelle sanzioni previste potendo ricondurre il mancato rispetto alla maggiore spesa nazionale e regionale connessa a progetti cofinanziati dall'Unione europea. Per due (Puglia e Calabria)[35], invece, il mancato raggiungimento dell'obiettivo non è riferibile esclusivamente a finanziamenti di programmi europei. Allo stato per tali Regioni potrebbero scattare le sanzioni previste per gli enti inadempienti.

Le regioni nel complesso non hanno conseguito l'obiettivo posto dal Patto in termini di pagamenti. Rispetto all'importo limite per il 2007 la variazione riscontrata in termini di pagamento è del 3,9 per cento, superiore a quella consentita (+2,5 per cento). Inferiori invece allo stesso obiettivo per il 2007 gli impegni: a fronte dei 33,9 milioni su cui calcolare un incremento del 2,5 per cento, gli impegni nell'anno si sono fermati a 32,7 milioni.

Rispetto al 2007 crescono dell'1,9 per cento i pagamenti netti complessivi mentre gli impegni conoscono un incremento del 2,3 per cento. Simile il risultato in termini di pagamenti ed impegni (i pagamenti correnti aumentano del 2,5 per cento e quelli in conto capitale dell'1 per cento; gli impegni crescono del 3,6 per cento, mentre quelli in conto capitale del solo 0,7 per cento).

Di rilievo risultano le differenze ove si guardi ai risultati per aree territoriali. Nelle Regioni del nord pagamenti e impegni sono di poco inferiori al limite previsto per l'anno (-2,1 per cento). Più ampi i margini nelle Regioni centrali in termini di pagamenti (-4,4 per cento) ma soprattutto in termini di impegni (-13,3 per cento). Sono le Regioni meridionali a presentare pagamenti superiori ai valori obiettivo di oltre l'11 per cento mentre, anche in questa circoscrizione territoriale, gli impegni rimangono inferiori ai limiti previsti del 4,4 per cento.

Nel caso delle regioni a statuto speciale (RSS) l'obiettivo risulta, nel complesso, rispettato sia in termini di pagamenti che di impegni. Solo la Sicilia, nei pagamenti e la Sardegna negli impegni presentano valori eccedenti, ma per importi riferiti ai maggiori oneri per progetti cofinanziati. A queste Regioni non verrebbero applicate le sanzioni previste.

---

[34] L'esame dei risultati relativi al Patto per le Regioni a statuto ordinario e speciale si basa sui dati trasmessi dagli enti entro il 10 giugno 2009. Si tratta dei dati di 15 Regioni a statuto ordinario e di 5 Regioni e 2 Province a statuto speciale.

[35] L'obiettivo per il 2008 è calcolato a partire da quello previsto per il 2007 al netto delle spese correlate ai cofinanziamenti UE, aumentato del 2,5 per cento. La regione Calabria ha invece proceduto al calcolo dell'obiettivo a partire dall'importo 2007 non depurato dei cofinanziamenti UE. Cofinanziamento che è stato detratto nel calcolo del solo risultato 2008. Tale diversa metodologia di calcolo che non sembra rispondere al dettato normativo, avrebbe consentito alla Regione, pur non rispettando il Patto, di non incorrere nelle sanzioni previste dalla normativa.

Tavola 1.12

Patto di stabilità interno 2008 - Le regioni a statuto speciale *(importi in milioni)*

Pagamenti	Totale			Totale nord			Totale sud		
	2007	2008	08/07	2007	2008	08/07	2007	2008	08/07
Spese correnti (A)	29.628	32.198	8,7	10.346	10.663	3,1	19.282	21.535	11,7
spese per la sanità (1)	15.175	17.700	16,6	4.326	4.314	-0,3	10.849	13.386	23,4
spese per rinnovo contratto settore trasporto pubblico locale (2)	27	8	-68,6				27	8	-68,6
spese per maggiori oneri di personale (4)		6			6				
Spese correnti nette (B)=(A)-(1)-(2)-(3)-(4)	**10.304**	**10.566**	**2,5**	**3.296**	**3.368**	**2,2**	**7.009**	**7.198**	**2,7**
Spese in conto capitale (C)	**8.242**	**8.641**	**4,8**	**4.330**	**4.427**	**2,2**	**3.912**	**4.214**	**7,7**
spese per la sanità (5)	455	414	-9,1	265	213	-19,8	190	201	5,9
spese per la concessione dei crediti (6)	21	57	167,2	20	54	166,8	1	3	173,9
spese correlate ai cofinanziamenti UE(escluse quote statali e regionali) (7)	672	950	41,2	20	17	-18,7	652	933	43,1
spese in conto capitale nette (D)=(C)-(5)-(6)-(7)-(8)	**6.251**	**6.341**	**1,4**	**3.182**	**3.264**	**2,6**	**3.069**	**3.076**	**0,2**
Risultato complessivo (E)=(B)+(D)	**16.582**	**16.950**	**2,2**	**6.505**	**6.675**	**2,6**	**10.077**	**10.274**	**2,0**
Obiettivo annuale spese finali determinato in sede di accordo (F)		**16.986**			**6.728**			**10.258**	
Differenza tra Obiettivo e risultato complessivo (E)-(F)		-37			-53			16	
Scostamento % dall'obiettivo		-0,22			-0,78			0,16	

Impegni	Totale			Totale nord			Totale sud		
	2007	2008		2007	2008		2007	2008	
Spese correnti (A)	30.636	35.293	15,2	10.538	11.847	12,4	20.097	23.446	16,7
spese per la sanità (1)	15.597	18.841	20,8	4.353	4.510	3,6	11.244	14.331	27,5
spese per rinnovo contratto settore trasporto pubblico locale (2)	18	18	0,9				18	18	0,9
spese per maggiori oneri di personale (4)		6			6				
Spese correnti nette (B)=(A)-(1)-(2)-(3)-(4)	**10.924**	**11.538**	**5,6**	**3.488**	**3.595**	**3,1**	**7.437**	**7.943**	**6,8**
Spese in conto capitale (C)	**8.955**	**9.969**	**11,3**	**4.482**	**4.724**	**5,4**	**4.473**	**5.246**	**17,3**
spese per la sanità (5)	400	849	112,2	222	282	27,3	179	567	217,5
spese per la concessione dei crediti (6)	23	80	252,0	18	75	307,5	4	5	10,2
spese correlate ai cofinanziamenti UE(escluse quote statali e regionali) (7)	596	862	44,6	11	19	65,2	585	843	44,2
spese in conto capitale nette (D)=(C)-(5)-(6)-(7)-(8)	**6.996**	**7.161**	**2,4**	**3.290**	**3.330**	**1,2**	**3.705**	**3.831**	**3,4**
Risultato complessivo (E)=(B)+(D)	**17.920**	**18.699**	**4,3**	**6.778**	**6.925**	**2,2**	**11.142**	**11.774**	**5,7**
Obiettivo annuale spese finali determinato in sede di accordo (F)		**18.945**			**7.017**			**11.928**	
Differenza tra Obiettivo e risultato complessivo (E)-(F)		-246			-92			-154	
Scostamento % dall'obiettivo		-1,30			-1,31			-1,29	

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Regioni e Mef

La spesa complessiva netta cresce del 2,2 per cento in termini di pagamenti e del 4,3 per cento in impegni. Un risultato guidato dalla variazione della spesa corrente netta (+2,5 i pagamenti, +5,6 gli impegni) cui si accompagna una più limitata variazione della spesa in conto capitale netta (+1,4 e +2,4 per cento). Le variazioni risultano compatibili con i limiti posti, in sede di accordo, ai pagamenti (in media, +2,4 per cento rispetto al risultato netto 2007) e agli impegni (+5,7 per cento).

Anche in questo caso sono differenti gli andamenti per area territoriale. Mentre le Regioni del nord conseguono l'obiettivo sia in termini di pagamenti che di impegni, quelle meridionali, seppur per un importo limitato, presentano pagamenti superiori al previsto.

I dati relativi al monitoraggio consentono alcune riflessioni ulteriori sull'andamento della spesa regionale al netto della sola spesa sanitaria, rispetto alla quale operano i limiti e i meccanismi definiti con il Patto per la salute.

Nel 2008 i pagamenti correnti sono cresciuti nel complesso delle regioni a statuto ordinario del 7,6 per cento ma con andamenti molto diversi per area territoriale: solo del 2,4 per cento nel nord, di oltre il 22 per cento nel centro e del 6,3 per cento nel mezzogiorno.

Se si osserva la spesa corrente al netto di quella sanitaria, il quadro descritto muta significativamente: nelle regioni settentrionali e in quelle meridionali la spesa corrente non sanitaria conosce nell'anno aumenti significativi (rispettivamente del 6,5 per cento e del 6,8 per cento) mentre nel centro la spesa corrente non sanitaria si riduce dello 0,5 per cento.

Tale andamento si accompagna, per quel che riguarda la spesa in conto capitale, nel nord ad una lieve flessione dello 0,6 per cento (ma con una crescita di poco meno del 2 per cento se al netto di sanità e concessioni di credito) e nel Mezzogiorno ad un più consistente calo (-3,5 per cento nel complesso e -2,9 quella al netto della sanità e concessione di credito). Nelle Regioni centrali la spesa in conto capitale cresce invece del 4,2 per cento.

Questi andamenti trovano una sostanziale conferma anche nei dati di competenza, con l'eccezione della spesa corrente delle Regioni meridionali in riduzione proprio per il venir meno di importi particolarmente rilevanti relativi ad arretrati sanitari.

In sintesi dall'esame dei risultati dell'anno e dagli andamenti in precedenza rilevati si possono trarre alcune prime valutazioni:

Tavola 1.13

La spesa regionale al netto di sanità e concessioni di credito *(importi in milioni)*

Pagamenti	Totale regioni			Totale regioni RSO			Totale RSS		
	2007	2008	08/07	2007	2008	08/07	2007	2008	08/07
Totale									
Spesa corrente	135.014	146.195	8,3	105.386	113.997	8,2	29.628	32.198	8,7
Spesa corrente al netto sanità	32.578	35.039	7,6	16.942	17.771	4,9	14.453	14.498	0,3
Spesa in conto capitale	21.216	21.479	1,2	12.974	12.838	-1,0	8.242	8.641	4,8
Spesa capitale netto sanità e conc.cred	22.650	23.008	1,6	12.086	12.055	-0,3	7.766	8.171	5,2
Spesa complessiva netta	55.228	58.047	5,1	29.027	29.826	2,8	22.219	22.668	2,0
Regioni Nord									
Spesa corrente	61.141	62.649	2,5	50.795	51.986	2,3	10.346	10.663	3,1
Spesa corrente al netto sanità	13.806	14.640	6,0	7.786	8.292	6,5	6.020	6.349	5,5
Spesa in conto capitale	9.357	9.424	0,7	5.027	4.997	-0,6	4.330	4.427	2,2
Spesa capitale netto sanità e conc.cred	8.663	8.855	2,2	4.618	4.694	1,6	4.045	4.161	2,9
Spesa complessiva netta	22.469	23.495	4,6	12.404	12.985	4,7	10.065	10.510	4,4
Regioni Centro									
Spesa corrente	25.512	31.113	22,0	25.512	31.113	22,0			
Spesa corrente al netto sanità	4.145	4.126	-0,4	4.145	4.126	-0,4			
Spesa in conto capitale	2.231	2.325	4,2	2.231	2.325	4,2			
Spesa capitale netto sanità e conc.cred	2.067	2.117	2,4	2.067	2.117	2,4			
Spesa complessiva netta	6.212	6.243	0,5	6.212	6.243	0,5			
Regioni Sud									
Spesa corrente	48.361	52.433	8,4	29.079	30.898	6,3	19.282	21.535	11,7
Spesa corrente al netto sanità	13.445	13.502	0,4	5.011	5.353	6,8	8.433	8.149	-3,4
Spesa in conto capitale	9.628	9.730	1,1	5.716	5.516	-3,5	3.912	4.214	7,7
Spesa capitale netto sanità e conc.cred	9.122	9.254	1,5	5.401	5.245	-2,9	3.721	4.010	7,8
Spesa complessiva netta	22.567	22.757	0,8	10.412	10.598	1,8	12.154	12.159	0,0

Impegni	Totale regioni			Totale regioni RSO			Totale RSS		
	2007	2008	08/07	2007	2008	08/07	2007	2008	08/07
Totale									
Spesa corrente	140.439	150.403	7,1	109.803	115.109	4,8	30.636	35.293	15,2
Spesa corrente al netto sanità	33.104	35.609	7,6	18.066	19.157	6,0	15.038	16.452	9,4
Spesa in conto capitale	25.528	26.895	5,4	16.573	16.926	2,1	8.955	9.969	11,3
Spesa capitale netto sanità e conc.cred	24.005	24.687	2,8	15.473	15.646	1,1	8.532	9.041	6,0
Spesa complessiva netta	57.109	60.295	5,6	33.539	34.802	3,8	23.570	25.493	8,2
Regioni Nord									
Spesa corrente	61.918	64.886	4,8	51.380	53.039	3,2	10.538	11.847	12,4
Spesa corrente al netto sanità	13.956	16.130	15,6	7.770	8.792	13,2	6.185	7.338	18,6
Spesa in conto capitale	10.110	10.375	2,6	5.628	5.651	0,4	4.482	4.724	5,4
Spesa capitale netto sanità e conc.cred	9.401	9.547	1,6	5.159	5.181	0,4	4.242	4.367	2,9
Spesa complessiva netta	23.356	25.678	9,9	12.929	13.973	8,1	10.427	11.705	12,3
Regioni Centro									
Spesa corrente	27.479	32.569	18,5	27.479	32.569	18,5			
Spesa corrente al netto sanità	4.943	4.908	-0,7	4.943	4.908	-0,7			
Spesa in conto capitale	3.725	4.352	16,8	3.725	4.352	16,8			
Spesa capitale netto sanità e conc.cred	3.513	3.796	8,0	3.513	3.796	8,0			
Spesa complessiva netta	8.456	8.703	2,9	8.456	8.703	2,9			
Regioni Sud									
Spesa corrente	51.041	52.948	3,7	30.944	29.502	-4,7	20.097	23.446	16,7
Spesa corrente al netto sanità	14.206	14.571	2,6	5.353	5.457	1,9	8.853	9.114	3,0
Spesa in conto capitale	11.693	12.169	4,1	7.221	6.923	-4,1	4.473	5.246	17,3
Spesa capitale netto sanità e conc.cred	11.091	11.343	2,3	6.802	6.669	-1,9	4.290	4.674	9,0
Spesa complessiva netta	25.297	25.914	2,4	12.154	12.126	-0,2	13.143	13.789	4,9

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Regioni e Mef

• l'estensione del Patto al complesso della spesa non sanitaria, disposto con la Finanziaria per il 2007, ha reso gli obiettivi di contenimento della spesa più stringenti anche in un anno, come quello appena concluso, in cui le norme prevedevano una crescita della spesa. La esclusione di alcune voci, pur riducendo in misura apprezzabile l'area di applicazione del Patto, non sembra averne limitato il funzionamento;
• le modalità operative del Patto per il 2008 hanno sicuramente offerto margini di manovra maggiori agli enti che avevano rispettato i limiti nel 2007, consentendo di fatto un recupero di eventuali margini non utilizzati nel precedente esercizio (questo comporta il mantenimento quale base per il calcolo del nuovo limite l'obiettivo 2007 e non i risultati conseguiti);
• le regioni che avevano presentato nel 2007 eccessi di spesa non riconducibili a fenomeni temporanei hanno visto restringersi, invece, i margini di manovra;
• si delineano con una certa nettezza tre profili specifici: le Regioni del nord che presentano una minor problematicità nel controllo della spesa sanitaria hanno guadagnato margini di manovra per le altre spese senza sacrificare gli investimenti; nelle regioni centrali il forte fabbisogno sanitario si è accompagnato ad un contenimento della spesa corrente (non sanitaria) mantenendo un profilo crescente degli investimenti; nel mezzogiorno le difficoltà poste da un fabbisogno sanitario ancora in riassorbimento e ad una spesa corrente ancora in crescita si sono tradotti in una flessione della spesa in conto capitale;
• gli andamenti rilevati consentono poi di verificare come il forte rilievo della spesa sanitaria e la stringenza dei meccanismi previsti per il rispetto degli obiettivi del Patto per la salute, stiano producendo nelle Regioni in squilibrio una concentrazione delle risorse regionali, con una percepibile contrazione di quelle a disposizione degli altri settori di spesa.

Il Patto di stabilità interno: i risultati del monitoraggio dei comuni e delle province

Anche nel caso degli enti locali, gli obiettivi posti con il Patto di stabilità interno risultano nell'anno rispettati: il disavanzo complessivo di province e comuni è stato mantenuto, nel complesso, ampiamente all'interno dei limiti prefissati.

Delle 94 province tenute all'invio dei dati del monitoraggio, 92 sono risultate adempienti. Di queste, 2 hanno scelto di mantenere obiettivi separati in termini di cassa e competenza. Il miglioramento dei saldi è stato superiore alle attese: il disavanzo è pari a 192 milioni, a fronte di un disavanzo obiettivo che poteva raggiungere i 472 milioni. Le due Amministrazioni inadempienti sono entrambe localizzate nel Sud.

Tavola 1.14

Patto di stabilità 2008 - Il monitoraggio delle province *(importi in milioni)*

		adempienti				inadempienti	totali			
		CENTRO	SUD	NORD	Totale	SUD	CENTRO	SUD	NORD	Totale
numero		20	31	39	90	2	20	33	39	92
Popolazione residente al 31/12/2006		11.319.842	17.105.778	24.502.965	52.928.585	1.320.768	11.319.842	18.426.546	24.502.965	54.249.353
entrate correnti - accertamenti	entrate tributarie	1.120,2	1.198,6	2.253,7	4.572,5	103,5	1.120,2	1.302,1	2.253,7	4.676,1
	trasferimenti correnti	854,2	1.432,3	1.587,3	3.873,8	110,3	854,2	1.542,6	1.587,3	3.984,1
	entrate extratributarie	162,0	144,8	411,6	718,3	10,7	162,0	155,5	411,6	729,0
	a detrarre	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	entrate correnti nette	2.136,4	2.775,7	4.252,6	9.164,7	224,6	2.136,4	3.000,2	4.252,6	9.389,2
entrate capitale - riscossioni	entrate in c/capitale	400,9	653,7	1.583,8	2.638,4	46,2	400,9	699,9	1.583,8	2.684,6
	a detrarre	109,6	58,8	498,0	666,4	0,0	109,6	58,8	498,0	666,4
	entrate in conto capitale nette	291,3	576,7	1.085,6	1.953,6	46,2	291,3	622,9	1.085,6	1.999,8
	entrate finali nette	**2.427,7**	**3.352,4**	**5.338,2**	**11.118,3**	**270,8**	**2.427,7**	**3.623,1**	**5.338,2**	**11.389,0**
spese correnti impegni	spese correnti	1.945,1	2.492,7	3.802,9	8.240,7	212,1	1.945,1	2.704,8	3.802,9	8.452,8
	a detrarre	8,1	16,5	17,5	42,0	1,2	8,1	17,6	17,5	43,2
	spese correnti nette	1.937,0	2.476,3	3.785,4	8.198,7	210,9	1.937,0	2.687,1	3.785,4	8.409,6
spese capitale - pagamenti	spese in c/capitale	598,0	952,8	1.874,1	3.424,9	115,0	598,0	1.067,8	1.874,1	3.539,9
	a detrarre	106,8	31,6	302,0	440,4	0,0	106,8	31,6	302,0	440,4
	spese in conto capitale nette	491,2	921,2	1.572,1	2.984,5	115,0	491,2	1.036,2	1.572,1	3.099,5
	spese finali nette	**2.428,2**	**3.397,5**	**5.357,5**	**11.183,2**	**325,9**	**2.428,2**	**3.723,4**	**5.357,5**	**11.509,1**
verifica obiettivi	recupero scostamenti 2007	0,0	53,4	18,9	72,3	0,0	0,0	53,4	18,9	72,3
	risultato 2008	**-0,5**	**-98,5**	**-38,3**	**-137,2**	**-55,1**	**-0,5**	**-153,6**	**-38,3**	**-192,4**
	obiettvo 2008	-49,3	-243,0	-154,3	-446,7	-25,2	-49,3	-268,3	-154,3	-471,9
	differenza	**48,8**	**144,6**	**116,1**	**309,4**	**-29,9**	**48,8**	**114,7**	**116,1**	**279,5**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati comunali

Per quanto riguarda i Comuni, dei 2008 enti esaminati[36], alla data del 8 giugno, 1.946 hanno fatto riferimento ad un unico obiettivo espresso in termini di competenza mista, mentre solo 62 hanno optato per obiettivi separati (di cassa e di competenza).

In forte calo, rispetto al 2007, il numero delle Amministrazioni che hanno mancato l'obiettivo: sono inadempienti solo il 6 per cento degli enti contro l'11,4 per cento in termini di cassa ed il 3,1 per cento in termini di competenza nel 2007. Si tratta, in ogni caso, di enti di ridotte dimensioni (risulta inadempiente il 6,2 per cento degli enti esaminati con popolazione inferiore a 20.000 abitanti, circa il 6 per cento di quelli tra gli 20.000 e i 50.000 abitanti), mentre degli enti maggiori, solo tre non hanno conseguito l'obiettivo. Diversa l'incidenza per area territoriale: nel Sud e nelle Isole il numero degli enti inadempienti cresce all'8 per cento (ma era pari al 18 per cento nel 2007), mentre nel Centro solo il 2,7 per cento degli enti non ha raggiunto l'obiettivo.

Anche nel 2008 il miglioramento dei saldi risulta superiore alle attese: il saldo in competenza mista degli enti esaminati è nel complesso negativo per 175 milioni contro un valore obiettivo di disavanzo per 1.606 milioni.

Gli enti adempienti ottengono a consuntivo un avanzo complessivo di 102 milioni a fronte di un obiettivo di disavanzo per oltre 1.600 milioni. Quelli che non hanno rispettato il Patto presentano un *deficit* di circa 270 milioni a fronte di un obiettivo di avanzo per 23 milioni[37].

Tavola 1.15

Patto di stabilità 2008 - Il monitoraggio dei Comuni *(importi in milioni)*

		adempienti				inadempienti				totali			
		fino a 20000	tra 20000 e 50000	oltre 50000	Totale	fino a 20000	tra 20000 e 50000	oltre 50000	Totale	fino a 20000	tra 20000 e 50000	oltre 50000	Totale
numero		*1463*	*267*	*100*	*1830*	*96*	*17*	*3*	*116*	*1559*	*284*	*103*	*1946*
Composizione		93,8	94,0	97,1	94,0	*6,2*	*6,0*	*2,9*	*6,0*	80,1	14,6	5,3	100,0
Popolazione residente al 31/12/2006		13.765,2	8.052,6	13.581,1	35.398,8	832,6	545,2	203,7	1.581,5	14.597,8	8.597,8	13.784,7	36.980,3
entrate correnti - accertamenti	entrate tributarie	4.424,8	2.798,3	5.364,1	12.587,2	226,6	180,8	44,8	452,1	4.651,4	2.979,1	5.408,8	13.039,4
	trasferimenti correnti	3.324,7	2.220,1	6.491,5	12.036,3	201,5	152,3	73,1	426,9	3.526,2	2.372,4	6.564,7	12.463,2
	entrate extra tributarie	2.191,2	1.288,7	3.515,8	6.995,7	105,0	65,0	13,4	183,3	2.296,2	1.353,7	3.529,1	7.179,0
	a detrarre	0,1	0,0	3,2	3,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	3,2	3,4
	entrate correnti nette	9.940,6	6.307,1	15.368,1	31.615,8	533,0	398,1	131,3	1.062,4	10.473,6	6.705,1	15.499,4	32.678,2
entrate capitale - riscossioni	entrate in c/capitale	2.975,6	1.650,1	6.280,8	10.906,5	126,9	88,6	34,9	250,3	3.102,5	1.738,7	6.315,7	11.156,9
	a detrarre	160,2	154,9	3.364,0	3.679,0	5,7	6,2	0,1	12,0	165,9	161,0	3.364,1	3.691,0
	entrate in conto capitale nette	2.815,4	1.495,3	2.916,8	7.227,5	121,1	82,4	34,9	238,4	2.936,6	1.577,6	2.951,7	7.465,8
	entrate finali nette	**12.756,0**	**7.802,3**	**18.284,9**	**38.843,3**	**654,2**	**480,4**	**166,2**	**1.300,8**	**13.410,1**	**8.282,8**	**18.451,1**	**40.144,0**
spese correnti impegni	spese correnti	9.435,8	6.059,1	14.811,4	30.306,3	516,5	383,6	131,8	1.031,9	9.952,3	6.442,7	14.943,2	31.338,2
	a detrarre	74,9	43,2	128,4	246,6	6,3	2,3	0,8	9,4	81,2	45,4	129,3	255,9
	spese correnti nette	9.360,9	6.015,9	14.683,0	30.059,8	510,2	381,3	131,0	1.022,5	9.871,0	6.397,3	14.814,0	31.082,3
spese capitale - pagamenti	spese in c/capitale	3.198,3	1.858,3	6.836,3	11.892,9	266,8	138,3	50,9	456,0	3.465,1	1.996,6	6.887,2	12.349,0
	a detrarre	165,2	150,1	2.983,4	3.298,7	5,0	1,8	0,0	6,8	170,2	151,9	2.983,4	3.305,5
	spese in conto capitale nette	3.033,1	1.708,2	3.852,9	8.594,2	261,9	136,5	50,9	449,2	3.294,9	1.844,7	3.903,8	9.043,4
	spese finali nette	**12.393,9**	**7.724,2**	**18.535,9**	**38.654,0**	**772,0**	**517,8**	**181,9**	**1.471,7**	**13.166,0**	**8.242,0**	**18.717,8**	**40.125,7**
verifica obiettivi	recupero scostamenti 2007	57,8	24,0	5,4	87,1	104,5	0,0	2,4	106,9	162,3	24,0	7,8	194,1
	risultato 2008	**304,3**	**54,2**	**-256,3**	**102,1**	**-222,4**	**-37,4**	**-18,1**	**-277,9**	**81,9**	**16,8**	**-274,5**	**-175,8**
	obiettvo 2008	-388,1	-243,8	-997,4	-1.629,4	12,7	10,7	-0,1	23,2	-375,5	-233,1	-997,6	-1.606,2
	differenza	**692,4**	**298,0**	**741,1**	**1.731,5**	**-235,1**	**-48,1**	**-18,0**	**-301,2**	**457,3**	**249,9**	**723,1**	**1.430,4**

[36] Essi rappresentano rispettivamente l'88,4 per cento e l'80 per cento degli enti e della popolazione soggetta al patto di stabilità interno.

[37] Il confronto tra i risultati delle principali voci di bilancio di enti adempienti e non consente di rilevare alcune caratteristiche distintive dei due insiemi. Va, innanzitutto, osservato che i comuni inadempienti avevano un obiettivo di saldo positivo in tutte le ripartizioni dimensionali (a differenza degli adempienti in cui prevale il saldo negativo). Sono soprattutto gli enti di dimensioni minori (fino ai 20.000 abitanti) ad aver registrato un disavanzo particolarmente rilevante (-222 milioni) a fronte di un obiettivo di avanzo per circa 13 milioni. Si tratta di enti prevalentemente localizzati nelle regioni settentrionali e meridionali del paese. Tali enti hanno entrate correnti medie pro capite significativamente più contenute. Si tratta di un dato comune a tutte le ripartizioni dimensionali, ma che si accentua al crescere della dimensione dell'ente. Se fino ai 20.000 abitanti le entrate correnti pro capite risultano inferiori di circa il 10 per cento (rispetto a quelle degli adempienti), tale differenza cresce ad oltre il 40 per cento nel caso delle realtà maggiori. I Comuni inadempienti presentano, poi, spese correnti in media inferiori di circa il 24 per cento a quelle dei restanti Comuni, ma spese in conto capitale superiori (+17 per cento): 284 euro pro capite contro i 243 euro degli enti che hanno rispettato il Patto. Tale andamento è da ricondurre ai soli comuni inferiori ai 50.000 abitanti.

segue tavola 1.15

Alcuni valori pro capite (importi in euro)

		adempienti				inadempienti				differenze percentuali tra inadempienti e adempienti			
		fino a 20000	tra 20000 e 50000	oltre 50000	Totale	fino a 20000	tra 20000 e 50000	oltre 50000	Totale	fino a 20000	tra 20000 e 50000	oltre 50000	Totale
entrate correnti - accertamenti	entrate tributarie	321,5	347,5	395,0	355,6	272,1	331,6	219,8	285,9	-15,3	-4,6	-44,4	-19,6
	trasferimenti correnti	241,5	275,7	478,0	340,0	242,0	279,4	359,1	270,0	0,2	1,3	-24,9	-20,6
	entrate extra tributarie	159,2	160,0	258,9	197,6	126,1	119,1	65,7	115,9	-20,8	-25,6	-74,6	-41,3
	entrate correnti nette	722,2	783,2	1131,6	893,1	640,2	730,1	644,6	671,8	-11,3	-6,8	-43,0	-24,8
	entrate finali nette	926,7	968,9	1346,4	1097,3	785,7	881,2	815,8	822,5	-15,2	-9,1	-39,4	-25,0
impegni	spese correnti nette	680,0	747,1	1081,1	849,2	612,8	699,4	643,1	646,5	-9,9	-6,4	-40,5	-23,9
pagamenti	spese in conto capitale nette	220,3	212,1	283,7	242,8	314,5	250,3	249,9	284,1	42,7	18,0	-11,9	17,0
	spese finali nette	900,4	959,2	1364,8	1092,0	927,3	949,7	893,0	930,6	3,0	-1,0	-34,6	-14,8

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati comunali

Tavola 1.16

Patto di stabilità 2008 - Il monitoraggio dei Comuni *(importi in milioni)*

		adempienti				inadempienti				totali			
		CENTRO	SUD	NORD	Totale	CENTRO	SUD	NORD	Totale	CENTRO	SUD	NORD	Totale
numero		*322*	*565*	*943*	*1830*	*9*	*49*	*58*	*116*	*331*	*614*	*1001*	*1946*
composizione		97,3	92,0	94,2	94,0	2,7	8,0	5,8	6,0	17,0	31,6	51,4	100,0
Popolazione residente al 31/12/2006		6.155,1	11.628,7	17.615,0	35.398,8	117,7	843,3	620,5	1.581,5	6.272,8	12.472,0	18.235,5	36.980,3
entrate correnti - accertamenti	entrate tributarie	2.271,6	3.831,4	6.484,2	12.587,2	50,2	235,5	166,5	452,1	2.321,8	4.066,9	6.650,7	13.039,4
	trasferimenti correnti	1.711,7	5.076,4	5.248,1	12.036,3	26,4	279,8	120,7	426,9	1.738,2	5.356,2	5.368,9	12.463,2
	entrate extra tributarie	1.289,6	1.426,0	4.280,0	6.995,7	22,3	78,2	82,9	183,3	1.311,8	1.504,2	4.362,9	7.179,0
	a detrarre	0,0	3,4	0,0	3,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,4	0,0	3,4
	entrate correnti nette	5.272,9	10.330,5	16.012,4	31.615,8	98,9	593,4	370,1	1.062,4	5.371,8	10.923,9	16.382,5	32.678,2
entrate capitale - riscossioni	entrate in c/capitale	1.577,6	2.167,2	7.161,7	10.906,5	16,9	145,5	88,0	250,3	1.594,6	2.312,6	7.249,7	11.156,9
	a detrarre	174,7	48,9	3.455,4	3.679,0	1,0	0,6	10,4	12,0	175,7	49,5	3.465,8	3.691,0
	entrate in conto capitale nette	1.402,9	2.118,3	3.706,3	7.227,5	16,0	144,8	77,5	238,4	1.418,9	2.263,1	3.783,8	7.465,8
	entrate finali nette	**6.675,8**	**12.448,7**	**19.718,7**	**38.843,3**	**114,8**	**738,2**	**447,7**	**1.300,8**	**6.790,7**	**13.187,0**	**20.166,4**	**40.144,0**
spese correnti impegni	spese correnti	5.057,2	9.755,6	15.493,6	30.306,3	97,8	578,5	355,5	1.031,9	5.155,1	10.334,1	15.849,1	31.338,2
	a detrarre	37,6	79,9	129,1	246,6	0,7	5,7	2,9	9,4	38,3	85,6	132,0	255,9
	spese correnti nette	5.019,7	9.675,7	15.364,5	30.059,8	97,1	572,8	352,6	1.022,5	5.116,8	10.248,5	15.717,1	31.082,3
spese capitale - pagamenti	spese in c/capitale	1.735,9	2.562,6	7.594,5	11.892,9	28,6	224,6	202,8	456,0	1.764,5	2.787,2	7.797,3	12.349,0
	a detrarre	171,3	31,6	3.095,8	3.298,7	1,4	0,4	5,0	6,8	172,7	32,1	3.100,8	3.305,5
	spese in conto capitale nette	1.564,6	2.531,0	4.498,7	8.594,2	27,3	224,1	197,8	449,2	1.591,8	2.755,1	4.696,5	9.043,4
	spese finali nette	**6.584,2**	**12.206,6**	**19.863,1**	**38.654,0**	**124,4**	**796,9**	**550,4**	**1.471,7**	**6.708,6**	**13.003,6**	**20.413,6**	**40.125,7**
verifica obiettivi	recupero scostamenti 2007	26,5	31,0	29,7	87,1	0,3	92,1	14,5	106,9	26,8	123,1	44,2	194,1
	risultato 2008	**65,2**	**211,1**	**-174,1**	**102,1**	**-9,8**	**-150,8**	**-117,3**	**-277,9**	**55,3**	**60,3**	**-291,4**	**-175,8**
	obiettvo 2008	-202,1	-413,4	-1.013,9	-1.629,4	4,3	4,3	14,6	23,2	-197,7	-409,1	-999,3	-1.606,2
	differenza	**267,2**	**624,5**	**839,8**	**1.731,5**	**-14,2**	**-155,0**	**-131,9**	**-301,2**	**253,1**	**469,4**	**707,9**	**1.430,4**

Segue tavola 1.16

Alcuni valori pro capite *(importi in euro)*

		adempienti				inadempienti				differenze percentuali tra inadempienti e adempienti			
		CENTRO	SUD	NORD	Totale	CENTRO	SUD	NORD	Totale	CENTRO	SUD	NORD	Totale
entrate correnti - accertamenti	entrate tributarie	369,1	329,5	368,1	355,6	426,5	279,2	268,3	285,9	15,6	-15,3	-27,1	-19,6
	trasferimenti correnti	278,1	436,5	297,9	340,0	224,6	331,7	194,6	270,0	-19,2	-24,0	-34,7	-20,6
	entrate extra tributarie	209,5	122,6	243,0	197,6	189,1	92,7	133,6	115,9	-9,7	-24,4	-45,0	-41,3
	entrate correnti nette	856,7	888,4	909,0	893,1	840,2	703,7	596,5	671,8	-1,9	-20,8	-34,4	-24,8
	entrate finali nette	1084,6	1070,5	1119,4	1097,3	975,9	875,4	721,5	822,5	-10,0	-18,2	-35,6	-25,0
impegni	spese correnti nette	815,5	832,0	872,2	849,2	825,2	679,2	568,2	646,5	1,2	-18,4	-34,9	-23,9
pagamenti	spese in conto capitale nette	254,2	217,6	255,4	242,8	231,7	265,8	318,8	284,1	-8,8	22,1	24,8	17,0
	spese finali nette	1069,7	1049,7	1127,6	1092,0	1056,9	945,0	887,1	930,6	-1,2	-10,0	-21,3	-14,8

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati comunali

I risultati relativi al Patto 2008 devono essere letti considerando due elementi ulteriori.

Con l'introduzione della competenza mista per il 2008 si era voluto incentivare la programmazione di nuove spese per investimenti liberando gli impegni per spesa in conto capitale e consentendo agli enti locali di recuperare margini in termini di pagamenti correnti, condizionati in passato da vincoli generalizzati sulla cassa[38].

Una prima osservazione dei risultati relativi all'ultimo triennio di un campione più ristretto di Comuni[39] mette in luce andamenti che confermano le difficoltà evidenziate nel passato e, soprattutto, quelle di indurre un recupero di margini per la spesa in conto capitale cogliendo le possibilità offerte da più ampi spazi previsti dalla normativa.

Le spese correnti in conto competenza pur in rallentamento rispetto allo scorso anno continuano a crescere in media del 3,8 per cento con punte superiori al 4 per cento negli enti maggiori e in quelli medio-piccoli.

Si accentua, poi, il calo delle spese in conto capitale (in termini di cassa): dal -2,6 per cento del 2007 a -8,5 per cento del 2008. Mentre lo scorso anno la flessione era concentrata nelle classi dimensionali minori e rimaneva invece in crescita la spesa pro capite dei grandi enti, nel 2008 la flessione è diffusa in tutte le fasce dimensionali e si fa più netta sia nelle grandi che nelle piccole dimensioni.

A tali andamenti se ne associa uno ulteriore: per tutte le classi dimensionali si assiste nel 2008 ad una notevole flessione del tasso di incremento delle entrate complessive in conto competenza. Rispetto a quanto evidenziato finora in base ai dati di contabilità nazionale (basati prevalentemente sui risultati di cassa), si avrebbe un primo indizio importante del prendere corpo di un significativo rallentamento del

[38] L'eliminazione della correzione sugli enti in avanzo di cassa aveva certamente reso più agevole per questi enti il rispetto dei vincoli del Patto. Per quelli in disavanzo invece, come si era osservato al momento del varo della normativa (si veda al riguardo la Relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa del terzo quadrimestre 2007 - maggio 2008), con la modifica del criterio di calcolo del saldo la variabile fondamentale era divenuta la spesa corrente, per la quale il vincolo non era più posto sulla gestione di cassa ma su quella di competenza. Nella nuova formulazione per gli enti non virtuosi l'importo della manovra da realizzare nell'anno doveva essere, tuttavia, sempre calcolato in termini di cassa. Ne derivava che negli enti in cui il saldo medio misto era migliore di quello di cassa (dove in altri termini la gestione corrente di competenza era positiva e produceva un avanzo maggiore di quello che si generava nella gestione di cassa) il saldo obiettivo 2008 diventava così più ambizioso rispetto al precedente assetto normativo. L'applicazione di un miglioramento al saldo positivo tra entrate e spese correnti avrebbe finito per restringere ulteriormente i margini anche ai pagamenti per investimenti di cassa. Se la gestione di cassa genera un saldo minore rispetto alla competenza molto probabilmente sono anche enti in cui il tasso di realizzazione delle entrate è molto basso o gli accertamenti di competenza sono sovrastimati.

Per quegli enti che, invece, presentavano un saldo di competenza mista inferiore a quello di cassa, la correzione sul saldo obiettivo 2008 veniva ad essere più vantaggiosa; l'obiettivo era meno stringente anche perché l'importo della manovra era quantificato sul saldo di cassa che produceva un maggiore avanzo (nella maggior parte dei casi questo aspetto si associa ad una spesa corrente di cassa più bassa di quella di competenza). Per questi enti la possibilità di recuperare margini per nuovi pagamenti in conto capitale era legata tuttavia a recuperi di efficienza della gestione corrente. Questi enti (soprattutto di dimensione demografica più contenuta) quindi erano avvantaggiati nel rispetto del nuovo patto perché l'obiettivo risultava nel complesso meno stringente, ma nello stesso tempo, peraltro, i vincoli del patto rimanevano puntati proprio su quella parte del bilancio che per questi comuni presenta difficoltà maggiori di gestione.

[39] Si tratta di 953 Comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti dei quali si è in possesso di tutti i dati finanziari rilevanti ai fini del Patto per il 2008 e dei dati tratti dai rendiconti riferiti al triennio 2003-2007.

flusso di entrate che ha consentito finora un sostanziale rispetto del Patto di stabilità interno e un positivo contributo degli enti alla riduzione del disavanzo complessivo.

Tavola 1.17

Entrate e spese comunali per dimensione (anni 2006-2008) *(importi in euro)*

entrate correnti (competenza) - valori medi pro capite per dimensione dell'ente					
fascia	2006	2007	2008	*var% 07_06*	*var%08_07*
piccoli	654	691	699	*5,6*	*1,2*
medio piccoli	685	717	731	*4,8*	*1,9*
medi	713	751	771	*5,4*	*2,6*
medio grandi	828	861	877	*4,0*	*1,8*
grandi	1.006	1.089	1.100	*8,3*	*1,0*
Totale complessivo	710	747	761	*5,1*	*1,9*

spese correnti (competenza) - valori medi pro capite per dimensione dell'ente					
fascia	2006	2007	2008	*var% 07_06*	*var%08_07*
piccoli	613	648	664	*5,8*	*2,4*
medio piccoli	636	670	696	*5,3*	*4,0*
medi	667	708	738	*6,1*	*4,2*
medio grandi	779	817	847	*4,9*	*3,7*
grandi	952	1.015	1.061	*6,6*	*4,5*
Totale complessivo	663	700	727	*5,6*	*3,8*

entrate in conto capitale (cassa) - valori medi pro capite					
fascia	2006	2007	2008	*var% 07_06*	*var%08_07*
piccoli	155	178	176	*14,5*	*-1,2*
medio piccoli	163	189	199	*16,0*	*5,6*
medi	151	185	186	*22,8*	*0,4*
medio grandi	186	192	212	*3,1*	*10,3*
grandi	209	237	227	*13,6*	*-4,0*
Totale complessivo	163	188	195	*15,6*	*3,4*

spese in conto capitale (cassa) - valori medi pro capite					
fascia	2006	2007	2008	*var% 07_06*	*var%08_07*
piccoli	229	229	207	*0,1*	*-9,6*
medio piccoli	256	245	225	*-4,4*	*-8,1*
medi	248	239	220	*-3,5*	*-8,2*
medio grandi	264	259	240	*-2,0*	*-7,2*
grandi	305	332	292	*8,9*	*-12,1*
Totale complessivo	252	245	225	*-2,6*	*-8,5*

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati di un campione di Comuni

Sulla misurazione del risultato in termini di riduzione dei casi di inadempienza pesa, poi, la previsione del recupero nell'anno degli scostamenti 2007 (art.1 comma 691 della l. 296/2006).

Due elementi vanno considerati. Un'analisi ancora parziale sull'entità e sulla diffusione degli scostamenti verificati nello scorso esercizio (una verifica completa potrà essere svolta dalla Corte in sede di esame dei consuntivi 2008) non sembra confortare per un pieno rispetto dell'obbligo di copertura per il quale erano state individuate le misure da adottare[40].

Va inoltre considerato che guardando ai dati dei Comuni gli importi maggiori dei recuperi si concentrano su gli enti che sono risultati inadempienti nel 2008. I comuni che hanno dovuto aggiungere al saldo programmatico 2008 anche il recupero del differenziale negativo del 2007 sono 118; una parte

[40] Ad esempio le province inadempienti erano lo scorso anno 9 con un recupero certificato per oltre 95,7 milioni; quelle che hanno indicato provvedimenti di recupero degli scostamenti sono solo 4 per un totale di 22,3 milioni

considerevole dei recuperi dichiarati (oltre il 55 per cento) è stata generata da un numero esiguo di enti: 20 comuni, con popolazione inferiore ai 14000 abitanti e appartenenti prevalentemente alle Regioni del sud e delle isole. Frequentemente lo sforzo attivato per il recupero ha gravato sui risultati dell'anno determinando un mancato rispetto, nonostante che la manovra correttiva per il 2008 fosse pari a 0 essendo enti "virtuosi", cioè con saldo medio 2003-2005 di cassa positivo.
Questi enti, in assenza delle norme regolamentari che rendevano operativa la procedura di rientro e di applicazione delle sanzioni, risultano quindi particolarmente penalizzati quest'anno dal patto: sono amministrazioni che hanno attivato i previsti interventi correttivi, contribuendo al miglioramento dei saldi di finanza pubblica 2008, ma che risultando comunque inadempienti per i due anni sono soggetti alle sanzioni previste dalla normativa per il 2008-2011 e vedono altresì preclusa la possibilità di accedere alle misure di vantaggio per il 2008 che per il 2009.

La spesa sanitaria:i risultati del monitoraggio e le prospettive per il 2009

I risultati del monitoraggio esaminati in dettaglio forniscono ulteriori elementi. In particolare, guardando alle regioni che non hanno sottoscritto i Piani di rientro, si osserva che, non considerando le coperture scontate nei conti economici e senza utilizzare le maggiori coperture 2007, il risultato complessivo nel 2008 presenta perdite per poco meno di 930 milioni. Ad esse si aggiungono circa 240 milioni di perdite riportate dall'esercizio 2007. A fronte di un disavanzo complessivo pari a circa 1.170 milioni, per il 17 per cento delle perdite non è stata ancora individuata copertura.
Molto diverse le realtà regionali esaminate: il Piemonte, il Veneto e, in misura minore, l'Emilia prevedono già in bilancio le risorse da destinate alla copertura di eccedenze di spesa sanitaria in una certa misura "programmate". Per Puglia, Basilicata e Calabria il risultato negativo è emerso nel corso della gestione: se per le prime due Regioni l'utilizzo di risorse extra sanità consente di trovare una copertura (per la Puglia essa si estende anche ai disavanzi riportati dal 2007), per la Calabria restano da individuare risorse per oltre 322,7 milioni (al risultato negativo per il 2008 di 125 milioni va ad aggiungersi quello riportato dal 2007 per 198 milioni). A fronte di tale situazione, il Tavolo di monitoraggio ha rilevato la necessità di attivare la procedura di diffida prevista della normativa vigente.

Tavola 1.18

I risultati del monitoraggio - Le regioni non in Piano di rientro

	Risultato di esercizio dopo le rettifiche	Coperture incluse nel modello CE	Maggiore copertura 2007 utilizzata per il 2008	Risultato 2008 senza coperture incluse nel Ce e utilizzo maggiori coperture 2007	Riporto disavanzo 2007	Disavanzo 2008 comprensivo del riporto disavanzo 2007	Coperture adottate a copertura disavanzo e non incluse nel CE	Maggiori coperture fiscali anno 2007	Totale coperture	Risultato esercizio dopo coperture e dopo riporto disavanzo 2007
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1)-(2)-(3)	(5)	(6)=(5)+(4)	(7)	(8)	(9)=(2)+(3)+(7)+(8)	(10)=(6)+(9)
PIEMONTE	0,3	363,4		-363,1		-363,1			363,4	0,3
VALLE D'AOSTA	-16,4			-16,4		-16,4				-16,4
LOMBARDIA	9,7			9,7		9,7				9,7
P.A. BOLZANO	15,0			15,0		15,0				15,0
P.A. TRENTO	-1,5			-1,5		-1,5				-1,5
VENETO	15,5	129,8	87,0	-201,2		-201,2			216,7	15,5
FRIULI V.G.	6,6			6,6		6,6				6,6
EMILIA R.	12,6	50,0		-37,4		-37,4			50,0	12,6
TOSCANA	7,4			7,4		7,4				7,4
UMBRIA	20,1			20,1		20,1				20,1
MARCHE	21,7			21,7		21,7				21,7
PUGLIA	-259,3			-211,6	-41,3	-253,0	235,4	45,0	280,4	27,4
BASILICATA	-17,4			-17,4		-17,4	22,4		22,4	5,0
CALABRIA	-124,7	35,0		-159,7	-198,0	-357,7			35,0	-322,7
Totale	-310,4	578,1	87,0	-927,9	-239,3	-1167,2	257,8	45,0	967,9	-199,3

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute e Mef

Tavola 1.19

I risultati del monitoraggio Regioni con Piani di rientro

	Risultato 2008 dopo le rettiviche	Riporto disavanzo 2007 regioni PDR	Disavanzo 2008 comprensivo del trascinamento disavanzo 2007	Coperture fiscali da piano di rientro e cuneo fiscale (17/11/2008)	Maggiore copertura fiscale anno 2007 e precedenti non utilizzata per il 2007	Altre coperture da bilancio regionale e ulteriori coperture	Fondo transitorio 2008	Totale coperture	Risultato esercizio Regioni non in PDR dopo coperture e dopo riporto disavanzo 2007
	(11)	(12)	(13)=(11)+(12)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)=(14)+(15)+(16)+(17)	(19)=(13)+(18)
LIGURIA	-111,0	0,0	-111,0	102,2	0,0	0,0	42,8	145,0	34,0
LAZIO	-1.682,3	0,0	-1.682,3	955,5	141,9	264,0	321,0	1.682,3	0,1
ABRUZZO	-99,0	0,0	-99,0	72,0	0,0	0,0	40,2	112,1	13,1
MOLISE	-80,5	-4,1	-84,6	27,0	1,2	1,1	24,7	54,0	-30,6
CAMPANIA	-554,5	-72,8	-627,3	331,1	19,6	32,0	301,7	684,5	57,2
SICILIA	-350,8	-56,5	-407,3	300,2	25,1	0,0	119,6	444,9	37,6
SARDEGNA	-109,5	0,0	-109,5	0,0	0,0	94,0	0,0	94,0	-15,5
	-2.987,6	-133,4	-3.121,0	1.788,0	187,8	391,1	850,0	3.216,9	95,9

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute e Mef

Per quanto riguarda le Regioni soggette ai Piani di rientro, la verifica annuale (1° aprile 2009) del Tavolo e del Comitato permanente per i LEA ha evidenziato come tutte le regioni (fatta eccezione del Molise, che ha registrato una perdita non coperta per oltre 30 milioni) siano riuscite a coprire i disavanzi 2008. L'emergere di nuovi rischi generici e specifici potrebbe, tuttavia, comportare un aumento di circa 12 milioni del disavanzo del Molise e l'emergere di un deficit non coperto anche per la Campania (circa 261 milioni). Ove confermato, permarrebbero per queste due regioni le condizioni per l'incremento delle aliquote fiscali di IRAP e addizionale IRPEF oltre i limiti massimi previsti dalla normativa vigente. Data la situazione più generale che caratterizza il sistema sanitario di tali regioni esisterebbero, secondo i Tavoli, i presupposti per l'attivazione della procedura di commissariamento.
Negativa la valutazione anche per l'Abruzzo, per le forti criticità e il grave ritardo sull'attuazione degli obiettivi definiti con il Piano, mentre resta sospesa la valutazione riguardo alla Sicilia a seguito dell'approvazione della legge di riordino del SSR intervenuta successivamente alla verifica.
Pienamente favorevole, invece, la valutazione della Regione Liguria che ha sostanzialmente rispettato quanto previsto dal Piano di rientro, sia sotto il profilo dell'equilibrio economico e finanziario, che dell'adeguamento del SSR al quadro normativo nazionale ed al Patto per la salute.
Quanto, infine al Lazio, l'esito della verifica annuale ha consentito lo sblocco (sia pure parziale) delle spettanze residue, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del DL 154/2008.

Tali risultati si riflettono sulle prospettive per l'esercizio in corso.
La manovra di contenimento della spesa sanitaria prevista per il 2009 per le regioni soggette ai Piani, di cui nei documenti programmatici si sconta il pieno conseguimento, è superiore ai 2 miliardi. Un confronto tra gli importi della correzione per l'anno con quella che era la manovra prevista nei Piani per lo stesso esercizio, può permettere una (seppur solo indicativa) valutazione della strutturalità delle misure introdotte negli ultimi due esercizi e di quanto è ancora atteso dall'ultimo anno dei Piani.

Tavola 1.20

Le Regioni con piano di rientro: la manovra per il 2009

REGIONE	Risultato dopo coperture	Possibili maggiori costi	Risultato dopo coperture e possibili rischi	Manovra necessaria 2009(4)	Manovra prevista per il 2009 nel piano	
	(1)	(2)	(2)+(1)	(3)	(4)	(3)/(4)
LIGURIA	34,0	0,0	34,0	63,2	223,0	28,4
LAZIO	0,1		0,1	1.007,0	1.281,2	78,6
ABRUZZO	13,1	12,2	0,9	76,5	117,0	65,4
MOLISE	-30,6	11,9	-42,5	91,2	99,1	92,0
CAMPANIA	57,2	318,0	-260,8	993,3	1.350,3	73,6
SICILIA	37,6	91,7	-54,1	222,8	526,6	42,3
TOTALE	111,4	433,8	-322,4	2.454,1	3.597,2	68,2

(1) Nel corso della verifica annuale del 1° aprile 2009 sia la regione Lazio che l'advisor hanno segnalato alcune criticità riferibili essenzialmente a possibili ulteriori iscrizioni contabili da parte delle ASL Roma E (fatture Policlinico Gemelli) e Roma C (sistemazioni contabili). Le risultanze di tali verifiche emergeranno entro il termine di adozione del bilancio d'esercizio.

(2) Il disavanzo della Regione Sicilia di -54.080 trova copertura nell'ambito del bilancio regionale per risorse appostate a tali fini, ai sensi della Legge regionale 6/2008.

(4) La manovra necessaria per il 2009 è calcolata tenendo conto di:

a) manovra marginale 2009 prevista dal Piano di rientro quale differenza tra il totale della manovra cumulata e quella marginale degli anni 2007 e 2008;

b) effetto trascinamento di manovra mancata nel 2008

c) nuovi rischi stimati nel corso della verifica straordinaria con il supporto dell'advisor contabile;

d) differenza tra i valori di FSN (quota indistinta + quote vincolate +/- mobilità attiva/passiva) scontati nel PDR e quelli effettivi da riparto 2009 sul quale è stata espressa l'Intesa della Conferenza Stato-Regioni il 26 febbraio 2009;

e) minore gettito da manovra fiscale regionale su IRAP e addizionale regionale all'IRPEF per l'anno d'imposta 2010 (a copertura dell'esercizio 2009), rettificato a ribasso della percentuale di circa il 12 per cento al fine di tenere conto del nuovo quadro macroeconomico. Dip. finanze 30 marzo 2009.

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute e Mef

Il quadro che emerge non è favorevole: le misure richieste per il 2009 sono pari, in media, al 70 per cento della manovra inizialmente prevista. Solo il 30 per cento delle misure finora assunte a correzione degli andamenti tendenziali avrebbe inciso in maniera permanente sui costi delle Regioni in disavanzo. Sull'entità della manovra da attuare nell'esercizio in corso incide anche il forte peggioramento delle previsioni di gettito che riducono il contributo delle entrate aggiuntive attivate in ambito regionale a copertura dei disavanzi.

In Sicilia, la manovra richiesta rappresenta il 42 per cento di quella originaria (le manovre approvate nei primi due esercizi del piano garantirebbero un contributo pari al 58 per cento della correzione prevista); in Molise, l'entità dell'aggiustamento richiesto è pari al 90 per cento di quello che era l'importo originariamente previsto per l'anno, a significare il limitato contenuto strutturale dei provvedimenti finora approvati per il risanamento della sanità regionale. Va, infine, considerato che per il Lazio, secondo quanto risulta dal Tavolo di verifica annuale, per il 69 per cento della manovra 2009 sarebbero già stati adottati i relativi provvedimenti.

PAGINA BIANCA

Capitolo II

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. La gestione dei residui. 1.5. Entrate e spese di competenza. Raffronto con le indicazioni programmatiche. 1.6. Obiettivi fissati dalla legge finanziaria e risultanze gestionali.*
2. Gestione dell'entrata: - *2.1. Valutazioni complessive e di sintesi; 2.2. Anomalie, incongruenze e carenze nella formazione del Rendiconto 2008 dell'entrata; 2.3. La manovra di bilancio per il 2008:* 2.3.1. Dimensioni e contenuti della manovra; 2.3.2. Valutazioni *ex ante* della manovra; 2.3.3. Valutazioni a consuntivo; 2.3.4. La verifica dei risultati di gettito della lotta all'evasione; *2.4. La gestione delle entrate nel 2008:* 2.4.1. Evoluzione delle principali componenti delle entrate finali; 2.4.2. Evoluzione delle entrate finali da accertamento e controllo e delle entrate da condono; 2.4.3. Analisi della crescita del gettito; 2.4.4. Le entrate *non ricorrenti*; 2.4.5. L'indicatore oneri/risultati; *2.5. L'evoluzione delle 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; *2.6. IRAP e addizionali IRE.*
3. Gestione della spesa. - *3.1. Particolarità del Rendiconto generale dello Stato sull'esercizio 2008. 3.2. Attendibilità ed affidabilità del Rendiconto generale dello Stato. 3.3. Tendenze della spesa statale. 3.4. Lo sviluppo delle previsioni di bilancio. 3.5. L'applicazione del comma 507 della legge finanziaria 2007. - 3.6. Sintesi della gestione. 3.7 Analisi economica. 3.8. Formazione e gestione dei residui. 3.9. Analisi per missioni.*
4. Il conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei Ministri: *4.1. L'impostazione per "missioni e programmi"; 4.2. Il quadro previsionale per il 2008; 4.3. Le modifiche alla struttura contabile e le variazioni in corso d'esercizio; 4.4. Le risultanze a consuntivo; 4.5. Il Centro di Responsabilità 1 "Segretariato generale".*

Tavole
Allegato

Appendice: Note sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili del Rendiconto dell'entrata 2008

1. I saldi di bilancio

1.1. Premessa

La gestione del bilancio dello Stato ha presentato, nel 2008, profili di criticità legati, da un lato, agli effetti della crisi economica sul gettito erariale e, dall'altro, all'espansione della spesa (personale, interessi e trasferimenti alle Regioni e agli enti territoriali), registrata anche dal provvedimento di assestamento .

Le risultanze di consuntivo confermano le difficoltà in cui versano in questa fase i conti dello Stato, atteso che la salvaguardia del livello del saldo netto da finanziare di competenza è dovuta a circa 20 miliardi di maggiori accertamenti nel settore extratributario.

Nella serie al netto delle regolazioni contabili e debitorie[1] le entrate finali di competenza corrispondono a 478.708 milioni (-0,7 per cento), mentre le spese finali in termini di impegni effettivi (494.217 milioni) progrediscono con un tasso del 9,8 per cento e nella serie che ricomprende i residui di stanziamento (509.217 milioni) si sviluppano in misura pari al 9,2 per cento.

Le vicende gestionali del 2008 sottolineano, con ogni evidenza, l'impatto che le regolazioni contabili e debitorie possono produrre sul Rendiconto generale dello Stato.

L'emersione di tali partite – spesso legata alla tardiva contabilizzazione in bilancio di operazioni di tesoreria – finisce per ostacolare la piena comprensione degli effettivi andamenti gestori e per sminuire la significatività del confronto fra esercizi finanziari.

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

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

E' per questo che la Corte ha insistentemente chiesto che il rendiconto generale dello Stato, ad essa trasmesso, sia corredato di un documento riassuntivo degli andamenti gestori legati alle partite contabili e debitorie, in cui siano anche esaurientemente indicate le cause della

[1] Le regolazioni contabili e debitorie – che nella parte attiva comprendono anche i provvedimenti da destinare al Fondo ammortamento titoli di Stato -, ammontano a 19.038 milioni sul versante delle entrate e a 26.520 milioni sul lato della spesa.

loro formazione che, comunque, mal si concilia con i principi di veridicità ed annualità del bilancio.

Sarebbe in ogni caso necessario, per evidenti ragioni di trasparenza, l'inserimento di tali poste in specifici autonomi capitoli di bilancio o, quanto meno, in appositi articoli o piani gestionali[2]; ciò anche al fine di un loro specifico trattamento informatico.

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.

Anche per tale raccordo sussiste l'esigenza di apposita formale evidenziazione in un allegato tecnico da presentare alla Corte insieme al Rendiconto generale dello Stato.

1.2. Risultati d'insieme e differenziali

Torna ad esprimere un valore negativo, dopo due anni di risultati favorevoli il saldo delle partite finali di competenza (37.990 milioni), che accusa anche il peggiore esito degli ultimi sei anni. D'altra parte, il relativo saldo di cassa espone uno scostamento negativo (68.658 milioni) notevolmente più ampio (+168,6 per cento) rispetto a quello del precedente esercizio (25.565 milioni) (tavola 2.1.1).

Una parallela evoluzione sulla competenza registra il saldo delle partite finali depurato delle operazioni finanziarie, che dopo un biennio, si ripresenta in deficit (30.197 milioni). Sul versante della cassa lo stesso differenziale mostra un dilatato divario negativo (61.694 milioni a fronte dei 27.136 milioni del 2007).

Si contrae di circa il 60 per cento l'attivo del risparmio pubblico di competenza (da 56.361 a 22.880 milioni), mentre l'omologo saldo di cassa si riporta in territorio negativo (9.856 milioni), dopo avere espresso valori positivi nei due anni precedenti.

Peggiora drasticamente (43,9 per cento) il saldo del ricorso al mercato di competenza, che raggiunge il livello di 222.798 milioni, e cioè il più elevato degli ultimi cinque anni; il corrispondente saldo di cassa arriva a toccare i 256.510 milioni, con un deterioramento pari al 33,2 per cento.

---

[2] A fronte di tale esigenza, la Ragioneria generale dello Stato si è limitata a trasmettere una tabella, peraltro di non chiara interpretazione.

Come si desume dalla tavola 2.1.2, l'avanzo primario perde nettamente quota (-46,1 per cento) sulla competenza (da 77.527 a 41.876 milioni) e, di più (-73,8 per cento), sulla cassa (da 43.281 a 11.338 milioni).

Cede anche l'avanzo primario corrente, che passa da 124.563 a 102.746 milioni sulla competenza (-17,6 per cento) e da 82.855 a 70.140 milioni sulla cassa (-15,3 per cento).

1.3. Incidenza dei principali saldi sul Pil

Il peggioramento degli andamenti gestionali, riassunti nel precedente paragrafo, si riflette negativamente sul rapporto dei saldi di bilancio rispetto al Pil nominale, che da parte sua espone un incremento più che dimezzato rispetto all'anno precedente.

L'impatto negativo sul Pil del saldo netto da finanziare di competenza risulta pari al 2,4 per cento (a fronte di un valore positivo dello 0,6 per cento segnato nel precedente esercizio), mentre il relativo saldo di cassa assorbe una maggiore quota di Pil (dall'1,7 al 4,4 per cento). Nella versione al netto delle regolazioni contabili e debitorie il risultato differenziale di competenza, in cui si riassumono gli effettivi esiti della gestione annuale, corrisponde al 1,9 per cento (contro il +0,8 per cento del 2007).

Una analoga evoluzione espone l'indebitamento netto di competenza, con un deterioramento del rapporto dal +0,5 al –1,9 per cento, mentre la pressione dell'omologo saldo di cassa si eleva dall'1,8 al 3,9 per cento.

Quasi si dimezza la quota dell'avanzo primario di competenza (dal 5 al 2,7 per cento); netto risulta pure il ridimensionamento del saldo di cassa (dal 2,8 allo 0,7 per cento).

Cede la consistenza dell'avanzo primario corrente di competenza (dall'8,1 al 6,5 per cento) ed, in misura inferiore, quella del corrispondente saldo di cassa (dal 5,4 al 4,5 per cento).

1.4. La gestione dei residui

Le risultanze del 2008 – al di là del peggioramento dei conti dello Stato, determinato in buona parte dall'aggravarsi della crisi economica – continuano ad evidenziare l'anomalia di fondo costituita dalla presenza di una imponente massa di residui (attivi e passivi).

I residui attivi registrano una ulteriore crescita del 13,9 per cento (passando da 143.878 a 163.852 milioni).

A tale progressione contribuisce in misura decisiva l'aumento dei residui relativi al settore extratributario (da 71.590 a 85.899 milioni; +20 per cento), trascinato – come nel 2007 – dall'andamento della categoria XI "RICUPERI, RIMBORSI E CONTRIBUTI" i cui resti si elevano da 49.872 a 62.044 milioni. A quest'ultima categoria e alla categoria VII "PROVENTI DI SERVIZI PUBBLICI MINORI" (16.784 milioni) è attribuibile il 91,8 per cento dell'intero ammontare dei residui attivi del titolo II.

D'altro canto, una espansione più ridotta segnano i resti inerenti al comparto tributario (da 72.229 a 76.574 milioni). Al loro interno s'incrementano maggiormente i resti delle imposte dirette (da 28.646 a 31.644 milioni), mentre quelli riguardanti le imposte indirette salgono da 43.583 a 44.929 milioni.

D'altra parte, mostrano una ulteriore lieve flessione i residui passivi complessivi (da 92.356 a 90.039 milioni), favorita dal calo dei resti riconducibili al "RIMBORSO DELLE PASSIVITÀ FINANZIARIE" (da 3.748 a 703 milioni).

Sostanzialmente stabili risultano i residui passivi riferiti alle spese finali di bilancio (da 88.608 a 89.336 milioni), fortemente incisi nel precedente esercizio dalla nuova più rigorosa disciplina dei termini di perenzione dei residui propri di conto capitale[3]. Si verifica, peraltro, una ricomposizione al loro interno. La crescita dei residui di parte corrente (da 38.035 a 42.894 milioni) è, infatti, pressoché compensata dalla discesa di quelli in conto capitale (da 50.573 a 46.442 milioni).

Resta quasi inalterata la ripartizione dei residui per esercizio di provenienza. I residui di nuova formazione rappresentano, come nel 2007, la quota prevalente (da 55.436 a 56.045 milioni), ma diversamente dall'anno precedente esprimono una prevalente incidenza della parte corrente (31.992 milioni) rispetto al conto capitale (24.053 milioni). Una semistazionarietà (da 33.173 a 33.292milioni) indicano i residui di vecchia formazione, nel cui ambito quelli di conto capitale (22.390 milioni) sopravanzano i resti della parte corrente (10.902 milioni).

Si incrementa dell'1,3 per cento il volume dei residui di stanziamento (da 18.411 a 18.655 milioni), che raggiungono l'importo più elevato degli ultimi otto anni.

In conseguenza di tale differenziato andamento dei residui attivi e passivi, a fine 2008 il conto dei residui continua ad aumentare la consistenza del proprio *surplus* (da 51.522 a 73.813 milioni). Questa accresciuta eccedenza attiva non serve, di per sé, a rassicurare sulla tenuta dei conti pubblici. Da un lato, il contenimento dei residui passivi è in parte apparente: l'eliminazione dal conto del bilancio dei residui passivi propri di conto capitale, legata al nuovo

[3] Sugli effetti della mancata reiscrizione in bilancio di parte delle somme perente si rinvia al successivo punto 3.2.1.

regime della perenzione, non può allo stato ritenersi definitiva, dovendosi scontare una reiscrizione in bilancio di una quota delle relative somme per far fronte alle richieste dei creditori.

Dall'altro, continuano a prevalere fra i residui attivi le somme da riscuotere (137.782 milioni). Come reiteratamente sottolineato dalla Corte, l'effettiva acquisizione in bilancio di tale somme non è affatto scontata. Le incongrue modalità di quantificazione degli accertamenti – e segnatamente di quelli del settore extratributario – ne comportano una sistematica sovrastima, che si protrae nel tempo nonostante i rimedi normativamente previsti per la riduzione dei crediti in relazione al loro grado di esigibilità.

D'altronde, anche nel 2008 la gran parte (79,1 per cento) dei residui passivi concerne residui propri, e cioè somme destinate nel breve/medio periodo a tradursi in pagamenti a carico del bilancio dello Stato.

1.5. Entrate e spese di competenza. Raffronto con le indicazioni programmatiche

Rispetto ai dati del bilancio assestato aggiornato del 2007 il bilancio programmatico di competenza dello Stato per il 2008 - come definito dalla nota di aggiornamento al Dpef 2008-2011 - prevedeva in termini di incidenza sul Pil (al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA) la rideterminazione del saldo netto da finanziare sul livello di 34 milioni, pari al 2,1 per cento del Pil.

Al suo interno veniva prevista la seguente evoluzione delle entrate e delle spese:

- un decremento di tre decimi di punto delle entrate tributarie (dal 26,9 al 26,6 per cento);
- una discesa quasi parallela delle entrate finali (dal 28,9 al 28,5 per cento);
- la crescita di tre decimi di punto della spesa finale (dal 30,3 al 30,6 per cento);
- un calo di oltre mezzo punto percentuale della spesa corrente al netto degli interessi (dal 22,5 al 21,9 per cento);
- l'invarianza della spesa per interessi (ferma al 4,9 per cento);
- l'incremento di circa un punto percentuale della spesa in conto capitale (dal 2,9 al 3,8 per cento).

A consuntivo il saldo netto da finanziare (1,9 per cento) è inferiore di due decimi di punto alla quota prevista, per effetto del minore incremento del Pil nominale.

Le entrate finali, al netto dei rimborsi IVA e dei proventi da destinare al Fondo ammortamento titoli di Stato, corrispondono a 478.708 milioni (30,4 per cento del Pil). Esse superano di circa due punti il valore programmato, ma risultano inferiori di quasi un punto ai risultati del precedente esercizio.

Sempre al netto delle poste regolatorie le entrate tributarie ammontano a 427.146 milioni ed incidono sul Pil nella misura del 27,2 per cento e cioè sei decimi di punto oltre l'obiettivo stabilito, ma di altrettanto risultano inferiori all'esito del 2007.

I risultati gestionali della spesa – al netto delle poste regolatorie – sforano gli obiettivi stabiliti in rapporto al Pil.

La spesa finale (509.217 milioni) espone una incidenza del 32,4 per cento, e cioè circa due punti al di sopra del livello programmatico.

Non tengono le previsioni della spesa corrente al netto degli interessi (369.748 milioni) che, con il 23,5 per cento sul Pil, scavalca di un oltre un punto e mezzo il limite ipotizzato.

Deborda lievemente la spesa per interessi (79.867 milioni), la cui quota (5,1 per cento) è sorretta da una crescita a due cifre.

Solo per effetto delle anticipazioni alle regioni connesse ai piani di rientro in materia sanitaria, il peso della spesa in conto capitale (59.602 milioni), si allinea al livello programmatico.

1.6. Obiettivi fissati dalla legge finanziaria e risultanze gestionali

La legge finanziaria per il 2008 ha fissato, in termini di competenza, rispettivamente in 34.000 e 245.000 milioni – al netto di 7.905 milioni per regolazioni debitorie – i limiti del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato.

I predetti saldi stabiliti in sede di approvazione del bilancio di previsione risultano inferiori ai tetti della legge finanziaria (33.337 e 231.550 milioni).

Nel progetto di assestamento presentato alla fine di giugno 2008 il saldo netto da finanziare, nella versione depurata dalle regolazioni debitorie, prospettava un peggioramento di 22.861 milioni (da 33.337 a 56.198 milioni), per oltre il 92 per cento riferibile direttamente al provvedimento stesso.

Nella versione al lordo delle regolazioni debitorie il saldo netto da finanziare "aggiornato" saliva a 64.000 milioni.

Con le ulteriori variazioni per atto amministrativo il livello del saldo netto da finanziare, in termini di previsioni definitive, è stato innalzato a 64.411 milioni, valore che supera del 56,2 per cento il limite stabilito dalla legge finanziaria.

Su tale andamento previsionale ha influito, da un lato, il decremento delle entrate finali, complessivamente pari a 1.753 milioni, da ricondurre alle entrate correnti (-2.977 milioni), mentre le variazioni in conto capitale hanno segnato un incremento di 1.224 milioni. Il negativo sviluppo previsionale delle entrate correnti è stato determinato dal cedimento delle entrate tributarie (-5.913 milioni), solo parzialmente compensato dalla crescita del comparto extratributario (+2.936 milioni).

Le spese finali, per contro, hanno esposto una variazione accrescitiva di 21.416 milioni, da ricondurre per la quasi totalità alla parte corrente (+20.701 milioni).

A consuntivo il saldo netto da finanziare è rientrato nei limiti stabiliti dalla legge finanziaria, per effetto dei maggiori accertamenti per entrate finali (+8.116 milioni) - legati all'evoluzione delle entrate extratributarie (+16.828 milioni) - e delle economie sulla spesa finale (18.305 milioni).

Il saldo netto da finanziare nella versione "netta" ha toccato il livello di 30.508 milioni, inferiore sia ai 34.000 milioni previsti dalla legge finanziaria che ai 33.337 milioni quantificati dalla legge di bilancio. Nella prospettazione lorda, tale risultato differenziale si è commisurato a 37.990 milioni (rispetto alla previsione di 41.905 milioni della legge finanziaria e di 41.242 milioni della legge di bilancio).

Nella esposizione che segue gli andamenti gestionali vengono riferiti a tale ultima versione, che è ancorata a dati non oggetto di alcun trattamento discrezionale.

La *performance* delle entrate extratributarie, già evidenziata, è sostanzialmente ascrivibile alla categoria XI "RICUPERI, RIMBORSI E CONTRIBUTI" (+16.634 milioni).

Essa è alimentata in larga misura dai maggiori accertamenti (per un complesso di 14.005 milioni) su tre capitoli di entrata (sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette, versamenti corrispondenti alle risorse accertate sul fondo per l'erogazione dei trattamenti di fine rapporto e somme versate per la concessione di crediti di imposta).

Cedono per contro per 7.416 milioni gli accertamenti tributari, per effetto del negativo andamento delle imposte dirette (-6.710 milioni), spinti al ribasso da IRE (-5.744 milioni) ed IRES (-1.787 milioni).

Il più contenuto calo delle imposte indirette (-706 milioni), è influenzato dai minori accertamenti IVA (-1.412 milioni).

Il ricorso al mercato (222.798 milioni) è rimasto nettamente al di sotto del tetto fissato dalla legge finanziaria (e dalla legge di bilancio), giovandosi anche delle economie registrate nel "RIMBORSO DELLE PASSIVITÀ FINANZIARIE", pari a 9.666 milioni e in netto calo, peraltro, rispetto all'esercizio precedente (26.995 milioni).

Un esito migliore, rispetto alle previsioni definitive, presenta poi l'indebitamento netto (il cui differenziale negativo è pari a 30.197 milioni a fronte dei previsti 50.899 milioni).

Il risparmio pubblico recupera il differenziale negativo (3.040 milioni) delle previsioni definitive – che riflettevano, soprattutto, gli effetti del provvedimento di assestamento – e si commisura a 22.880 milioni, superando di 2.242 milioni la soglia quantificata nelle previsioni iniziali.

Dopo un biennio caratterizzato da avanzi finanziari, il risultato differenziale costituito dal rapporto tra entrate e spese complessive (c.d. differenza) torna ad esporre un valore negativo (309 milioni) anche se di entità inferiore a quello indicato in sede di previsioni definitive (16.161 milioni). Tale divario deriva da un ammontare di accensione prestiti (222.489 milioni) minore rispetto al ricorso al mercato (222.798 milioni).

Anche sul versante della cassa il deterioramento dei saldi previsionali è spinto dal provvedimento di assestamento ed evidenzia valori non lontani da quelli registrati per la competenza.

Rispetto alle previsioni iniziali il saldo netto da finanziare peggiora di oltre 23.000 milioni (da 88.944 a 111.958 milioni). Si aggravano gli squilibri previsionali degli altri saldi: risparmio pubblico (da 22.077 a 39.375 milioni); indebitamento netto (da 79.273 a 103.089) e ricorso al mercato (da 287.157 a 306.418 milioni).

A consuntivo, comunque, i risultati differenziali mostrano, nel confronto con le previsioni definitive, un ridimensionamento delle differenze ed esprimono un miglioramento nei riguardi delle stesse previsioni iniziali.

Il saldo netto da finanziare evidenzia un *deficit* in calo (da 111.958 a 68.658 milioni), in cui si combinano minori incassi (8.024 milioni) e minori pagamenti (51.325 milioni). I minori incassi dipendono sostanzialmente dall'andamento delle entrate tributarie (-11.666 milioni) solo in parte compensato dall'evoluzione del comparto extratributario (+4.964 milioni), mentre i minori pagamenti sono riconducibili, in prevalenza, alla parte corrente (36.221 milioni).

Una riduzione più consistente (pari a 41.395 milioni) riguarda l'indebitamento netto (passato da 103.089 a 61.694 milioni).

Il recupero del saldo delle partite correnti si commisura a 29.519 milioni (da 39.375 a 9.856 milioni).

L'esito del ricorso al mercato (256.510 milioni) è migliore delle previsioni definitive per un ammontare di circa 50.000 milioni.

Il saldo tra entrate e spese complessive (c.d. differenza) espone a consuntivo un disavanzo finanziario (34.021 milioni) più che doppio rispetto alle previsioni definitive (15.992 milioni).

Ciò dipende da un livello di accensione prestiti (222.489 milioni) inferiore all'importo del ricorso al mercato (256.510 milioni).

Al ridimensionato volume di economie complessive sulla competenza (scese da 49.188 a 27.971 milioni) si affianca uno sviluppo (da 347 a 653 milioni) delle eccedenze di spesa sulla competenza a livello di unità previsionali di base, compresse nell'anno precedente da specifiche vicende che hanno riguardato il Ministero dell'istruzione. Il Rendiconto mostra, d'altra parte, un minor sfondamento della cassa (da 393 a 343 milioni).

Le eccedenze sul conto dei residui ammontano complessivamente a 9,9 milioni.

Tali esiti sono influenzati proprio dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, in cui si concentrano la maggior parte delle eccedenze di competenza (441 milioni) e di cassa (238 milioni)[4].

Le restanti eccedenze sono distribuite nei conti consuntivi di otto Ministeri.

Fra di loro lo sforamento più rilevante sulla competenza (99,6 milioni) si evidenzia per il Ministero della difesa. Un consistente *surplus* di spesa interessa il Ministero dell'interno (96,9 milioni sulla competenza e 75 milioni sulla cassa).

Eccedenze non marginali si registrano nel Ministero per i beni e le attività culturali (46,7 milioni sulla competenza; 3,5 milioni sulla cassa); nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (28,7 milioni sulla competenza; 9,4 milioni sui residui; 18 milioni sulla cassa); nel Ministero dell'economia e delle finanze (14,6 milioni sulla competenza; 309 mila euro sui residui; 22 mila euro sulla cassa); nel Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali (12,4 milioni sulla competenza e 2 milioni sulla cassa); nel Ministero dello sviluppo economico (11,6 milioni sulla competenza; 96 mila euro sui residui; 6,3 milioni sulla cassa).

[4] Nello stesso Ministero emergono anche eccedenze sui residui per un ammontare invero esiguo (18 mila euro).

Per il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali risulta solo una eccedenza di 68 mila euro sui residui.

2. Gestione dell'entrata

2.1. Valutazioni complessive e di sintesi

I dati e gli indicatori ricavati dall'esame del rendiconto consentono di formulare anche per le gestioni del bilancio dell'entrata nel 2008 una serie di considerazioni che, da una parte, sembrano confermare la continuazione della tendenza, già segnalata negli scorsi anni, ad un progressivo miglioramento della complessiva gestione del sistema impositivo, e, dall'altra, evidenziano il persistere di antiche carenze e l'insorgere di nuove criticità e di nuovi rischi.

Un dato sicuramente non positivo attiene all'interruzione del processo di crescita delle entrate finali nelle sue tre componenti, per effetto della crisi finanziaria ed economica sopravvenuta nella seconda metà dell'anno, anche se va rilevata una marginale crescita nominale del riscosso e del versato grazie all'aumento della quota degli accertamenti e dei residui riscossi.

Non essendo stata ancora presentata la prevista relazione al Parlamento sui risultati della lotta all'evasione fiscale, diversamente dallo scorso anno non è possibile formulare valutazioni per quanto attiene all'evoluzione del grado di adesione spontanea all'adempimento dell'obbligazione tributaria da parte dei contribuenti. E' tuttavia da rilevare un'accresciuta capacità di gestione dell'Amministrazione, come evidenziato dalla crescita del 14 per cento del riscosso totale delle entrate da accertamento e controllo, nonostante la riduzione di circa l'11 per cento degli importi accertati.

L'analisi dei risultati *ex post* della manovra tributaria per il 2008 è stata possibile solo per meno del 26 per cento delle maggiori entrate e per meno del 44 per cento delle minori entrate, rispetto a percentuali che erano risultate ben più elevate per l'esercizio finanziario 2007 (rispettivamente 43 e 59 per cento). E ciò, sicuramente in ragione della maggiore difficoltà di monitoraggio degli effetti di gettito delle misure che compongono la manovra 2008, ma anche dei ritardi e della scarsa priorità data dall'Amministrazione all'adozione di meccanismi idonei a consentire la rilevazione degli effetti di gettito a consuntivo – dall'istituzione di appositi capitoli di entrata e di codici tributo alla valorizzazione delle informazioni ricavabili dai modelli F24 ed all'accelerazione dell'elaborazione dei dati delle dichiarazioni fiscali. L'analisi svolta ha comunque permesso di verificare che, almeno per il segmento di misure che è stato possibile considerare, a consuntivo la politica tributaria risulta di segno rovesciato rispetto a quello

risultante a preventivo: l'effetto risulta restrittivo per oltre 500 milioni rispetto all'effetto espansivo programmato di 1,4 miliardi di minor gettito netto. E' una verifica che contribuisce a spiegare le ragioni della sostanziale tenuta del gettito complessivo delle entrate tributarie nonostante il forte rallentamento dell'economia nell'ultima parte dell'anno.

Sulle prospettive di evoluzione del gettito nei prossimi mesi gravano tuttavia una serie di incertezze. Ci sono quelle legate all'andamento dell'economia e dell'occupazione, ma ci sono anche le incertezze legate all'esito a consuntivo delle misure della manovra che non è stato possibile monitorare. E c'è, altresì, la percezione che i contribuenti avranno dell'effettiva capacità e volontà di contrastare i comportamenti evasivi, percezione che rischia di risultare almeno in parte attenuata dall'eventuale squilibrio nel *trade off* che viene perseguito con la semplificazione degli adempimenti e la soppressione di obblighi strumentali, da una parte, e il potenziamento dell'attività di controllo, dall'altro. A squilibrare il rapporto nel senso di un allentamento della capacità di deterrenza possono giocare una serie di fattori ed in particolare:

- l'indebolimento in corso della valenza accertativa degli studi di settore;
- la priorità attribuita ai controlli nei confronti delle grandi imprese, con la conseguente minore attenzione nei confronti della più difficile e frammentata platea dei soggetti di minori dimensioni maggiormente a rischio di evasione;
- le incertezze che possono essere indotte dalla riorganizzazione in corso delle strutture periferiche dell'Agenzia delle entrate, che avevano raggiunto un consolidato ed elevato grado di stabilità e di funzionalità.

Una notazione positiva concerne la marginale riduzione rispetto all'esercizio finanziario 2007, nonostante l'arresto della crescita del gettito, dell'incidenza della spesa di gestione del sistema impositivo che è progressivamente passata dall'1,60 per cento del riscosso nel 2003 all'1,32 per cento nel 2008 (1,33 nel 2007), se si considera la sola Amministrazione civile, e dal 2,43 al 2,18 per cento (2,20 nel 2007), se si tiene conto anche degli impegni effettivi di spesa della Guardia di finanza. Quest'ultimo rapporto si riduce all'1,88 per cento se si escludono le spese della Guardia di finanza non imputabili alla funzione tributaria, ma a quella del concorso alla sicurezza pubblica.

Sviluppi positivi e permanere di carenze antiche vanno segnalati anche per ciò che attiene alla gestione contabile del bilancio dell'entrata. Positive le innovazioni del bilancio 2008, che erano già state verificate dalla Corte nella loro applicazione sperimentale al bilancio 2007. Bilancio e rendiconto potranno tuttavia diventare strumenti di effettivo monitoraggio dell'evoluzione strutturale o meno del gettito nella misura in cui si farà chiarezza sulla natura di

una serie di proventi che ora vengono classificati, non senza ottimismo, fra le entrate ricorrenti. Con la conseguenza che le entrate extra tributarie non ricorrenti del 2008, risultanti pari a 3.233 milioni (392 milioni nel 2007) sulla base della nuova classificazione, secondo i riscontri della Corte non sono in realtà inferiori a 6,4 miliardi (5,3 miliardi nel 2007). Per le entrate tributarie, quelle non ricorrenti ammontano a 3.028 milioni (1.822 nel 2007) e coincidono con i riscontri operati dalla Corte, peraltro limitati ai capitoli con riscosso totale superiore a 100 milioni.

Un minor realismo va constatato nella rappresentazione in bilancio dei residui attivi, abbattuti del 52 per cento rispetto al 55 del 2007, ancorché sulla base di procedure opportunamente basate su metodi e criteri di classificazione maggiormente analitica, e non più complessiva, del loro grado di esigibilità. Restano tuttavia in piedi gli interrogativi sulle cause che hanno portato alla formazione di una massa di residui attivi, pari in partenza a 365 miliardi (351 nel 2007), e che, anche dopo il drastico abbattimento operato, si cifrano a fine 2008 in circa 164 miliardi (144 nel 2007), ma il cui indice di riscossione netta è stato nell'esercizio finanziario in esame, ancora di appena l'8 per cento , dopo essere stato nel precedente esercizio finanziario sia pur di poco (-0,17 per cento), addirittura negativo.

Così come resta in piedi la sollecitazione, più volte ripetuta dalla Corte, ma alla quale le amministrazioni responsabili non hanno finora dato alcun significativo seguito, ad una più attenta e consapevole gestione delle entrate extra tributarie – fra le quali rientrano, fra l'altro, multe e sanzioni non tributarie – i cui accertamenti si trasformano in riscossioni per appena il 60 per cento, rispetto al 95 per cento delle entrate tributarie. Escludendo gli importi pertinenti alle sanzioni ed agli interessi relativi agli accertamenti tributari, i residui attivi, sempre delle entrate extra tributarie, hanno un indice di riscossione che è stato in media inferiore al 2 per cento nel corso degli ultimi quattro anni, anche se i residui stessi, dell'ordine di poco meno di 8 miliardi, ai fini della rappresentazione in bilancio vengono tutti ottimisticamente classificati come "di riscossione certa quantunque ritardata".

Da segnalare, infine, la persistenza di anomalie, incongruenze e carenze nella costruzione del rendiconto dell'entrata.

Le anomalie attengono a difetti di contabilizzazione rilevabili a livello di conti riassuntivi delle Amministrazioni sotto forma di poste con segno negativo, consistenti in accertamenti di importo inferiore alle riscossioni e di riscossioni inferiori agli accertamenti, per ciò che riguarda la competenza, e di residui iniziali inferiori alle riscossioni residui e di riscossioni residui inferiori ai versamenti residui, relativamente al conto residui. Di queste anomalie non resta traccia nel conto consuntivo solo perché i segni negativi vengono azzerati con procedura automatizzata, nell'assunto della loro evidente illogicità, senza che vengano tuttavia corrette le

carenze e le inefficienze sistemiche di tenuta dei conti dell'accertato e del riscosso, a fronte di una rilevazione informatizzata dei versamenti. Ciò comporta un'oggettiva deresponsabilizzazione delle Amministrazioni per il recupero di crediti della cui esistenza e della cui misura non hanno conoscenza se non per il fatto che vengono versati all'erario.

Ci sono poi incongruenze interne allo stesso rendiconto che attengono all'emergere di sopravvenienze attive e passive dovute alla non corrispondenza fra l'importo dei residui contabilizzati alla fine dell'esercizio finanziario e quello che si può calcolare partendo dall'importo dei residui iniziali, sottraendo i versamenti residui ed aggiungendo i residui di competenza. Il saldo complessivo delle differenze positive e negative è a favore di quest'ultime anche per l'esercizio 2008, per un importo di 22.410 milioni, rispetto ad importi ancora maggiori per gli esercizi precedenti (39.810 milioni nel 2007 e 68.549 nel 2006). All'origine di queste incongruenze stanno probabilmente le modalità con cui vengono determinati gli importi dei resti da riscuotere da iscrivere a bilancio, ripartendo ogni volta dalla massa totale degli stessi resti, senza tenere in alcun conto le riduzioni effettuate nell'esercizio precedente.

Infine va rilevato il difetto di trasparenza del rendiconto legato alla determinazione delle riscossioni residui dell'anno, che avviene, non già attraverso rilevazioni contabili dirette, ma come risultato aritmetico della sottrazione del "da versare" dell'esercizio finanziario precedente dall'importo delle riscossioni lorde residui. Si tratta di un metodo da tempo individuato ed applicato dalla Corte per evidenziare le duplicazioni connesse alle riscossioni in conto residui conseguenti al trascinarsi, da un esercizio all'altro, di residui di versamento riferentisi ad esercizi precedenti che si vanno impropriamente ad aggiungere all'importo delle riscossioni residui degli esercizi successivi. Il metodo non è tuttavia idoneo per determinare quale quota delle riscossioni residui riguardi effettivamente le riscossioni residui dell'anno e quale invece si riferisca al versamento di residui di precedenti esercizi finanziari.

2.2. Anomalie e incongruenze nella formazione del Rendiconto 2008 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 2008.

Per quanto riguarda le discordanze, per l'esercizio finanziario in esame nei conti delle amministrazioni sono stati rilevati, in diversa misura, importi con segno negativo per riscossioni residui, resti da versare e resti da riscuotere, come riflesso 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, per la gestione residui. I segni negativi hanno riguardato soprattutto il "da versare residui" e, in misura minore, il "da riscuotere residui" (rispettivamente –3.111 e –676 milioni). Molto contenuto l'importo negativo del "da versare competenza" (-84 milioni) ed ancor più del "da riscuotere competenza" (-35 milioni). Prima del 2005 gli importi erano decisamente più elevati. La rilevanza sta nel fatto che i segni negativi evidenziano la mancata contabilizzazione di riscossioni a monte dei versamenti e di accertamenti a monte delle riscossioni.

Di questi segni negativi non resta tuttavia traccia nel consuntivo, giacché i dati risultanti dalle contabilità delle amministrazioni vengono automaticamente corretti dal sistema informativo utilizzando una procedura automatizzata basata sull'assunzione che l'importo riscosso sia almeno pari a quello versato e che l'importo dell'accertato sia almeno pari al riscosso. Anzi, le stesse poste, originariamente negative e poi azzerate con la procedura di compensazione automatica, risultano spesso positive nel rendiconto, a seguito di rettifiche successivamente introdotte, per tenere conto di eventuali comunicazioni ritardatarie: nel 2008, i 285 capitoli/articoli delle entrate finali, che, come si è visto, risultavano in partenza negativi per 3,1 miliardi per il "da versare residui" nel consuntivo mostrano per le stesse poste dati positivi per circa 37 milioni, mentre gli 88 che risultavano negativi di 0,7 miliardi circa per il "da riscuotere residui" sono pari a zero.

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 2008 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 2008 risultano riaccertamenti sono 309 (194 nel 2007, 195 nel 2006 e 265 nel 2005), per un importo complessivo di +14.330 milioni (+320, +1.062 e +8.657 milioni nel 2007, 2006 e 2005). Quelli interessati dalle insussistenze sono 272 (306 nel 2007, 345 nel 2006 e 267 nel 2005), per un importo complessivo di -36.740 (–40.130, –69.611 e –2.554 milioni nel 2007, 2006 e 2005). Il saldo è, pertanto, dato da insussistenze per un importo totale di –22.410, ridimensionato rispetto ai due precedenti esercizi finanziari nei quali si rilevarono –39.810 e –68.549 milioni, ma, per tutti e tre gli anni, di segno invertito rispetto a quello del 2005 (quando si erano verificati 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 (581 nel Rendiconto 2008, 500 in quello del 2007, 540 nel 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 risulta si sia concretizzato l'intento, manifestato dalla R.G.S. negli scorsi anni, di voler dare seguito ai ripetuti rilievi della Corte mediante un'analitica disamina delle singole contabilità, nelle quali si riscontrano fenomeni macroscopici di riaccertamento ed insussistenza che poi si riflettono sul consuntivo, da affidare alle Ragionerie Provinciali dello Stato nell'ambito di un apposito gruppo di lavoro "Organizzazione dei servizi generali delle R.P.S." a suo tempo istituito dal Dipartimento ma che non ha prodotto risultati tangibili in tema di miglioramento della chiarezza e coerenza delle risultanze contabili del rendiconto. E' auspicabile che qualche risultato si possa ottenere dall'operato del nuovo Tavolo di lavoro istituito nel 2009 dal Ragioniere generale dello Stato.

Sempre tra le anomalie interne al Rendiconto segnalate negli anni scorsi, sia pure con una evidente battuta d'arresto con l'esercizio 2008, 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, viene ora 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 39,07 per cento delle somme rimaste da riscuotere degli esercizi precedenti (erano state ritenute pari 32,95 per cento nel 2007 ed al 32,12 per cento nel 2006): si tratta di una percentuale più alta rispetto ai due esercizi precedenti ma comunque largamente inferiore a quella degli anni precedenti (57,78, 45,9 e 58,59 rispettivamente nel 2005, 2004 e 2003). Ciò conferma 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 il 7,8 per cento (in aumento, peraltro, rispetto agli ultimi cinque anni: 0,17; 0,65; 3,37 e 0,34 per cento nel 2007, 2006, 2005 e 2004).

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 ben più realistico e prudenziale adottato dall'Agenzia delle entrate, infatti, per l'ex Ministero del tesoro e le altre Amministrazioni i residui continuano ad essere classificati come di "riscossione certa, quantunque ritardata" al 100 per cento, tornando, così, alle valutazioni degli anni dal 2003 al 2006 (solo nel 2007 si è rilevata una percentuale, rispettivamente del 99,91 e 99,88 per cento). Ciò significa, in pratica, che al problema si continua a prestare scarsa attenzione.

Permane, poi l'anomalia di una percentuale di accertamenti (7 per cento nel 2008, era 8 per cento nell'esercizio finanziario 2007, 7 nel 2006 e 10 nel 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 raramente riguardano le somme versate all'entrata nell'intero anno di riferimento. Più di frequente riguardano le somme versate entro il 31 ottobre di ciascun esercizio finanziario, nonché quelle versate nell'ultimo bimestre dell'esercizio precedente. Tale sfasamento temporale non consente di controllare 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 2008 a 9.360,7 milioni in assenza di limiti imposti dalla legge finanziaria (erano rispettivamente 7.143,5 e 5.388 milioni nel 2007 e 2006).

Riguardo alle entrate eventuali e diverse – che per il solo Titolo II sono stimabili per il 2008 in 1.920 milioni di accertamenti e 1.690 di riscossioni di competenza, leggermente diminuite rispetto al 2007 quando erano rispettivamente pari a 2.139 milioni di accertamenti e 2.041 di riscossioni di competenza, e tornate in linea con il 2006 quando erano rispettivamente pari a 1.923 milioni di accertamenti e 1.817 di riscossioni di competenza (comunque decisamente ridimensionate rispetto al 2005 quando ammontavano 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 hanno poca conoscenza dell'incidenza delle diverse fonti di entrata e, nella maggior parte dei casi, non ne conoscono la composizione neppure in termini meramente qualitativi. Tuttavia, la R.G.S., dopo aver messo in atto un'attività di monitoraggio volta ad individuare le varie componenti del gettito complessivo del capitolo 2368 (entrate eventuali e diverse già di pertinenza dell'ex Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica) ha provveduto, per l'esercizio 2009, all'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: 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 una revisione aggiuntiva dei capitoli.

Le entrate eventuali e diverse sono, peraltro, per la quasi totalità, anche entrate riassegnabili, per le quali l'iscrizione in bilancio va quindi effettuata "per memoria". Ma con previsione zero vengono iscritte anche le entrate eventuali e diverse non riassegnabili. In ogni caso ciò, da una parte, rende praticamente impossibile le valutazioni relative al raggiungimento di obiettivi non posti, e, dall'altra, contribuisce ad inficiare 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).

Solo molto parzialmente e del tutto insoddisfacentemente superato, infine, il tradizionale rilievo sull'esposizione in consuntivo delle riscossioni residui dell'anno cumulate con i versamenti di somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente derivanti dal trascinarsi, da un esercizio all'altro, di residui di versamento riferentisi ad esercizi precedenti e che, tardando a trasformarsi in versamenti, vanno ad impropriamente aggiungersi all'importo delle riscossioni degli esercizi finanziari successivi, con una sopravvalutazione, per il riscosso delle entrate finali, per un importo di 17.653 milioni di euro. Il consuntivo 2008, infatti, così come già accaduto nei tre 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 2008

2.3.1. Dimensioni e contenuti della manovra

La manovra di bilancio per il 2008 (composta dalla legge finanziaria - legge 24 dicembre 2007, n. 244 e dal decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito nella legge n. 222/2007, provvedimento collegato) prevedeva, in termini di impatto sull'indebitamento netto, un minor

gettito di 2,3 miliardi, come risultante di 4,5 miliardi di minori e 2,2 miliardi di maggiori entrate. Le imprese ed il lavoro autonomo erano interessate da interventi sia di minori che di maggiori entrate, diversamente dalle famiglie, destinatarie solo di misure di sgravio cui venivano associati effetti di riduzione del carico tributario per 3,3 miliardi.

Una caratteristica centrale della manovra in materia di entrate, era rinvenibile nel fatto che, dopo il drastico ridimensionamento già operato con le finanziarie 2006 e 2007, si agiva senza far ricorso ad introiti *una tantum*, con l'eccezione dell'imposta sostitutiva per l'esclusione agevolata dal patrimonio dell'impresa degli immobili strumentali utilizzati alla data del 30 novembre 2007. Parimenti, non erano previsti maggiori introiti da una serie di voci ritenute soggette ad alea, come è il caso dei proventi di natura volontaria da giochi e scommesse, della c.d. valorizzazione/dismissione del patrimonio e del demanio pubblico e della fiscalità ambientale.

Le misure per le quali era atteso un minor gettito comportavano una riduzione del carico tributario che, per circa il 73 per cento, riguardava le famiglie, per un ammontare di circa 3,3 miliardi per il 2008: gli interventi principali attenevano alla detrazione IRE della spesa per gli affitti (1,3 miliardi) ed alle detrazioni per la prima casa: 904 milioni per l'ICI e 388 milioni per l'IRE. Da ricordare anche la proroga delle agevolazioni per le ristrutturazioni edilizie (150 milioni), la riduzione del prelievo fiscale sul TFR (135 milioni) e le detrazioni per le famiglie con più di quattro figli (119 milioni).

Il restante 27 per cento era a beneficio del comparto delle imprese e del lavoro autonomo. In tema di semplificazione erano attesi 314 milioni di cui 207 milioni dalla misura innovativa costituita dall'introduzione di un nuovo regime fiscale per i contribuenti minimi e marginali, cui erano interessate le persone fisiche esercenti attività di impresa, arti o professioni con ricavi o compensi non superiori a 30 mila euro, assenza di cessioni all'importazione e di spese per lavoro dipendente o collaboratori, nonché spese per acquisto di beni strumentali non superiori, nel triennio precedente, a 15 mila euro. Il regime fiscale si basa, tra l'altro, sull'applicazione di un'imposta sostitutiva ai fini IRE, con aliquota al 20 per cento, sulla differenza fra ricavi e costi valutati per cassa (forfettone) e comporta l'esenzione dall'IRAP.

Inoltre si introducevano compensazioni orizzontali per il lavoro autonomo e le imprese minori, con il ripristino della possibilità, ai fini della determinazione del reddito complessivo, di dedurre da questo, anziché dai relativi redditi di specie, le perdite derivanti dall'esercizio di attività commerciali, attraverso imprese minori in contabilità semplificata, e quelle derivanti dall'esercizio di arti e professioni, anche attraverso società semplici ed associazioni (minor gettito atteso per 93 milioni). Infine per le Società non operative (di comodo) veniva esteso il

numero dei soggetti automaticamente esclusi dalla normativa, senza che sia necessario presentare l'interpello, e con la previsione che il direttore dell'Agenzia delle entrate possa individuare situazioni soggettive di fronte alle quali la normativa di comodo viene disapplicata (minori entrate pari a 14,2 milioni).

Era poi prevista la proroga di una serie di specifiche agevolazioni per l'agricoltura e la pesca, per un complesso di 515 milioni, fra cui: la riduzione dell'aliquota IRAP (3,75 per cento nel 2008, per convergere con quella ordinaria del 3,9 per cento a partire dal 2009) per un minor gettito di 307 milioni; la proroga al 31 dicembre 2008 delle agevolazioni fiscali previste per l'accorpamento delle proprietà coltivatrici, formazione e arrotondamento della proprietà contadina (144 milioni); le agevolazioni per le imprese che esercitano pesca costiera o in acque interne e lagunari (40 milioni); l'esenzione dalle accise per il gasolio da riscaldamento utilizzato nelle coltivazioni sotto serra (23 milioni). Ulteriori provvedimenti interessavano l'autotrasporto (190 milioni), soprattutto con la proroga delle disposizioni sulla deduzione forfetaria di spese non documentate, e incentivi fiscali, molto articolati, per il rilancio dell'industria cinematografica (circa 25 milioni). Infine, minori entrate per 168 milioni venivano stimate come effetto di un pacchetto di agevolazioni in materia di IVA anche in adeguamento alla disciplina comunitaria (detrazione IVA telefonia mobile e veicoli a motore, esenzione IVA per prestazioni effettuate nei confronti di consorzi, modifica base imponibile ed aliquote IVA).

Infine si evidenziava il drastico ridimensionamento nella reiterazione di una serie di proroghe delle agevolazioni fiscali "consolidate", in linea con la manovra 2007 che ne aveva previsto l'annullamento proprio a partire dall'esercizio 2008.

Le maggiori entrate erano attese in materia di fiscalità d'impresa, in particolare:

- dalla tassazione societaria si prevedevano 584 milioni di gettito IRES aggiuntivo, e 450 milioni dall'IVA di gruppo. Per l'IRES si trattava della disciplina del reddito d'impresa, la cui base di calcolo veniva ampliata a compensazione dell'abbattimento dell'aliquota nominale dell'imposta dal 33 per cento al 27,5 per cento, e dell'IRAP dal 4,25 al 3,9 per cento, con effetti di temporaneo aumento del prelievo nel 2008, cui si stimava seguisse una riduzione di importo analogo nel 2009 e la neutralità di gettito a partire dal 2010;

- dall'esclusione degli immobili strumentali dal patrimonio e dall'imposta sostitutiva sulle operazioni di riorganizzazione aziendale, per tutte le imprese e non solo per quelle organizzate in forma societaria, con un effetto complessivo di 112,7 milioni.

Dal contrasto all'evasione era atteso un maggior gettito di 104 milioni a seguito di misure essenzialmente legate ad una serie di assunzioni finalizzate all'aumento dei controlli delle Agenzie delle entrate e delle dogane.

Infine oltre un quarto delle maggiori entrate era riferibile ad una serie di misure varie, tra le quali le più rilevanti erano: l'incremento dell'imposta sui tabacchi (320 milioni), l'abolizione delle esenzioni sulle accise sugli oli minerali impiegati dalle Forze armate (115 milioni), la variazione del regime di riduzione dell'accisa e di compartecipazione al gettito erariale per le zone franche del Friuli (101,4 milioni).

2.3.2. Valutazioni *ex ante* della manovra

Il Dpef 2008-2011 impegnava il Governo a ridurre il carico tributario, a mano a mano che i risultati della lotta all'evasione si fossero consolidati e compatibilmente con il risanamento dei conti, nel rispetto di una serie di priorità: sgravi a favore dei redditi bassi e medi e delle famiglie numerose oltre che della prima casa; incentivazione della competitività delle imprese e dello sviluppo economico; semplificazione del sistema degli adempimenti tributari e riduzione dei relativi costi; rafforzamento del sistema di federalismo fiscale.

Con riferimento a questi obiettivi, la Corte rilevava che, nel complesso, mentre gli effetti della manovra concretamente attuata non sembravano portare nel triennio di programmazione ad una riduzione della complessiva pressione tributaria e fiscale, positiva - in termini sia di recupero di competitività rispetto agli altri Paesi europei, sia di semplificazione - appariva la riforma IRES/IRAP basata sulla contestuale riduzione delle aliquote e dell'ampliamento delle basi imponibili. Inoltre a favore della semplificazione e della riduzione degli oneri di adempimento a carico dei contribuenti, ma anche di alleggerimento della fiscalità d'impresa, si riteneva potesse giocare anche il nuovo regime per i contribuenti minimi e marginali, anche se si valutava alto il rischio che la deroga ai principi della progressività e della misurazione analitica delle basi imponibili potesse trasformarsi nell'attivazione di un nuovo facile circuito di pratiche evasive. Decisivo per scongiurare tale rischio appariva la continuazione e l'accelerazione del processo di potenziamento e di ammodernamento dell'Amministrazione.

Positivo veniva altresì considerato il complesso delle misure volte alla riduzione della pressione fiscale a carico dei lavoratori e delle famiglie ed a favore delle fasce reddituali più basse: dopo la concessione di un assegno *una tantum* di 150 euro a favore degli incapienti disposto dal collegato provvedimento d'urgenza, la Finanziaria introduceva un'ulteriore detrazione/sussidio, in sede IRE, di 1.200 euro a favore dei nuclei familiari con più di tre figli a

carico. Tenendo conto che a partire dal periodo d'imposta 2007 anche gli assegni familiari sono stati aumentati, appariva evidente il significativo aumento del sostegno strutturale alle famiglie numerose. A favore delle fasce di reddito più basse erano indirizzate anche le detrazioni, parametrate al reddito, per i canoni di affitto, anche quando non trovavano capienza nell'imposta netta. A favore delle famiglie in genere erano diretti una serie di altri interventi: l'aumento da 3.615 a 4.000 euro della misura massima degli interessi passivi sui mutui prima casa su cui calcolare lo sconto; la proroga al 2010 della detrazione del 36 per cento delle spese per la ristrutturazione dell'abitazione; la detrazione del 55 per cento per la riqualificazione energetica degli edifici, per l'installazione dei pannelli solari e per la sostituzione degli impianti di climatizzazione; la detrazione per la sostituzione dei frigoriferi e per l'acquisto di motori a elevata efficienza di energia elettrica e di inverter.

In merito all'aumento della detrazione dell'ICI sulla prima casa (dell'1,33 per mille del valore catastale dell'immobile, con un tetto massimo di 200 euro, con l'esclusione delle abitazioni di lusso, delle ville e dei castelli), la Corte aveva osservato che l'intervento presentava una serie di contro-indicazioni. Esso, infatti, rendeva più complessa l'attuazione dell'obiettivo del federalismo fiscale, ridimensionando una delle poche fonti autonome di gettito dei Comuni, che si segnalava per la sua distribuzione meno sperequata sul territorio oltre che per il minor rischio di evasione. Contrastava, inoltre, con l'obiettivo della semplificazione, comportando la necessità di effettuare trasferimenti compensativi a favore dei singoli Comuni. Infine, gli effetti redistributivi risultavano, sia pure di poco, negativi. Successivamente la legge 126/2008 (di conversione del DL n. 93/2008) ha escluso dall'imposta le unità immobiliari adibite ad abitazione principale, per un minor gettito a valere sulle entrate territoriali stimato pari a 1,7 miliardi.

In relazione agli interventi previsti per semplificare il sistema impositivo e gli adempimenti a carico dei contribuenti, il giudizio della Corte era che in alcuni casi fossero stati compiuti significativi passi in avanti, con riferimento sia all'assetto impositivo (si pensi, ad esempio, al superamento di istituti come la *thin capitalization* e il pro-rata patrimoniale); sia all'assetto contabile aziendale (si pensi, in particolare, all'eliminazione delle deduzioni extracontabili).

Per ciò che riguarda il contrasto dell'evasione, secondo il Dpef 2008-2011 l'azione avrebbe dovuto proseguire lungo tre principali direttrici: l'ampliamento e una maggiore integrazione tra le diverse banche dati esistenti; la riorganizzazione dell'anagrafe tributaria in funzione del singolo contribuente e non più delle diverse imposte; l'aumento della probabilità effettiva che gli evasori siano sottoposti a controlli ed accertamenti. In proposito va ricordato

che, anche se senza riflessi sulle aspettative di maggior gettito, la Finanziaria 2008 assegnava al contrasto all'evasione un ruolo determinante nell'acquisizione di un extragettito da destinare a finalità ridistributive (art. 1, comma 4) sulla base di una serie di specifici interventi che apparivano congruenti sia con gli obiettivi del Dpef, sia con la strategia di contrasto dell'evasione portata avanti negli ultimi anni e fondata su tre pilastri: il fermo diniego di nuovi condoni, l'aggiornamento degli studi di settore, l'intensificazione ed il miglioramento dell'attività di accertamento grazie alla riorganizzazione ed al potenziamento dell'Amministrazione.

Tuttavia la Corte aveva evidenziato la possibilità che l'impostazione strategica rischiasse di essere contraddetta da altri segnali interni ed esterni alla manovra finanziaria, come per gli studi di settore che, già nel corso del 2007, per una serie di innovazioni introdotte, avevano perso qualsiasi automatismo ai fini dell'accertamento. Per di più con la Finanziaria 2008 si prevedeva che, ai fini dell'accertamento, ricadesse sull'Agenzia delle entrate l'onere della prova per avvalorare l'attribuzione dei maggiori ricavi o compensi derivanti dagli indicatori di normalità economica (INE). Peraltro la stessa Agenzia delle entrate, con la circolare n. 5/E/2008, aveva riconosciuto che non solo gli indicatori di normalità economica, ma gli stessi studi di settore, anche per la parte non influenzata dagli INE, rappresentano una presunzione semplice, dotata sì dei requisiti della gravità, della precisione e della concordanza, ma che, tuttavia, possono legittimare l'accertamento solo con l'apporto di ulteriori elementi che l'Ufficio dovrà acquisire e far valere in contraddittorio con il contribuente.

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 formalmente e sistematicamente 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, rilevando e verificando *ex post* i risultati stimati *ex ante*.

In realtà, allo stato attuale, per la maggior parte dei provvedimenti manca allo stesso Dipartimento delle finanze la possibilità di rilevare direttamente i risultati a consuntivo. La validità di un'analisi *ex post* è, infatti, strettamente correlata alla natura delle informazioni disponibili al momento della verifica e, da questo punto di vista, si possono sostanzialmente ravvisare tre diversi casi:

1) presenza di specifici codici tributo e/o capitoli di bilancio. Si tratta del caso più favorevole: la verifica dei risultati del provvedimento oggetto di analisi è infatti diretta ed immediata;

2) presenza di un apposito campo nelle dichiarazioni fiscali. Anche in questo caso è possibile ottenere un valido riscontro delle stime effettuate *ex ante*. Le informazioni, tuttavia, saranno disponibili solo in un periodo successivo a quello del versamento: è necessaria, infatti, l'elaborazione delle dichiarazioni presentate;

3) esistenza di nuove informazioni che, pur essendo correlate al provvedimento oggetto di analisi (ad esempio, andamento del gettito complessivo, informazioni aggiornate dei dati utilizzati nella stima del provvedimento), non lo sono in modo univoco e non conducono, pertanto, in modo diretto alla determinazione dei suoi risultati. In questi casi, il confronto diventa più laborioso ed il risultato presenta un minor grado di certezza, dovendo necessariamente consistere nel confronto tra due stime, anche se quella a consuntivo risulta comunque più affidabile di quella a preventivo proprio per la disponibilità di informazioni sull'andamento effettivo del gettito.

Pertanto, l'analisi *ex post* degli effetti di gettito erariale di misure tributarie non può essere, per sua natura, in ogni caso completa e definitiva. Ciò non toglie tuttavia che l'Amministrazione non possa e non debba meglio organizzarsi – istituendo appositi capitoli e codici tributo, opportunamente valorizzando le informazioni rilevabili dagli F24, accelerando l'elaborazione dei dati delle dichiarazioni, ecc. – per poter rilevare *ex post* i risultati dei provvedimenti adottati e delle azioni svolte. E ciò, ovviamente, non solo e non tanto per rispondere alle richieste istruttorie della Corte, ma anche e soprattutto, per poter essa stessa disporre delle informazioni necessarie per sistematicamente valutare l'efficacia delle misure adottate e procedere agli opportuni aggiustamenti. Va naturalmente tenuto anche conto della necessità di non comportare costi sproporzionati per l'amministrazione ed oneri di adempimento irragionevoli a carico dei contribuenti. A tal proposito, però, va lamentato che più di una volta, in luogo di prevedere nuovi meccanismi non onerosi di monitoraggio, si è piuttosto proceduto ad impropri accorpamenti di informazioni, senza che ciò, peraltro, abbia prodotto né maggiore semplificazione, né riduzione di costi.

Relativamente ai provvedimenti di natura fiscale contenuti nella Finanziaria 2008, né il Dipartimento, né la Corte hanno, quindi, potuto effettuare un'analisi esaustiva, sia per l'assenza di codici tributo diretti assegnati a tutte le misure, sia perché le dichiarazioni fiscali del 2008 non sono ancora disponibili, né lo saranno ancora per molto tempo.

Nonostante queste difficoltà e queste limitazioni, come già negli scorsi anni, si è tentato di effettuare a consuntivo una verifica del grado di conseguimento degli obiettivi della manovra di bilancio per il 2008, attraverso l'esame dei dati del Rendiconto generale dello Stato e con l'apporto del Dipartimento delle finanze che ha fornito i risultati di una serie di analisi appositamente condotte sugli effetti verificati *ex post* di variazione del gettito erariale per circa un terzo (18) delle 59 misure di entrata contenute nella manovra.

Il prospetto che segue evidenzia, in sintesi, i risultati della verifica nell'ambito della quale le misure introdotte dalla manovra 2008 sono state ripartite in tre gruppi:

1) il primo (comprendente 18 misure) è relativo a quanto verificato sulla base del consuntivo o con dati e/o stime del Dipartimento delle finanze. Questo insieme per il maggior gettito atteso rappresentava il 25,8 per cento della manovra (2.216 milioni) e rappresenta il 48,3 per cento di quanto verificato a consuntivo (1.535,4 milioni); per il minor gettito le due quote sono, rispettivamente, il 43,6 per cento (1.973 milioni) ed il 28,2 per cento (1.002 milioni); a questo proposito va detto che per la manovra 2007 gli elementi informativi forniti dal Dipartimento finanze avevano consentito di verificare il 42,8 per cento del maggior gettito e il 59,4 per cento delle minori entrate previste *ex ante*: la spiegazione va sicuramente trovata anche nella più agevole possibilità di monitorare i provvedimenti della manovra, ma resta il fatto che non sembra essersi accresciuta la capacità di riscontro *ex post* dell'Amministrazione;

2) il secondo (8 misure) si riferisce agli effetti della manovra considerati quantificati oggettivamente, ma rappresenta una quota molto limitata: l'1,5 per cento per le maggiori entrate (34 milioni) e poco meno del 15 per cento per i minori introiti attesi (656 milioni);

3) il terzo insieme comprende i 33 interventi per i quali non è stato possibile procedere a verifica. Per le maggiori entrate (1.611 milioni) derivanti dalla manovra si concentra in questa voce il 72,7 per cento della stima iniziale, che si ridimensiona al 50,6 per cento a consuntivo, mentre per le misure con effetto previsto di minor gettito (1900 milioni) si passa dal 41,9 per cento della stima iniziale al 53,4 per cento a consuntivo.

Manovra 2008 - verifica *ex post* interventi con effetto sull'indebitamento netto P.A.

(in milioni)

Interventi	Manovra 2008		Consuntivo	
	importo	%	importo	%
Con maggior gettito atteso				
verificato da consuntivo	571,4	25,8	1.535,4	48,3
oggettivamente quantificato *ex ante*	33,8	1,5	33,8	1,1
non verificabile a consuntivo e non oggettivamente quantificabile	1.611,2	72,7	1.611,2	50,6
Totale	**2.216,4**	**100,0**	**3.180,4**	**100,0**
Con minor gettito atteso				
verificato da consuntivo	1.973,1	43,6	1.002,0	28,2
oggettivamente quantificato *ex ante*	655,7	14,5	655,7	18,4
non verificabile a consuntivo e non oggettivamente quantificabile	1.900,6	41,9	1.900,6	53,4
Totale	**4.529,4**	**100,0**	**3.558,3**	100,0
Effetto netto	**-2.313,0**		**-377,9**	

Fonte: elaborazioni Cdc su dati R.g.s., Sistema informativo Rgs-Cdc, e Dipartimento finanze.

La verifica a consuntivo è stata possibile per una serie di misure cui la manovra di bilancio associava una previsione di minori entrate per 1.973 milioni (pari al 43,6 per cento del totale stimato di 4.529 milioni) e di maggior gettito per 571 milioni (pari al 25,8 per cento del totale stimato di 2.216 milioni). Il risultato della verifica per questo sottoinsieme di misure porta ad evidenziare un sostanziale dimezzamento (a 1.002 milioni) delle minori entrate originariamente previste e, all'opposto, un'eccezionale lievitazione delle maggiori entrate conseguite (+169 per cento rispetto alle previsioni). Conseguentemente, almeno per questo segmento di misure, la politica tributaria risulta di segno radicalmente mutato: se, in sede di previsione, risultavano perseguiti obiettivi espansivi (misurati dagli 1,4 miliardi di differenza fra minori e maggiori entrate), a consuntivo risultano invece conseguiti effetti restrittivi dell'ordine di 530 milioni (a tanto ammonta la differenza fra le maggiori e le minori entrate).

I circa 2 miliardi di drenaggio registrati nel passaggio dalle previsioni al consuntivo si sono ripartiti in misura pressoché equivalente fra le famiglie, da un lato, e le imprese e il lavoro autonomo, dall'altro. Anche se va a tal proposito rilevato che nel secondo caso il gettito incrementale è associabile a scelte di convenienza delle imprese, è irripetibile e determinerà come conseguenza una riduzione di entrate negli anni futuri.

Le famiglie, da parte loro, risultano aver fruito in misura largamente inferiore (meno del 10 per cento dei 1300 milioni previsti) degli sgravi introdotti a favore degli inquilini. Se è possibile che tale scarto rifletta una sopravalutazione della platea dei soggetti interessati, non è peraltro da escludere che, in sede di Relazione tecnica, siano state sottovalutate le procedure di

adempimento richieste ai contribuenti per accedere al beneficio fiscale (almeno nel primo anno di applicazione, tenuto conto che il decreto ministeriale attuativo delle nuove disposizioni è dell'11 febbraio 2008 e che, pertanto, gran parte degli aventi diritto alla nuova detrazione, per beneficiarne avrebbe dovuto provvedere, comunque, alla compilazione del modello 730 o Unico, non avendo avuto la possibilità di fruirne in sede di conguaglio fiscale 2007). Certo è che, a consuntivo per l'anno 2008, sono risultate in larga parte ancora inattuate misure alle quali erano associati effetti redistributivi e di contrasto all'evasione in campo immobiliare. Appare quindi necessario monitorare gli effetti dell'applicazione della disposizione nei prossimi anni.

Le maggiori entrate nette (circa 1 miliardo) provenienti dalle imprese e dal lavoro autonomo scaturiscono, invece, proprio dalla capacità di utilizzare ben oltre le previsioni i vantaggi di provvedimenti agevolativi. E' quanto è avvenuto relativamente a misure concretizzatesi in veri e propri sgravi (in particolare quelli riguardanti l'IRAP in agricoltura); ma è anche quanto è avvenuto a proposito della forte adesione a forme di prelievo sostitutivo (in particolare quello legato alla rivalutazione dei terreni agricoli ed edificabili e delle partecipazioni). Nel secondo caso, in particolare, tenendo conto dei significativi vantaggi accordati ai contribuenti (evitare un più sostenuto prelievo ordinario e fruire di un'immediata rivalutazione dei valori ammortizzabili) suscita perplessità l'entità estremamente modesta delle previsioni di maggior gettito contenute nella Relazione tecnica, evidentemente formulate sulla base di una valutazione inadeguata delle reazioni di comportamento determinabili dal provvedimento in questione.

Un cenno a parte merita il provvedimento, classificato fra le misure di contrasto all'evasione, che introduceva l'obbligo per i gestori di distributori automatici di memorizzare su supporto elettronico e di trasmettere all'Agenzia delle entrate i corrispettivi delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi rese attraverso i predetti apparecchi. In questo caso, la verificabilità degli effetti a consuntivo discende da una singolare motivazione: la mancata attuazione della norma e, dunque, la totale assenza degli effetti finanziari previsti (maggior gettito pari a 19,6 milioni di euro).

Interventi verificabili sulla base dei dati a consuntivo

(in milioni)

Manovra 2008: effetti attesi sull'indebitamento netto della PA (*)		Gettito	
	Importo	Verificato a consuntivo versam. tot. (1)	Rettificato con dati consuntivo (2)
Minori entrate: riduzione pressione fiscale	**1.973,1**		**1.002,0**
Famiglie	*1.521,9*		*378,2*
IRE: detrazione affitti prima casa	1.302,0		125,4
Detrazione assegno mantenimento	39,5		30,7
Proroga agevolazioni 55% riqualificazione energetica edifici	9,0		39,0
Proroga agevolazione fiscale utilizzo GPL riscaldamento zone montane	51,9		51,9
II. indirette: trasferimento immobili in aree destinate edilizia residenziale	55,0		47,0
Asili nido: proroga detrazione IRE	35,5		55,2
Esenzioni IRE: redditi fondiari	29,0		29,0
Agricoltura e pesca	*451,0*		*623,6*
IRAP: agricoltura e pesca (proroga)	307,0		439,6
Proroga agevolazioni piccola proprietà contadina	144,0		184,0
Altri	*0,18*		*0,22*
IVA sugli spettacoli circensi	0,18		0,22
Maggiori entrate	**571,4**		**1.535,4**
Imprese e lavoro autonomo	*95,7*		*1.301,3*
Imposta sostitutiva IRE, IVA, IRAP per esclusione immobili strumentali da patrimonio imprese	52,7		133,3
Imposta sostitutiva rivalutazione terreni (anche agricoli) e partecipazioni	43,0		1.168,0
Contrasto all'evasione	*26,6*		*7,0*
Indicazione codice fiscale per utenze telefoniche	7,0		7,0
Potenziamento contrasto evasione	19,6		0,0
Altri interventi	*449,1*		*227,1*
Abolizione esenzione accisa oli minerali Forze armate	115,0		87,4
Accisa tabacchi (destinata a Fondo ricerca)	0,1		0,1
Incremento imposta tabacchi	320,0	cap.1601:+129,0	129,0
Carbon tax (tassa emissioni)	14,0		10,6
Entrate nette	**1.401,7**		**533,4**

(*): Fonte MEF - Rgs
(1): Fonte: Si.Rgs - Cdc
(2): Fonte: MEF - Dipartimento delle finanze (analisi ex post degli effetti di gettito).

Tra le misure con effetti verificabili a consuntivo il Dipartimento ha inserito quella relativa alle maggiori entrate derivanti dall'assunzione di nuovo personale da parte dell'Agenzia delle entrate. La RT infatti prevedeva che il nuovo personale, esercitando attività di accertamento addizionale, avrebbe portato ad un incremento delle entrate in termini di cassa nel 2008 pari a 77,8 milioni di euro. Secondo il DF gli incassi contabilizzati a bilancio relativi ai ruoli inducono a ritenere che tale previsione si sia realizzata. Invece la Corte ha ritenuto più prudente inserire la misura nel gruppo di quelle di difficile[5].

[5] Sulla base della considerazione che nel 2008 sono stati assunti soltanto alcune centinaia – circa 700 – di idonei di un precedente concorso, i quali numericamente sono stati appena sufficienti a compensare i pensionamenti (assumendo un rapporto di 2 nuovi per 3 uscenti). Sempre nel 2008 è stato bandito un concorso per 1.180 posti il cui tirocinio (circa 1.500 partecipanti) è iniziato a fine 2008. Pertanto nessun effetto incrementale può essere derivato dalle nuove assunzioni. Ciò, a prescindere dalla considerazione assorbente che i ruoli 2008 non possono comunque derivare da attività di controllo svolta nello stesso anno, ma in anni precedenti.

C'è, infine, da tener presente che, secondo il DF, il maggior gettito (320 milioni) atteso dall'aumento dell'imposta sui tabacchi deve ritenersi sostanzialmente conseguito, posto che le entrate accertate a consuntivo sul capitolo 1601 (10.379,6 milioni) avrebbero superato le previsioni di bilancio 2008 (10.213 milioni, comprensivi del gettito assegnato alla manovra). I versamenti totali a consuntivo sul cap. 1601 ammontano tuttavia a 10.171 milioni e non già a 10.379,6 milioni, con una differenza di -208,9 milioni, per cui la variazione rispetto alle previsioni sarebbe in realtà negativa (-42 milioni). Il dato di consuntivo fa comunque registrare un aumento di 129 milioni rispetto al 2007, che può essere assunto come effetto imputabile alla manovra 2008 (a fronte dei 320 milioni previsti). Naturalmente la sopravalutazione degli effetti della manovra sull'imposta tabacchi può essere dovuta ad una sottovalutazione dell'effetto di contrazione dei consumi che l'aumentata imposizione può avere provocato.

La verifica a consuntivo degli effetti della manovra ha riguardato, come si è detto, solo una parte della variazione di gettito atteso. C'è tuttavia una componente, ancorché limitata, della stessa manovra, le cui previsioni, indipendentemente dalla verifica a consuntivo, sono da considerarsi praticamente scontate, per il fatto che consistono nell'applicare automatismi o nel variare alcune deduzioni.

Per quanto riguarda le minori entrate, il peso di questa componente risulta più elevato del passato: è pari, in termini assoluti, a 655 milioni, ed incide per il 14,5 per cento sul totale delle originarie previsioni della manovra. Per quanto riguarda le maggiori entrate, gli stessi valori sono rispettivamente pari a 33,8 milioni ed all'1,5 per cento.

Il grado di "automatismo" implicito in tali previsioni di gettito si rivela particolarmente elevato per le due misure che comportano una riduzione del prelievo sulle persone fisiche. Sia nel caso dell'estensione della normativa afferente alla deducibilità del reddito prima casa (ai fini del calcolo delle detrazioni d'imposta), sia nel caso della specifica detrazione riconosciuta ai contribuenti con quattro figli a carico, la stima di minor gettito dovrebbe confermare, a consuntivo, previsioni ancorate alle risultanze dell'Anagrafe tributaria ed alle informazioni provenienti dai sostituti d'imposta (tramite il modello 770).

Interventi con gettito oggettivamente quantificato *ex ante*

(in milioni)

Manovra 2008 - effetti sull'indebitamento netto della P.A.	**importo**	**%**
Interventi con minori entrate attese (*)		
IRE: deduzione prima casa	388,0	59,2
Detrazioni carichi familiari oltre 4 figli	119,2	18,2
Deduzione forfetaria autotrasporto	120,0	18,3
Proroga sgravi contributivi cabotaggio	23,0	3,5
Finanziamento FSN - IRAP (ripartizione importi dovuti alle Regioni ai fini perequazione) - art. 2, comma 50-51	5,0	0,8
Totale	**655,2**	**100,0**
Interventi con maggiori entrate attese (*)		
Contributo su acque minerali (per Fondo accesso risorse idriche)	5,5	16,3
Gasolio e benzina: taxi, autovetture noleggio e autoambulanze (DL 159/2007 - art. 39-ter)	28,3	83,7
Totale	**33,8**	**100,0**
Effetto complessivo: minori entrate	**621,4**	

(*): Fonte:MEF - R.G.S.

Gli interventi non verificabili a consuntivo e non univocamente ed oggettivamente calcolabili *ex ante* sono, come si è anticipato, la componente più numerosa (33 sui 59 della manovra complessiva) e rappresentano una quota rilevante, pari a 1.901 milioni per le minori entrate (41,9 per cento) ed a 1.611 milioni per le maggiori entrate (72,7 per cento). Si tratta pertanto di una componente le cui effettive variazioni di gettito a consuntivo riuscirebbero ad incidere, in misura anche sensibile, sull'ordine di grandezza dei risultati complessivi.

Per tale motivo si è ritenuto opportuno andare oltre le evidenze dell'analisi *ex post* per cercare di distinguere gli interventi per i quali ogni valutazione di consuntivo resta del tutto preclusa, da quelli in cui l'incertezza della verifica sfuma, con diversa intensità, fino a confondersi con i rischi di una sottostima del minore o maggiore gettito atteso. E' stato così possibile operare una classificazione degli interventi censiti in tre livelli (Alto, Medio e Basso), a seconda del diverso grado di "non verificabilità" e "non quantificabilità".

I risultati di questo esercizio consentono, innanzitutto, di verificare una concentrazione del numero degli interventi (i 2/3) nel livello basso. Se, invece, si guarda alle loro dimensioni, emerge che le misure più significative (sia quanto a minori che a maggiori entrate attese) si concentrano, se pur di poco, nel livello d'incertezza alto. Per contro, gli interventi che denotano un più ridotto grado d'incertezza nella verifica dei risultati presentano, nell'insieme, le dimensioni più contenute ed incidono in misura solo marginale sull'indebitamento netto.

Interventi con gettito non verificabile a consuntivo e non oggettivamente quantificabile: classificazione per livelli di incertezza

(in milioni)

	Livello Alto	
Effetto su indebitamento	*numero*	*importo*
Minore entrata	1	904,0
Maggiore entrata	2	644,0
Saldo		-260,0
	Livello Medio	
Effetto su indebitamento	*numero*	*importo*
Minore entrata	5	619,5
Maggiore entrata	3	604,0
Saldo		-15,5
	Livello Basso	
Effetto su indebitamento	*numero*	*importo*
Minore entrata	12	377,1
Maggiore entrata	10	363,2
Saldo		-13,9
	In Complesso	
Effetto su indebitamento	*numero*	*importo*
Minore entrata	18	1.900,6
Maggiore entrata	15	1.611,2
Saldo		-289,4

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

Il prospetto che segue riporta nello specifico gli interventi classificati rispetto ai tre livelli Alto, Medio e Basso.

Manovra 2008: interventi non verificabili a consuntivo - stima RT

(in milioni)

Minori entrate	**livello**	**1.900,6**
ICI: detrazione prima casa	A	904,0
Totale		**904,0**
Non udenti esenzioni concessioni governative	B	2,5
Riduzione prelievo fiscale TFR e indennità equipollenti	B	135,0
Tasso cambio Campione d'Italia	B	2,8
Marche e Umbria eventi sismici: sospensione versamenti (IRE, IRES, contributi)	B	50,0
Società non operative (*di comodo*)	B	11,6
IRAP – Società *di comodo*	B	2,6
Proroga agevolazione pesca costiera e lagunare	B	39,6
Esenzione accise gasolio riscaldamento serra	B	23,1
IRAP: riduzione cooperative silvicolturali	B	1,5
Compensazioni contributi al SSN autotrasportatori	B	70,5
Incentivazione fiscale investimenti, produzione, distribuzione ed esercizio cinematografico	B	24,8
Deducibilità contributi casse/assicurazioni sanitarie integrative (non concorrenza IRE)	B	13,1
Totale		**377,1**
Regime fiscale per i contribuenti minimi e marginali	M	206,7
IRE e IVA: proroga ristrutturazioni edilizie	M	150,3
IRE: sostituzione impianti di climatizzazione	M	1,1
IRE: compensazioni orizzontali lavoro autonomo e imprese minori	M	93,0
IVA: auto e telefoni cellulari (e cooperative consortili)	M	168,4
Totale		**619,5**

segue prospetto

Maggiori entrate	**livello**	**1.611,2**
Disposizioni in materia di IRES	A	584,0
Imposta sostitutiva operazioni riorganizzazione aziendale	A	60,0
Totale		**644,0**
Limiti compensazioni IVA di gruppo	M	450,0
IVA schede telefoniche prepagate	M	34,0
IRE operazioni di conguaglio	M	120,0
Totale		**604,0**
IVA comunitaria *fringe* su autovetture	B	13,3
IVA comunitaria *fringe* su motocicli	B	0,3
IVA comunitaria cavalli da corsa	B	1,7
IVA: soppressione esenzioni *di gruppo*	B	123,3
Addizionale premi assicurativi imprese (per Fondo amianto)	B	10,0
Recupero aiuti di Stato in materia di pesca	B	16,9
Maggiori accertamenti Adesione - assunzioni PA	B	77,8
Zona franca Gorizia, Triese e Udine (abolizione esenzioni accise)	B	101,4
Estensione obbligo voltura catastale atti soggetti iscrizione registro imprese. Aggiornamenti catastali d'ufficio	B	6,0
Misure su TFR	B	12,5
Totale		**363,2**

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

Fra gli interventi ad alto livello di non verificabilità rientrano misure di sgravio la cui quantificazione riflette l'incertezza di molteplici variabili.

E' il caso delle minori entrate associate all'introduzione di un'ulteriore detrazione ICI relativa alla prima casa. L'incertezza circa l'attendibilità del minor gettito previsto (904 milioni) sembra infatti superata dalle certezze che si traggono (e che, comunque, suggeriscono di attendere una conferma a consuntivo) ricorrendo ad una stima basata sui certificati di conto consuntivo dei Comuni (a disposizione del Ministero dell'interno). E si tratta di certezze che testimoniano di una rilevante sottostima (dell'ordine di 300 milioni) delle minori entrate ufficialmente e originariamente previste.

Ma è fra le maggiori entrate che si annidano le più elevate difficoltà di pervenire ad un riscontro degli effetti di gettito attesi. In particolare, le misure che fanno derivare oltre 580 milioni dalla riforma dell'IRES non sembrano trovare conforto nell'andamento del gettito dell'imposta, che segnala, fra l'altro, una significativa riduzione (6,1 per cento, pari a 2,2 miliardi) degli acconti sui redditi del 2008. E in effetti, l'andamento della congiuntura e la riduzione delle penali dovute nel caso di errato versamento potrebbero avere indotto una quota maggiore di società a utilizzare, nel calcolo degli acconti, il metodo previsionale (basato su una stima dei redditi dell'anno), anziché quello storico (basato sui redditi dell'anno precedente). Tale scelta dovrebbe inoltre avere consentito di anticipare al 2008 parte degli effetti della riforma dell'IRES entrata in vigore in tale anno che, come si è già accennato, ha operato un ampliamento della base imponibile, realizzato principalmente attraverso l'abolizione degli ammortamenti anticipati e l'introduzione di un nuovo limite alla deducibilità degli interessi

passivi, a fronte di una riduzione dell'aliquota legale, passata dal 33 al 27,5 per cento. In proposito la Banca d'Italia, sulla base di simulazioni effettuate utilizzando dati relativi al 2006 desunti dalla Centrale dei bilanci, ha stimato che la riforma avrebbe determinato una riduzione dell'IRES per quasi due terzi delle società non finanziarie del campione considerato.

Fra le otto misure cui è stato riconosciuto un livello intermedio di non verificabilità, il tasso d'incertezza riflette essenzialmente l'intensità con cui le famiglie e le imprese saranno in grado di conciliare le opportunità (e le prescrizioni) delle nuove norme con i vincoli della situazione economica. Ciò vale, in particolare, per le stime di minor gettito associato alla proroga delle agevolazioni per le ristrutturazioni edilizie, ed anche per le previsioni di maggior gettito legate allo sviluppo delle operazioni coinvolgenti i gruppi di imprese (limiti alle compensazioni dell'IVA di gruppo).

Rientra in questo gruppo anche il nuovo regime dei minimi marginali, che sembra, tuttavia. aver suscitato l'interesse di poco meno della metà dei contribuenti potenzialmente interessati (circa 900 mila, secondo i dati dell'Anagrafe tributaria), tenuto anche conto dell'esistenza dell'alternativa offerta dal regime triennale riservato alle nuove iniziative produttive o di lavoro autonomo soggetto ad imposta sostitutiva del 10 per cento rispetto al 20 per cento del nuovo regime previsto per i marginali[6]. Sulla propensione ad optare a favore del nuovo assetto impositivo potrebbero influire due variabili: il risparmio derivante dal contenimento degli adempimenti amministrativi e la non applicabilità degli studi di settore. Resterà da valutare se le scelte dettate dalla prima variabile (indicative di un aumento di efficienza del sistema), prevarranno su quelle originate dalla seconda (che potrebbero sottintendere la volontà di ritagliarsi una comoda nicchia fiscale).

Infine, fra le 22 misure classificate con difficoltà di verificabilità bassa spiccano per dimensioni le riduzioni di prelievo accordate alle famiglie: revisione della tassazione del TFR e sospensione dei versamenti d'imposta a favore dei territori - Marche e Umbria - interessati da eventi sismici. In entrambi i casi stime di minor gettito ancorate a parametri "oggettivi" (flusso annuale delle somme dovute a titolo di TFR, platea dei contribuenti insistente su determinate aree territoriali) dovrebbero limitare significativamente il rischio di previsioni di gettito non confermate a consuntivo. Dal lato delle previsioni di maggiore entrata, invece, i 2/3 del gettito complessivo si concentrano in due provvedimenti: uno in materia di IVA (che prevede la soppressione di esenzioni di gruppo) e l'altro in materia di accise (anche in questo caso incentrato sull'abolizione di esenzioni, ma territoriali).

---

[6]L'art. 13 della legge n. 388 del 23 dicembre 2000 ha introdotto un regime fiscale agevolato per le nuove iniziative produttive, che prevede il pagamento di un'imposta sostitutiva del 10 per cento e di una serie di semplificazioni contabili, a favore delle persone fisiche che intraprendono una nuova attività di lavoro autonomo o di impresa.

Una specifica evidenza meritano, come già accennato, le maggiori entrate intestate alla lotta all'evasione (77,8 milioni)[7] e rinvenienti dall'attivazione di un circolo "virtuoso": nuove assunzioni da parte dell'Agenzia delle entrate sarebbero in grado di imprimere un'accelerazione all'attività di accertamento, con ricadute immediate sul livello di gettito. In proposito, il Dipartimento finanze, a supporto della realizzazione della previsione di maggior gettito, richiama genericamente gli incassi contabilizzati a bilancio relativi ai ruoli. In realtà, i rischi che circondano la realizzabilità delle previsioni riguardano non tanto l'entità del maggior gettito atteso, quanto il suo perfezionamento temporale. In concreto, se si tiene conto dell'iter che caratterizza l'attività di accertamento, si perviene alla conclusione che il gettito dei ruoli 2008, per forza di cose derivante da attività di controllo svolta negli anni 2007 e precedenti, non può avere alcun rapporto con le misure adottate nella Finanziaria 2008.

Sulla base della verifica incompleta che è stato possibile compiere, e che ha riguardato il 58,1 per cento dell'importo previsto di minori entrate e il 77,3 per cento di maggiori entrate, l'effetto netto complessivo della manovra, previsto *ex ante* in –2.313 milioni, risulterebbe ridimensionato, a consuntivo, a +377,9 milioni, con un miglioramento dell'indebitamento netto per circa 2 miliardi.

2.3.4. La verifica dei risultati di gettito della lotta all'evasione

Sulle prospettive di evoluzione del gettito nei prossimi mesi gravano non solo le incertezze legate all'esito a consuntivo delle misure della manovra che non è stato possibile monitorare e quello che sarà l'andamento dell'economia e dell'occupazione, ma anche la percezione che i contribuenti si formeranno dell'effettiva capacità e volontà dell'Amministrazione di contrastare i comportamenti evasivi. Tale percezione rischierebbe di risultare almeno in parte compromessa se non venisse assicurato l'equilibrio nel *trade off* che nella nuova strategia di contrasto all'evasione viene perseguito con la semplificazione degli adempimenti e la soppressione di obblighi strumentali, da una parte, e il potenziamento dell'attività di controllo, dall'altro. A squilibrare il rapporto nel senso di una diminuzione della capacità di deterrenza potrebbero giocare una serie di fattori da tenere in attenta considerazione, e in particolare:

- il persistente deficit di conoscenza e di trasparenza che caratterizza in Italia l'approccio all'evasione, con riguardo sia ai ritardi ed alle resistenze nell'applicazione della pratica della misurazione del fenomeno e dei risultati della relativa azione di contrasto, sia alla

[7] In realtà si tratta del provvedimento di dimensioni più rilevanti dei tre (accreditati di un maggior gettito complessivo pari a circa 105 milioni) intestati alla lotta all'evasione.

sottovalutazione dei requisiti di strutturalità e di continuità nel tempo che deve soddisfare il maggior gettito conseguito, con il conseguente rischio di finire con il "coprire" maggiori spese o sgravi strutturali con recuperi di evasione del tutto temporanei o incerti o solo apparenti;

- il rischio di un'applicazione distorta della "logica della *tax compliance*", così come si è venuta progressivamente definendo nel corso dell'ultimo decennio, con la politica fiscale e l'azione amministrativa finalizzate a stimolare l'adempimento spontaneo dell'obbligazione tributaria, ma, nel contempo, con un'attività di controllo che, di fatto, si è venuta sempre più configurando come un semplice presupposto per successive e scontate transazioni con il contribuente, con la conseguenza dell'emergere di sistematici e significativi divari fra ciò che il fisco contesta e accerta e ciò che – qualche mese dopo ed attraverso lo stesso ufficio che ha emesso l'accertamento – viene definito con l'adesione del contribuente, così traducendosi in una delegittimazione dell'azione di contrasto dell'evasione;

- la concentrazione dell'attività di controllo sulle grandi imprese, con la conseguente minore attenzione nei confronti della più difficile e frammentata platea dei soggetti di minori dimensioni, notoriamente maggiormente a rischio di evasione;

- l'indebolimento in corso, in questo contesto, della valenza giuridico-accertativa degli studi di settore: la stessa Agenzia delle entrate ha riconosciuto che ormai gli studi costituiscono solo una presunzione semplice anche per la parte che non è influenzata dagli indicatori di normalità economica; gli stessi studi sono diventati irretroattivi ed è in corso una revisione straordinaria motivata con la crisi economica, mentre si è perfino e contraddittoriamente parlato di una possibilità di scambio fra studi di settore e lotta all'evasione;

- le incertezze che possono essere indotte dalla riorganizzazione in corso delle strutture periferiche dell'Agenzia delle entrate, che sembravano aver raggiunto un consolidato ed elevato grado di stabilità e funzionalità e che si trovano ad essere messe in discussione.

A tale ultimo proposito, va rilevato che, mentre, come già detto, per la mancata presentazione al Parlamento della prevista relazione da parte del Governo, non si possono formulare valutazioni relativamente ai risultati della lotta all'evasione in termini di variazione del grado di adesione spontanea *(compliance),* da parte dei contribuenti, ci sono elementi che fanno ritenere sicuramente migliorata l'efficacia dell'attività repressiva: nell'anno 2008, ad una riduzione abbastanza significativa dell'accertato (-10,74 per cento, da 43.895 a 39.182 milioni) è, infatti, associato un aumento altrettanto ed ancor più significativo del riscosso e del versato di

competenza (rispettivamente +15,07 e +13,96 per cento), così come del riscosso e del versato totale (+14,12 e +11,54 per cento). Ciò sembra indicare un miglioramento sia della qualità degli accertamenti degli anni precedenti, sia della capacità di riscossione, inducendo così a confermare un giudizio di efficacia dell'assetto organizzativo che era stato raggiunto dall'Agenzia delle entrate prima dell'annuncio del nuovo progetto di riorganizzazione.

2.4. La gestione delle entrate nel 2008

2.4.1. Evoluzione delle principali componenti delle entrate finali

Il dato caratterizzante del Rendiconto delle entrate finali 2008 è rappresentato dalla fine dell'ininterrotta crescita nominale degli accertamenti negli anni precedenti (-0,39 per cento e – 1.925 milioni, da 499.671 a 497.746 milioni, a fronte di +4,09 per cento e +19.628 milioni nel 2007 e +11,11 per cento e +48.010 milioni nel 2006). L'arresto della positiva dinamica delle entrate finali si spiega con la drastica diminuzione delle entrate di titolo III (da 6.121 a 2.182 milioni), in presenza dell'invarianza delle entrate extra tributarie (49.400 milioni a fronte di 49.382 dell'esercizio precedente) e la crescita nominale appena superiore alo zero delle entrate tributarie (+0,45 per cento e +1.997 milioni, rispetto al +3,45 per cento ed a +14.805 milioni del 2007).

Positiva, invece, sia pure di poco, la variazione delle riscossioni di competenza: +1,27 per cento e +5.707 milioni, a fronte di +5,01 per cento e +21.465 milioni nel 2007 ed a +7,05 per cento del 2006. Il riscosso, quindi, ha continuato a crescere più dell'accertato, con la conseguenza di una quota di accertamenti riscossi che nel 2008 risulta superiore sia a quella del 2007 che a quella del 2006 (91,55 per cento, a fronte, rispettivamente di 90,06 per cento rispetto e 89,27 per cento), ancorché ancora al di sotto della media degli ultimi cinque anni precedenti (91,64 per cento), tenendo tuttavia conto che almeno il primo anno del periodo (2004) era stato fortemente influenzato dai versamenti per il condono. Un balzo in avanti lo fa registrare il livello del riscosso residui, sia al lordo del da versare degli esercizi precedenti (passato da 18.068 a 25.745 milioni, con una crescita di oltre il 42 per cento), sia al netto del da versare degli esercizi precedenti (da -126 milioni a +8.092 milioni).

Da notare, altresì, un aumento inferiore a quello delle riscossioni sia dei versamenti di competenza (+0,49 per cento, a fronte di +4,88 dell'esercizio precedente ed a +6,70 per cento del 2006), sia dei versamenti residui (+19,42 per cento e +2.828 milioni) e, conseguentemente, anche dei versamenti totali: +1,10 per cento e +4.969 milioni, da 450.395 a 455.364 milioni (rispetto a +5,16 per cento e +22.106 milioni nell'esercizio precedente).

Il miglior andamento a livello di entrate finali delle riscossioni (ed anche dei versamenti) rispetto all'accertato è dovuto soprattutto al miglioramento dell'indice di riscossione dell'accertato delle entrate extra tributarie (passato dal 51,26 per cento al 59,73 per cento), con un'incidenza di +4.184, ma anche dell'indice delle entrate tributarie, che, sia pur lievitato di appena di appena 0,0081 per cento (dal 94,23 al 95,04 per cento, data l'ampia base di riferimento, comporta una differenza di +3.614 milioni. Negativo, invece, l'apporto della variazione dell'indice di riscossone delle entrate di titolo III, ridottosi dal 99,80 per cento del 2007 al 98,45 per cento, anche se con scarsa incidenza (meno di 30 milioni), dato il contenuto importo dell'accertato (2.182 milioni).

2.4.2. Evoluzione delle entrate finali da accertamento e controllo e le entrate da condono.

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 consente di analizzare l'andamento delle entrate tributarie (e di quelle alle stesse collegate)[8].

Per le entrate da accertamento e controllo al netto dei condoni, gli accertamenti, che, dopo il forte incremento degli esercizi 2005 (+42,11 per cento) e 2006 (+71,60 per cento), nel 2007 avevano fatto registrare un calo dell'8,23 per cento, hanno visto continuare e rafforzarsi il trend negativo (-10,74 per cento, da 43.895 a 39.181 milioni). In misura percentuale superiore a quella dell'esercizio precedente sono invece aumentati sia le riscossioni che i versamenti di competenza (rispettivamente +15,07 per cento rispetto a +5,39 per cento e +13,96 per cento rispetto a +5,05 per cento), sempre, tuttavia, largamente al di sotto di quella degli esercizi 2005 e 2006 quando le riscossioni di competenza erano aumentate, rispettivamente, del 50,56 e del 49,40 per cento ed i versamenti di competenza del 53,95 e del 49,69 per cento.

L'aumento dell'indice di riscuotibilità si può spiegare, prima ancora che con la maggiore efficienza dell'attività di riscossione, in ragione del calo 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 (9,74 per cento a

[8] Si veda nel volume dell'appendice statistica di questa Relazione.

fronte di 9,19 del 2004) si spiegava, invece, anche con l'esaurirsi dell'effetto di svuotamento dovuto al condono, che, ovviamente, non ha più giocato negli anni successivi.

Peggiora, anche se di poco (dal 3,76 al 3,42 per cento del "da riscuotere" iniziale riaccertato) la quota dei residui riscossi al netto del "da versare" degli esercizi precedenti, dopo l'aumento fatto registrare nell'esercizio finanziario 2007 (rispetto al 2,43 per cento del 2006), un risultato, questo, che risultava essere il più elevato dell'ultimo quinquennio e che solo in parte si spiegava con la contabilizzazione di un elevato importo di insussistenze (31.959 milioni), posto che nel 2006 le stesse insussistenze erano state di importo anche maggiore (-57.566 milioni, rispetto a riaccertamenti per +4.132 milioni nell'esercizio finanziario 2005). La diminuzione dell'esercizio 2008 è invece in linea con la riduzione delle insussistenze da 31.959 a 20.997 milioni.

Per quanto riguarda i residui delle entrate da accertamento e controllo, ne va evidenziata la continuazione della crescita – ancorché rallentata - del riscosso, sia al lordo (+12,57 per cento rispetto a +52,41 per cento del 2007), sia, ed in maggior misura, al netto del "da versare" degli esercizi precedenti (+44,64 per cento a fronte di +97,20 per cento nel 2007), accompagnata, da una parte, dalla continuazione anche di un significativo aumento del "da riscuotere residui" (da 48.738 a 65.275 milioni, pari a +33,93 per cento), dopo il consistente aumento del 25,53 per cento già verificatosi nell'esercizio precedente, e, dall'altra, da un'ulteriore riduzione del "da riscuotere competenza" (da 39.619 a 34.262 milioni) che fa seguito all'analogo andamento del 2007 (da 43.775 a 39.619 milioni). Solo in parte analogo l'andamento del da versare, che fa registrare un aumento sia nel totale (da 647 a 898 milioni) e nella componente residui (da 375 a 541 milioni), sia nella componente di competenza (da 272 a 357 milioni), in continuità con i precedenti esercizi.

Considerazioni separate meritano le entrate da condoni per le quali la rappresentazione in consuntivo mostra una riscossione totale di 241 milioni (+26 per cento rispetto al 2007) a fronte di residui iniziali di 1.333 milioni, prevalentemente residui di riscossione (1.201 milioni) e derivanti dall'attività di accertamento e controllo (1.156 milioni).

Tale rappresentazione, tuttavia, non è esaustiva di quanto effettivamente ancora rimanga da incassare: si tratta di 5,2 miliardi (senza considerare l'importo delle sanzioni e degli interessi) emersi a conclusione dell'apposita indagine svolta in proposito dalla Corte dei conti[9] e dovuti da contribuenti che, dopo aver perfezionato l'adesione ad una delle forme di condono tributario previste dalla legge 289/2002 e successive modificazioni e proroghe con il versamento della

[9] Referto della Corte dei conti "*Risultati e costi del condono, del concordato e delle sanatorie fiscali* "Delibera n. 24/2008/G, del 17 novembre 2008.

prima rata, non hanno più pagato quelle successive, con conseguente iscrizione a ruolo delle somme dichiarate dovute e non versate, come previsto dalla stessa legge 289/2002.

A seguito delle raccomandazioni formulate a conclusione dell'indagine della Corte è stato introdotto, con la legge n. 9/2009, il nuovo articolo 16-*bis* nella legge n. 289/2002, in materia di facilitazione del recupero di somme iscritte a ruolo a carico dei contribuenti che hanno versato importi dovuti ai sensi delle definizioni agevolate previste dalla legge stessa (c.d. condoni). In particolare, al fine di facilitare l'aggressione del patrimonio immobiliare di detti soggetti, viene abbassato a 5.000 euro (a fronte degli 8.000 previsti dalla disciplina generale in tema di espropriazione) il limite di valore al di sotto del quale l'agente della riscossione non può procedere all'espropriazione immobiliare, e viene prevista la non applicazione delle norme relative all'iscrizione di ipoteca, procedendo direttamente all'espropriazione. Inoltre l'agente della riscossione, decorso inutilmente il termine di sessanta giorni dalla notifica della cartella di pagamento, può utilizzare i dati relativi ai rapporti finanziari di cui dispone l'Agenzia delle entrate.

Va tuttavia tenuto presente che, da informazioni fornite da Equitalia S.p.A., le riscossioni per condono successivamente al 10 settembre 2007 già al mese di aprile 2009 sarebbero in realtà ammontate a 682 milioni tenendo conto anche dei recuperi relativi agli omessi versamenti (art. 9 *bis*), tipologia di condono, questa, per la quale, non essendo stato istituito né un apposito capitolo di bilancio, né un autonomo codice tributo, la Società ha dovuto effettuare una ricostruzione *ad hoc* dei dati, filtrando, dalla base dei dati relativi alle indistinte iscrizioni a ruolo, i soggetti e gli anni di imposta interessati, quali risultanti da una estrazione effettuata sulla base dati relativa alle dichiarazioni presentate per fruire del condono. Sempre sulla base di dati Equitalia, l'importo del montante netto che restava da riscuotere a titolo di condono ammontava a circa 5,68 e di questo sarebbe stato quindi riscosso il 12 per cento.

2.4.3. Analisi della crescita del gettito

Le variazioni delle entrate rispetto al 2007, sia in aumento che in diminuzione, sono riconducibili ad un numero piuttosto limitato di capitoli. Limitandoci a considerare il riscosso totale, a spingere le entrate sono stati dieci capitoli che hanno fatto registrare un incremento, in valore assoluto, di oltre quattrocento milioni per complessivi 21,3 miliardi circa[10]. Vi troviamo quattro capitoli attinenti alle entrate tributarie, per un importo complessivo di +15.658: soprattutto l'IRE (cap. 1023), con una crescita di 12.652 milioni, ma anche l'imposta sostitutiva

[10] Altri 24 capitoli fanno registrare variazioni in aumento per meno di 400 e più di 100 milioni, per complessivi 4,9 miliardi circa.

delle imposte sui redditi nonché ritenute sugli interessi e altri rediti di capitale (cap. 1026) con +1.277 milioni, l'imposta di registro (cap. 1201) con +1.168 milioni e l'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi per la rideterminazione dei valori di acquisto di partecipazioni non negoziate nei mercati regolamentati (cap. 1062), con +561 milioni. Un apporto viene anche dal Titolo III con un maggior gettito di 937 sul 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 postali. I restanti cinque capitoli con variazione di gettito superiore a 400 milioni e per un importo complessivo di 4.684 milioni attengono tutti alle entrate extra tributarie: cap. 3383 – Somme derivanti dal versamento di risorse finanziarie precedentemente preordinate alla concessione di crediti d'imposta (+2.180 milioni); cap. 3331 (dal 2007) – Versamenti corrispondenti alle risorse accertate sul Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'art. 2120 del codice civile (805 milioni); cap. 3382 - Versamento delle somme rivenienti dai conti correnti e dai rapporti bancari definiti come dormienti all'interno del sistema bancario e del comparto assicurativo da riassegnare ad apposito fondo per indennizzare i risparmiatori vittime di frodi finanziari (+674 milioni); cap. 3249 - Versamento della quota interessi delle rate dei mutui erogati dalla cassa depositi e prestiti trasferiti al Ministero dell'economia e delle finanze da destinare al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali (+597 milioni); 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 (+428 milioni).

Ci sono, poi, quattro capitoli con variazione in diminuzione superiore anch'essa a 400 milioni che hanno complessivamente comportato un impatto negativo di 5,3 miliardi in termini di variazione del riscosso totale. Di questi, tre appartengono alle entrate tributarie: l'IRES (cap. 1024) con -2.536 milioni, l'accisa sul gas naturale per combustione (cap. 1421) con -1.537 milioni e le imposte sostitutive previste dall'art. 3, commi 160, 161 e 162 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (cap. 1034), con -781 milioni. Il quarto capitolo appartiene alle entrate extra tributarie: è il cap. 3499 - Somme prelevate dai conti correnti di Tesoreria del fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, con -457 milioni.

Altri dieci capitoli fanno registrare variazioni in diminuzione per meno di 400 e più di 100 milioni, per complessivi –1,9 miliardi. I più consistenti appartengono anch'essi alle entrate tributarie: il provento del lotto (cap. 1801) con -352 milioni, l'IVA (cap. 1203), con -349

milioni, l'imposta sostitutiva delle imposte sul reddito a carico dei fondi di investimento (cap. 1031) con -255 milioni e i proventi dell'attività di giuoco (cap. 1804) con -234 milioni[11].

Riepilogando, quindi, le variazioni dei 48 capitoli il cui gettito è aumentato (34 capitoli) o è diminuito (14 capitoli) di oltre 100 milioni e che incidono per circa il 94 per cento sul totale delle entrate finali comportano un saldo di maggiori entrate di 18.903 milioni, superiore all'aumento di riscosso totale registrato per il complesso delle entrate finali (+13.385 milioni, a fronte di +21.565 dell'esercizio precedente), evidenziando un meno favorevole andamento del restante 6 per cento delle minori fonti di entrata.

2.4.4. Le entrate non ricorrenti

A conclusione dell'indagine appositamente svolta sulla revisione dello stato di previsione dell'entrata introdotta dalla legge di bilancio 2008[12], la Corte aveva osservato che la pur positiva distinzione operata per ciò che attiene alla natura del gettito, ricorrente e non ricorrente, non consentendo di agevolmente apprezzare l'evoluzione della componente strutturale e di quella non strutturale del gettito, non risultava sufficientemente significativa.

Per fare un solo esempio, non appariva agevole determinare il peso delle *una tantum* e delle componenti più aleatorie dell'entrata: valga per tutti il caso del capitolo 2368 – *entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia*, capitolo promiscuo, che nel 2008 veniva assegnato (con una previsione di gettito pari a 2,4 miliardi) 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 anche straordinario ed occasionale, o quanto meno del tutto indeterminato. Ne discende che sulle entrate extra tributarie di natura ricorrente risultava concentrato il 99,1 per cento della previsione di competenza 2008 per l'intero Titolo II[13], a causa anche di imputazioni di capitoli che almeno in parte riguardano proventi di natura chiaramente non ricorrente[14].

---

[11] Ci sono altri tre capitoli di entrate tributarie (1033, 1195 e 1246) per un importo complessivo di -317 milioni e tre di entrate extra tributarie (2368, 2970 e 3560) per un importo complessivo di -417 milioni.

[12] Referto della Corte dei conti su *"Revisione dello stato di previsione dell'entrata nella legge di bilancio 2008"* (Deliberazione n. 15/2008/G del 25 giugno 2008).

[13] Il peso della componente ricorrente nelle previsioni per il 2009 è, peraltro, rimasto invariato rispetto all'esercizio 2008: 99 per cento.

[14] E' questo in particolare il caso dei capitoli entrate eventuali e diverse intestati a ciascuna amministrazione responsabile, e di altri capitoli come i versamenti delle gestioni fuori bilancio da ricondurre in bilancio attribuiti per il 2008 alle entrate ricorrenti, ma che presentano, in realtà, carattere di straordinarietà. Per quanto riguarda le cessate gestioni fuori bilancio, la R.G.S. ha convenuto che gli introiti assumono una indubbia connotazione di entrate non ricorrenti ed ha provveduto alla rettifica in sede di legge di bilancio 2009.

In proposito la R.G.S. aveva sottolineato che 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. Sembrerebbe, pertanto, che per la distinzione fra entrate ricorrenti e non ricorrenti in alcuni casi sia stato seguito un criterio statistico e non gestionale.

Più in generale, però, il criterio 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.

A seguito delle osservazioni formulate dalla Corte circa la promiscuità degli introiti che affluiscono sui capitoli intestati alle entrate eventuali e diverse, la R.G.S. ha provveduto ad effettuare un 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 tesoro e 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 ed affluiscono una molteplicità di tipologie di versamento. Il monitoraggio effettuato ha consentito di distinguere e classificare alcune di queste tipologie all'interno della massa informe 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.

A verifica di quanto affermato si è proceduto all'individuazione delle entrate non ricorrenti che, in relazione ai capitoli con riscosso totale superiore ai 100 milioni (pari al 99 per cento dell'intero importo, 476.642 milioni a fronte di 481.433), risultano pari a 13.930 milioni. Tuttavia, come mostra il prospetto che segue, si perviene all'importo indicato sommando al riscosso per i capitoli imputati nel consuntivo alle UPB non ricorrenti, pari a 7.531 milioni,

quanto riscosso per ulteriori sei capitoli, pari a 6.399 milioni. Di questi i principali sono i due capitoli[15]:

- 3331 - versamenti corrispondenti alle risorse accertate sul Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'art. 2120 del codice civile, per 4.212 milioni,

- 3249 - versamento della quota interessi delle rate dei mutui erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti trasferiti al Ministero dell'economia e delle finanze da destinare al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali, per un importo di 1.034 milioni.

Rispetto alla composizione per titoli mentre dai dati del consuntivo risulta che il 40,3 per cento del riscosso è riconducibile alle entrate extratributarie, il 33,8 a quelle tributarie ed il 25,9 a quelle patrimoniali, con l'aggiunta degli ulteriori capitoli la composizione percentuale si modifica notevolmente: 67,7 per cento per il gettito extratributario, 18,3 per quello tributario ed il rimanente 14,2 per le entrate patrimoniali.

Si deve evidenziare che nella selezione delle entrate non ricorrenti aggiuntive rispetto a quelle individuate dal consuntivo, è stata prudenzialmente esclusa una serie di capitoli che con un'alta probabilità presentano all'interno del gettito ad essi imputato anche una componente non strutturale. Tali capitoli sono riscontrabili sia nell'ambito del Titolo I, entrate eventuali e diverse concernenti una serie di imposte[16], sia, e soprattutto, nell'ambito del Titolo II, in relazione ai capitoli di entrate eventuali e diverse intestati a tutti i Ministeri, frutto di un coacervo di voci: il principale, come già evidenziato, è il 2368 del MEF, con un riscosso totale nel 2008 di 683,6 milioni, a fronte degli 849,3 del 2007. Come si vede, si tratta di capitoli con forti caratteristiche di promiscuità per i quali pesano due ulteriori circostanze:

- la mancata revisione delle unità primarie del bilancio amministrativo (capitoli/articoli) sia rispetto al contenuto che al numero. Ciò significa che non sono stati affrontati e risolti i problemi più volte evidenziati dalla Corte in merito all'inadeguatezza dell'articolazione del bilancio dell'entrata che ne limita la trasparenza ed ostacola le analisi nelle diverse fasi del controllo. Per male intese esigenze di semplificazione, si perpetuano, così, una serie di impropri accorpamenti di informazioni che rendono difficile l'utilizzo del bilancio come strumento di analisi delle politiche pubbliche;

---

[15] Non è stato considerato il capitolo 2961 – *Somme dovute da enti e istituti di credito* in quanto i primi due articoli sono imputati come entrate non ricorrenti, per 3,47 milioni nel 2008 (e 236,43 nel 2007) e 8,07 milioni come gettito ricorrente (10,35 nel 2007).

[16] Le imposte sul patrimonio e sul reddito (cap. 1200), le accise e le imposte di consumo (cap. 1450), le tasse e le imposte sugli affari (cap. 1400), le imposte sui consumi e le dogane (cap. 1600), i Monopoli (cap. 1800).

- il superamento dell'immediata identificazione del C.d.R. cui è intestata la gestione del provento. Infatti a seguito della revisione nella costruzione delle UPB non compare più il codice identificativo del C.d.R., fondamentale per le entrate extra tributarie di cui sono responsabili tutti i Ministeri: in tal modo si perde l'informazione immediata sull'attribuzione della responsabilità amministrativa in ordine all'acquisizione degli introiti.

Le discordanze emerse rafforzano, pertanto, l'esigenza di un'ulteriore attenta riconsiderazione della nuova classificazione del bilancio finalizzata, come già detto, alla corretta individuazione della componente strutturale e di quella non strutturale del gettito, propedeutica anche al monitoraggio dei conti pubblici (in particolare dell'indebitamento strutturale, al netto del ciclo e delle entrate *una tantum*) da parte dei competenti organismi comunitari in ordine al rispetto del Patto di stabilità e crescita.

Entrate non ricorrenti per i capitoli con riscosso totale 2008 superiore a 100 milioni

(in milioni)

Titolo	CONSUNTIVO (1)				ULTERIORI CAPITOLI *non ricorrenti (2)*				TOTALE (1)+(2)	
	capitolo	*Upb*	Riscosso totale	%	*capitolo*	*Upb*	Riscosso totale	%	Riscosso totale	%
I	*1062*	*1.2.1.1 - 1.2.1.2*	1.000							
	1239	*1.2.4.1 - 1.2.4.2*	553							
	1063	*1.2.1.1 - 1.2.1.2*	594							
	1198	*1.2.1.1*	153							
	1033	*1.2.1.1*	245							
Totale tit. I			**2.545**	**33,80**			**0**	**0,00**	**2.545**	**18,27**
II	*3383*	*2.2.1.1*	2.180		*3331*	*2.1.7.2*	4.212			
	3382	*2.2.1.2*	674		*3249*	*2.1.3.3*	1.034			
	3699	*2.2.1.2*	178		*3597*	*2.1.7.1*	375			
					2604	*2.1.3.2*	201			
					3499	*2.1.6.1*	184			
					3518	*2.1.7.2*	394			
Totale tit. II			**3.033**	**40,27**			**6.399**	**100,00**	**9.432**	**67,71**
III										
	4532	*3.2.2.2*	1.593							
	4421	*3.2.2.1*	186							
	4726	*3.2.2.2*	174							
Totale tit. III			**1.953**	**25,94**				**0,00**	**1.953**	**14,02**
Entrate finali			**7.531**	**100,00**			**6.399**	**100,00**	**13.930**	**100,00**

Fonte: elaborazioni Cdc su dati Si.Rgs - Cdc

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 2008, 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, vengono presi in considerazione i soli capitoli di spesa del Dipartimento delle finanze relativi al funzionamento dello stesso ed ai trasferimenti alle Agenzie (depurati cioè delle voci per i rimborsi delle imposte e per altre spese[17]). A margine si evidenzia che, con l'introduzione, a partire dall'esercizio 2008, della classificazione funzionale per missioni e programmi a seguito della riforma del bilancio della spesa, parte dei capitoli del Dipartimento riconducibili alle spese di personale, quindi per importi rilevanti, risultano imputati non al programma di riferimento per il C.d.R. – *regolazione, giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità* – ma ai due programmi *servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza* e *fondi da assegnare*[18].

Per i risultati vengono considerati 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[19].

---

[17] In particolare: canoni radiotelevisivi, crediti di imposta, funzionamento *Scuola superiore dell'economia e delle finanze*, acquisto, manutenzione e ristrutturazione dei beni immobili del demanio.

[18] Di queste problematiche si parla più diffusamente in un altro capitolo della presente Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2008.

[19] 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.

Rapporto oneri/risultati

(in milioni)

Anni	*Impegni effettivi di competenza*		*Entrate tributarie e capitolo sanzioni e interessi*		*Rapporto (%)*			
	Dipartimento finanze	Dipartim. finanze e Guardia di finanza	Accertato	Riscosso competenza	Dipartim. finanze		Dipartim. finanze e Guardia di finanza	
					Impegni/ Accertato	Impegni/ Riscosso	Impegni/ Accertato	Impegni/ Riscosso
2003	5.631,55	8.567,00	375.692,34	352.484,17	1,499	1,598	2,280	2,430
2004	5.488,10	8.679,60	388.333,24	368.845,86	1,413	1,488	2,235	2,353
2005	6.174,20	9.537,30	390.125,18	362.930,67	1,583	1,701	2,445	2,628
2006	5.538,30	9.048,56	446.647,32	400.600,75	1,240	1,382	2,026	2,259
2007	5.573,60	9.228,20	461.840,75	419.585,17	1,207	1,328	1,998	2,199
2008	5.594,23	9.259,90	461.467,04	425.194,34	1,212	1,316	2,007	2,178
	Dipartim. finanze e GdF al netto *concorso alla sicurezza pubblica*				Dipartim. finanze e GdF al netto *concorso alla sicurezza pubblica*			
2007		7.879,10	461.840,75	419.585,17	1,706	1,878		
2008		7.990,90	461.467,04	425.194,34	1,732	1,879		

Fonte:elaborazioni Cdc su dati Si.Rgs – Cdc

Con riguardo al peso della sola amministrazione civile, per l'esercizio 2008 il rapporto degli impegni effettivi sugli accertamenti è pari all'1,212 per cento e sulle riscossioni di competenza all'1,316 per cento, rispetto a 1,207 e 1,328 del 2007. Rispetto al precedente esercizio finanziario, si registra, pertanto, un lievissimo peggioramento del rapporto in termini di accertato, con un aumento dello 0,45 per cento, mentre per il riscosso di competenza risulta un modesto progresso pari allo 0,95 per cento (ma comunque molto più contenuto del 3,92 per cento rilevato tra il 2006 ed il 2007).

Tale evoluzione è dovuta al fatto che gli impegni tra il 2007 ed il 2008 sono cresciuti di un modesto 0,37 per cento (sul complesso è scesa la quota destinata al funzionamento del Dipartimento delle finanze – dal 23,4 al 21,11 per cento – a vantaggio delle risorse trasferite alle Agenzie fiscali, che registrano un incremento dal 76,6 per cento al 78,84) mentre gli accertamenti sono diminuiti, anche se solo dello 0,08 per cento, ed invece le riscossioni sono aumentate dell'1,34 per cento, pertanto in misura maggiore degli impegni.

L'incidenza degli oneri naturalmente aumenta in misura significativa se si tiene conto anche della spesa per la Guardia di Finanza[20] che, tuttavia, in parte non irrilevante, pari a circa il 35 per cento, si riferisce a funzioni diverse da quella tributaria (in particolare, polizia

[20] In termini di impegni effettivi, in milioni di euro: 3.665,7 nel 2008, 3.654,6 nel 2007, 3.510,3 nel 2006, 3.363,1 nel 2005 e 3.191,5 nel 2004.

giudiziaria, ordine pubblico e contrasto della criminalità organizzata). Fino al rendiconto del 2007 le risultanze per UPB/capitoli non consentivano di enucleare distintamente le spese riconducibili alla sola attività tributaria: con la classificazione per missioni e programmi, per la Guardia di Finanza è stata opportunamente introdotta la distinzione tra la prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali da una parte ed il concorso alla sicurezza pubblica dall'altra. Pertanto, ai fini del confronto con gli esercizi precedenti, si è proceduto alla costruzione dei rapporti sia considerando il complesso della spesa del C.d.R. che al netto della spesa per il programma concorso della G.d.F. alla sicurezza pubblica.

Per gli impegni effettivi del complessivo aggregato Amministrazione civile - Guardia di Finanza nel 2008 l'incidenza della spesa risulta pari al 2,007 per cento sull'accertato ed al 2,178 sul riscosso di competenza. Si tratta di valori molto vicini a quelli del 2007 (rispettivamente 1,998 e 2,199 per cento) in quanto la spesa per il Corpo ha registrato un lievissimo incremento, pari allo 0,30 per cento.

Invece, al netto della quota destinata alla sicurezza pubblica[21], già per il 2007 ribaltando sul rendiconto la classificazione del bilancio preventivo 2008 erano stati disaggregati gli impegni effettivi del Corpo, individuando quelli relativi alla prima delle due missioni, che risultavano pari al 63 per cento del totale. Sommando questi agli impegni effettivi del Dipartimento finanze si perveniva a valori più modesti dei rapporti: 1,706 per cento per impegni/accertato e 1,878 per cento per impegni/riscosso. Per il 2008 il rapporto impegni/accertato è lievemente salito all'1,732 per cento mentre risulta quasi invariato quello impegni/riscosso, pari all'1,879 per cento: valori dovuti al fatto che a fronte di un incremento degli impegni dell'1,42 per cento, l'accertato è sceso dello 0,08 per cento mentre il riscosso è aumentato in misura lievemente inferiore (1,34 per cento) degli impegni.

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 loro significatività in termini di variazioni non può essere tuttavia messa in dubbio, trattandosi di comparazioni meramente intertemporali, per le quali sono state utilizzati dati per quanto possibile omogenei.

Quanto alle cause che determinano le variazioni di rapporto nei diversi esercizi, esse sono evidentemente molteplici, includendo o potendo includere le variazioni positive o negative del ciclo economico, le scelte di politica tributaria del Governo e la maggiore o minore efficienza dell'Amministrazione.

---

[21] In questo caso gli impegni effettivi erano pari a 2.305,5 nel 2007, mentre nel 2008 sono ammontati a 2.396,7 con un incremento del 3,96 per cento.

Proprio per tale ragione può essere utile isolare, all'interno della spesa complessiva per il funzionamento dell'Amministrazione, la spesa destinata all'attività di prevenzione e contrasto dell'evasione e alle frodi, per confrontarla con i risultati conseguiti in termini di entrate da accertamento e controllo. Si tratta di un confronto, è bene precisarlo, da prendere con estrema prudenza, tenuto conto che il sistema tributario è incentrato sull'adempimento spontaneo e che, pertanto, l'attività di controllo ha, o dovrebbe avere, finalità prevalenti di deterrenza piuttosto che di diretta significativa acquisizione di entrate.

ATTIVITA' DI PREVENZIONE E CONTRASTO DELL'EVASIONE

spese o impegni di competenza

(in milioni)

C.d. R.	2006	2007	2008
Agenzia Entrate	1.781	1.706	1.632
Agenzia Dogane	225	220	257
Guardia di Finanza	nd	2.305,5	2.321,4
Totale		**4.033,5**	**4.210,4**

ENTRATE DERIVANTI DALL'ATTIVITA' DI CONTROLLO

(in milioni)

C.d. R.	2006	2007	2008
Agenzia Entrate	4.500	6.300	6.900
Agenzia Dogane	248	247	350
Totale	**4.748**	**6.547**	**7.250**

I dati sopra riportati, pur con tutte le cautele necessarie dovute anche alla attuale indisponibilità di accurati strumenti di contabilità analitica da parte delle diverse Amministrazioni, confermano un graduale miglioramento della produttività dell'attività di controllo nel triennio 2006-2008.

2.5. L'evoluzione delle entrate finali[22]

2.5.1. Andamenti generali

Dopo il ridimensionamento della crescita verificatosi nel 2007 (+4,09 per cento) rispetto al deciso balzo in avanti fatto registrare nel 2006 (+11,11 per cento), nel 2008 l'accertato delle entrate finali lorde è, in termini nominali, diminuito, sia pure di poco (-0,39 per cento, da

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

499.671 a 497.746 milioni). Al netto dei rimborsi IVA e degli introiti connessi al Fondo ammortamento titoli di Stato[23], nel 2008 le entrate finali ammontano a 478.708 milioni rispetto a 478.559 nel 2007 (+0,03 per cento) e quelle correnti a 476.546 rispetto a 472.438 milioni (+0,87 per cento).

In termini di cassa (versamenti totali), a consuntivo le entrate finali lorde ammontano a 455.364 milioni, segnando una crescita di 4.969 milioni e di +1,10 per cento (+22.106 milioni e +5,16 per cento nell'esercizio precedente). Le entrate correnti, rispetto all'aumento del 4,22 per cento del 2007, nel 2008 aumentano del 2,01 per cento (da 444.285 a 453.208 milioni). Nella versione al netto dei rimborsi IVA e degli introiti connessi al Fondo ammortamento titoli di Stato, il versato totale passa da 423.852 a 434.943 milioni, con un incremento del 2,62 per cento (+4,22 per cento nel 2007).

La dinamica delle entrate finali lorde di competenza (accertato), pari a -0,39 per cento , è fortemente influenzata dalla crescita appena seriore allo zero (+0,45 per cento), delle entrate tributarie, ma anche dalla forte calo delle entrate di Titolo III (-64,36 per cento), a fronte della invarianza delle entrate extra tributarie (+0,04 per cento).

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 comunque rilevante (22.410 milioni), anche se inferiori a quelle dell'anno precedente (39.846 milioni) e della media dell'ultimo quinquennio (33.127 milioni). Ciò che va altresì notato è che a formare l'importo delle insussistenze hanno contribuito in misura preponderane le entrate tributarie (19.181 milioni), ma un apporto significativo è venuto anche da quelle extra tributarie (3.228 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. Il Titolo III non fa, invece, registrare riaccertamenti.

Ritornando all'evoluzione degli accertamenti, va evidenziato, dopo il ridimensionamento degli scarti registrato per il Rendiconto 2005, gli scostamenti tra accertamenti e previsioni erano tornati ad essere elevati nel 2006, rimanendo significativi anche nel 2007; nel 2008 gli scarti sono invece risultati minimi, con riguardo sia alle previsioni iniziali (+1,29 per cento), sia alle previsioni definitive (+1,66 per cento), a fronte di valori analoghi ben più elevati sia dell'esercizio precedente finanziario (+8,8 per cento e +4,04 per cento), sia della media dell'ultimo quinquennio (+7,84 per cento e +4,36 per cento).

---

[23] Nello specifico: 19.038 milioni di regolazioni contabili per l'accertato, di cui ben 19.019 di rimborsi IVA e solo 19 milioni riferibili al Fondo ammortamento titoli di Stato; 18.284 milioni per gli incassi, di cui 18.265 dai rimborsi IVA e 19 milioni dal FATS.

A determinare i contenuti scostamenti accertato/previsioni delle entrate finali contribuisce l'effetto compensazione fra gli scarti negativi delle entrate tributarie (-2,9 per cento per le previsioni iniziali e -1,64 per cento per quelle definitive) e quelli fortemente positivi (+66,69 e +51,67 per cento) delle entrate extra tributarie. Negativo lo scostamento tra accertato e previsioni iniziali per ciò che attiene al Titolo III (-3,19 per cento), ed ancor più lo scarto dell'accertato rispetto alle previsioni definitive (-37,27 per cento).

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 nel 2008 siano risultati rispetto alle previsioni definitive scostamenti negativi dell'accertato molto più elevati di quelli registrati rispetto alle previsioni iniziali non può essere spiegato se non con il persistere di una scarsa attenzione prestata alla gestione contabile delle entrate del Titolo e/o con un evidente scollamento fra gestione operativa e gestione contabile.

Sia pure i misura molto più contenuta, come per l'esercizio precedente, anche nel 2008 le entrate finali hanno visto le riscossioni di competenza aumentare più degli accertamenti (+5.707 milioni e + 1,27 per cento, a fronte di +21.465 milioni e +5,01 per cento nel 2007), con un ulteriore miglioramento della quota di accertamenti riscossi (a 91,55 per cento, dopo che nel 2007 si era passati da 89,27 per cento a 90,06 per cento), restando tuttavia ancora al di sotto della media dell'ultimo quinquennio (91,64 per cento), influenzata dagli indici particolarmente alti del 2005 (92,66 per cento) e soprattutto del 2004 (94,68 per cento). Se l'indice di riscossione fosse rimasto lo stesso del 2007, nel 2008 avremmo avuto un riscosso di competenza minore circa 742 milioni a quello effettivamente contabilizzato.

Il miglioramento è dovuto sia alle entrate tributarie, il cui indice di riscossione è salito dal 94,23 al 95,04 per cento, sia, ed ancor più, alle entrate extra tributarie che hanno visto il loro rapporto di riscuotibilità dell'accertato passare dal 51,26 al 59,73 per cento. Ininfluente, per la

loro modestia, il peso delle entrate patrimoniali, il cui indice di riscuotibilià è peraltro diminuito da 99,80 a 98,45 per cento, a fronte di una media quinquennale del 99,45 per cento.

Significativamente incrementate (da 18.068 a 25.745 milioni) le riscossioni residui al lordo del "da versare", dopo la quasi invarianza registrata nell'esercizio 2007 (il riscosso lordo residui era nel 2006 ammontato 17.967 milioni). E sono notevolmente aumentate anche le riscossioni nette che, dopo essere scese da 3.890 nel 2005 a 425 milioni nel 2006 ed essere risultate addirittura negative per 126 milioni nel 2007, nell'esercizio 2008 sono state pari a 8.092 milioni, con relativo indice di riscossione balzato a +7,79 per cento del "da riscuotere iniziale riaccertato", rispetto al -0,17 per cento del 2007 ed al +0,65 per cento del 2006)[24].

Come già prima evidenziato per la riscossione lorda residui, il miglior andamento a livello di entrate finali delle riscossioni nette residui (ed anche dei versamenti) rispetto all'accertato è dovuto alle entrate tributarie e, in misura più contenuta in ragione del loro minor peso, alle entrate di Titolo II: il riscosso netto residui è passato da -1.203 a +6.563 milioni per le entrate tributarie, con un balzo della quota riscossa da -4,21 a +18,11 per cento, a fronte di un aumento per le entrate extra tributarie da 1.071 a 1.523 milioni, con l'invarianza della quota riscossa (da 2,24 a 2,25 per cento).

A livello di aggregato di entrate finali nel 2008 non emerge, quindi, il fenomeno delle riscossioni nette negative sui residui, nell'ultimo decennio registrato nel 2002 e nel 2000, oltre che nell'esercizio finanziario 2007. Il fenomeno delle riscossioni nette negative si propone, tuttavia, anche nel 2008 a livello di UPB e di capitoli, sulle cui ipotizzabili sottostanti anomalie contabili si sofferma l'appendice al presente capitolo. 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[25].

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

[24] Il record negativo risale al 2002 quando si era collocato al -5,28 per cento.

[25] "Discordanze e incongruenze nella contabilizzazione dei residui nel Rendiconto generale dello Stato". Deliberazione n. 3/2002/G della Sezione centrale di controllo sulle Amministrazioni dello Stato.

somme rimaste da versare alla fine del precedente esercizio. Nell'esercizio finanziario 2008 la sopravvalutazione delle somme totali riscosse (17.653 milioni) è di poco inferiore a quella del precedente esercizio finanziario (18.194 milioni), restando altresì al di sotto di quella degli esercizi finanziari 2000-2004 (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[26]. 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, però, 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 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 nove 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 (-262 milioni nel 2008). Ciò vuol dire che, anche nel caso in cui non un solo euro dell'importo del versamento residui derivi dalle nuove riscossioni, 262 miliardi che erano rimasti da versare a fine 2007 non si sono trasformati in versamenti nel 2008.

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

[26] 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).

12.125 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) ed era ulteriormente diminuito nel 2007, a 3.504 milioni, che è l'importo minimo dell'ultimo decennio, inferiore alla metà della media annua dello stesso periodo (7.787 milioni). Nel 2008, tuttavia, assistiamo ad un balzo a 8.354 milioni, sui livelli, quindi, dei primi anni 2000. Ne consegue un aumento della quota del "da versare residui" sul totale da versare al 32,05 per cento rispetto al 19,85 per cento del 2007, inferiore al massimo del 2000 (49,53 per cento) ed all'analogo rapporto del 2055 (38,13 per cento), ma superiore sia alla media degli ultimi cinque (29 per cento), sia al livello minimo precedentemente registrato (26,1 per cento nell'esercizio finanziario 2004).

Per quanto riguarda i versamenti, a mo' di riepilogo, si può evidenziare come quelli totali (+1,10 per cento , a fronte di +5,16 per cento del 2007 e di +6,08 per cento del 2006) siano aumentati mentre l'accertato è, come si è visto, sia pur di poco (-0,39 per cento) diminuito. Molto di più (+3,1 per cento) è però aumentato il riscosso netto dell'anno che negli anni precedenti era invece aumentato meno dei versamenti totali (+4,88 per cento nel 2007 e +6,12 per cento nel 2006), come risultato del già analizzato andamento del "da versare residui". In aumento marginale (+0,49 per cento) anche i versamenti di competenza, ma meno del riscosso di competenza (+1,27 per cento rispetto a +5,01 per cento nel 2007 e +7,05 per cento nel 2006), con l'effetto di un consistente aumento del "da versare" di competenza (da 14.149 a 17.715 milioni, +25,2 per cento rispetto a +9,13 nel 2007). In ulteriore significativo aumento i versamenti residui (+19,42 per cento, dopo il +14,32 per cento del 2007, che faceva seguito a due consecutive diminuzioni: -11,20 per cento nell'esercizio 2005 e -10,89 in quello 2006), il che, come si è visto, non è bastato ad accelerare il *trend* di riduzione del "da versare residui" che è salito da 3.504 a 8.354 milioni).

2.5.2. La gestione dei residui

L'analisi per i residui è stata già in larga parte incidentalmente anticipata. Volendo operare un riepilogo sistematico, si può evidenziare come, rispetto al precedente esercizio finanziario, quando erano aumentati il "da riscuotere residui" e il "da versare competenza", mentre erano diminuiti il "da riscuotere competenza" e il "da versare residui", nel 2008 è diminuito solo il "da riscuotere competenza", mentre sono aumentate le altre tre componenti.

Come già nel 2007, il saldo del difforme andamento delle componenti, porta ad un sensibile aumento dei residui totali, del 13,88 per cento, da 143.878 a 163.852 milioni, rispetto

al +11,11 per cento nel 2007. La riduzione di ben 7.631 milioni del "da riscuotere di competenza" non è infatti bastata a compensare l'aumento delle altre tre componenti: +3.566 milioni e +25,2 per cento per il "da versare di competenza", +4.849 milioni e +38,35 per cento per il "da versare residui", e soprattutto +19.189 milioni e +25,07 per cento per il "da riscuotere residui". Conseguentemente, i residui totali sono aumentati da 143.878 a 163.852 collocandosi al livello massimo dell'ultimo quinquennio e largamente al di sopra della media del medesimo quinquennio (142.056 milioni).

Per quanto riguarda l'apporto dei titoli, va rilevata l'uniforme riduzione del "da riscuotere di competenza" e l'altrettanto uniforme aumento del "da versare residui" sia per le entrate tributarie che per quelle extra tributarie (i residui di Titolo III sono molto limitati e non influenzano l'andamento di quelli delle entrate finali). A determinare l'aumento del "da versare competenza" delle entrate finali sono, però, le sole entrate tributarie, mentre l'aumento del "da riscuotere residui" è dovuto, invece, alle sole entrate extra tributarie (per la contabilizzazione al suo interno delle sanzioni e degli interessi degli accertamenti tributari).

Continuando nell'analisi dei residui, va prestata attenzione ad altri due ordini di indicatori. Il primo attiene alla già evidenziata conferma della continuazione dell'ormai tradizionale prevalenza delle insussistenze rispetto ai riaccertamenti per l'importo sicuramente consistente di 22.410 milioni, ancorché inferiore all'analogo dato di 39.846 milioni registrato nel 2007, oltre che alla media dell'ultimo quinquennio (33.127) ed a quelli ancora più elevati del 2006 (68.553 milioni) e del 2004 (40.931 milioni). A parte, naturalmente, l'eccezione dei 6.103 milioni di scarto a favore delle "sopravvenienze" attive nell'esercizio 2005. Il secondo indicatore riguarda, da una parte, l'inversione della tendenza alla riduzione dell'incidenza sul totale del "da versare residui" (32,05 per cento, a fronte di 19,85 per cento nel 2007, di 28,74 per cento nel 2006, 38,13 per cento nel 2005 e della media di 28,97 per cento nell'ultimo quinquennio), e, dall'altra la conferma dell'interruzione della tendenza alla riduzione anche del "da riscuotere residui" registrata nel precedente esercizio finanziario (69,47 per cento, a fronte di 60,63 per cento nel 2007, dopo che si era passati dal 76,27 del 2005 al 55,68 per cento nel 2006), collocandosi ora il rapporto anche al di sopra della media dell'ultimo quinquennio (67,869 per cento).

Rispetto al precedente esercizio finanziario, quando l'analisi svolta aveva indotto ad esprimere un giudizio articolato sia per la gestione di competenza che per la gestione residui, per il 2008 va rilevato un significativo ed uniforme miglioramento per il solo da riscuotere di competenza (-15,36 per cento per le entrate finali, ma anche -13,57 per cento per le entrate tributarie e -17,35 per cento per le entrate extra tributarie). Peggioramenti vanno invece rilevati,

come si è visto, per il "da versare competenza" (+25,2 per cento per le entrate finali, per effetto dell'aumento del +25,53 per cento di quelle tributarie), per il "da riscuotere residui" (+25,07 per cento, per effetto dell'aumento del +41,38 per cento per le entrate extra tributarie) e per il "da versare residui" (+138,35 per cento), per effetto degli aumenti registrati soprattutto per il Titolo I (+4.428 milioni e +147,85 per cento, a fronte di +422 milioni e +82,91 per cento).

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, aumentato in percentuale del totale "da riscuotere", dal 60,63 al 69,47 per cento, per effetto della crescita della loro entità assoluta (da 76.535 a 95.724 milioni, pari a +19.189 milioni), solo in piccola parte compensata dal pur significativo aumento delle riscossioni lorde (+7.677 milioni) ed ancor più nette (+8.104 milioni) dei residui. L'aumento del peso sul totale del "da versare residui" (dal 19,85 al 32,05 per cento), invece, in buona parte si spiega proprio con il loro aumento più elevato del "da versare" di competenza in termini sia assoluti che relativi (+4.849 milioni e +138,35 per cento a fronte di +3.566 milioni e +25,2 per cento).

L'aumento del "da riscuotere residui" è dovuto, come si è detto, esclusivamente alle entrate extra tributarie (da 46.687 a 66.006 milioni), con riferimento alle somme per interessi e sanzioni relativi alle maggiori imposte accertate. L'aumento riduzione del "da versare residui" è invece quasi interamente dovuto alle entrate tributarie (+4.428 milioni su +4.849 delle entrate finali). 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 22.676 milioni per le somme rimaste da versare

(16.067 milioni nel 2007) e di 342.309 milioni per le somme rimaste da riscuotere (334.477 milioni nel 2007). Tali dati di partenza hanno subìto rettifiche in aumento (a 26.869 per il "da versare" ed a 343.068 milioni per il "da riscuotere", per un totale di 369.936 milioni) a seguito dell'applicazione della procedura di compensazione che automaticamente azzera gli importi negativi (+4.193 milioni per il "da versare" e solo +760 milioni per il "da riscuotere") e di altre rettifiche minori ("S.I.R.G.S. caricamento Allegati 23 e 24"). L'applicazione della procedura di compensazione ha riguardato prevalentemente il Titolo I (+3.270 milioni), ma anche il Titolo II (+910 milioni), essendo irrilevante l'apporto del Titolo III (meno di 13 milioni, partendo, peraltro, da una situazione di partenza addirittura negativa (-9,6 milioni).

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

- per le somme rimaste da versare, aumento IPO2 (informazioni contabili ritardatarie "All. 23" per +37 milioni e segni negativi generali caricamento All. 23 e 24 per +182 milioni) e riduzione IPO2 Monopoli per –1.019 milioni; i resti da versare, sono così passati a 26.069 milioni (17.653 milioni nel 2007);

- cancellazione, dai resti da riscuotere, dell'importo di 56.143 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 132 milioni dei resti da riscuotere;

- riduzioni per 149.274 milioni (153.623 milioni nel 2007, 136.78 nel 2006, 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.

Come si vede, l'esercizio 2008 fa, per la prima volta dopo molti anni, registrare l'arresto del processo di progressivo aumento della quota di residui considerati non esigibili, con la giustificazione dell'accresciuta capacità di riscossione dei ruoli a seguito della riforma del sistema di riscossione. Nel corso degli 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 sempre più 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[27] [28].

Sulla base di questa analisi, nel 2008 sono state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, il 48 per cento delle entrate finali rimaste da riscuotere dagli esercizi precedenti, con un consistente incremento rispetto al 45 per cento del 2007 ed al 46 per cento del 2006, pur senza ritornare alla percentuale del 2005, quando, mostrando peraltro un ottimismo ben superiore a quello del precedente esercizio finanziario, lo stesso rapporto era stato pari al 64 per cento (52 per cento nel 2004)[29], a fronte di una riscossione dei residui, al netto delle somme rimaste da versare. E' vero che il 2008 ha fatto registrare un aumento significativo della quota dei residui riscossi sia al lordo (dal 23,61 al 26,9 per cento) che al netto del "da versare" degli esercizi precedenti (dal -0,17 per cento al +7,79 per cento), ma siamo comunque ancora ben lungi da risultati che possano far ritenere realistico un grado di esigibilità dei residui del 48 per cento.

Il dato va peraltro disaggregato fra residui gestiti dall'Agenzia delle entrate e gli altri residui. Per le sole entrate tributarie il rapporto si è attestato al 46,3 per cento, con un significativo aumento rispetto al 2007, quando il rapporto si era fermato al 42,7 per cento. L'incremento è dovuto alle somme da riscuotere diverse dai ruoli in quanto per questi ultimi è stata operato lo stesso drastico abbattimento dell'esercizio precedente (85 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 marginalmente migliorato anche nel 2008 (2,25 per cento rispetto a 2,24 per cento del 2007 e 1,81 per cento del 2006) – continui ad essere del tutto modesto, l'ex Ministero del tesoro e le altre Amministrazioni diverse

---

[27] 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.

[28] 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 2002, 70 per cento nel 2003, 32 per cento nel 2004, 25 per cento nel 2005 e 21 per cento nel 2006).

[29] 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.

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.

Come si è già visto, l'importo dei residui risultanti al 31.12.2008 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 149.274 milioni (153.623 nel 2007, 136.778 nel 2006, 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 73.673 milioni (84.532 milioni nel 2007) le entrate tributarie e per 75.601 milioni (69.091 milioni nel 2007) le entrate extra tributarie (riferentisi alle sanzioni ed agli interessi sulle maggiori imposte accertate, queste ultime contabilizzate, invece, nel Titolo I).

Come per il 2007 ed il 2006, 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[30] 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 la considerazione che si tratta di una metodologia che si basa ora su una valutazione abbastanza 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.

[30] 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).

2.6. IRAP e addizionali IRE

Sulla riduzione del gettito delle entrate della P.A. registrata nel 2008 hanno influito, oltre alla contrazione dei profitti e dei consumi, anche gli sgravi ICI e quelli dell'IRAP connessi con il costo del lavoro, introdotti con la Finanziaria 2007 e fruiti dalle imprese soprattutto nel corso del 2008. Inoltre i dati sulle entrate di competenza giuridica delle Amministrazioni locali segnalano una crescita del gettito delle addizionali regionali e comunali all'IRE, per effetto degli aumenti di aliquote deliberati nel 2007, dopo che per oltre quattro anni tale facoltà era stata sospesa sia per le Regioni che per i Comuni.

Nelle entrate finali erariali non sono contabilizzate né l'IRAP, né le addizionali regionale e comunale IRE, trattandosi di entrate di pertinenza di Regioni e Comuni. Delle stesse, tuttavia, essendo monitorate dal Dipartimento delle finanze, si dispone dei dati relativi ai versamenti desunti dai modelli F24 al lordo delle compensazioni. La Corte, a partire dal 2007, ha affiancato questi dati a quelli estratti dal Sistema SIOPE (Banca d'Italia – Tesoro) che acquisisce giornalmente dai tesorieri degli Enti le segnalazioni relative agli incassi (criterio di cassa), nonché ad eventuali variazioni su operazioni segnalate in precedenza (cioè gli importi sono al netto delle variazioni acquisite alla data dell'ultimo aggiornamento).

Come mostra il prospetto che segue e con riferimento ai dati del Dipartimento delle finanze, si tratta di introiti che nel 2008 hanno raggiunto un importo di 49.104 milioni, dovuto per circa il 78 per cento all'IRAP e per il rimanente 22 per cento alle addizionali IRE, mentre nel 2007 l'importo complessivo era stato di 50.583 milioni (pertanto nel 2008 si registra una diminuzione del -2,9 per cento), di cui l'81 per cento di IRAP (-6,9) e il 19 per cento di addizionali IRE (+11,4 per quella regionale e +22,2 per quella comunale).

IRAP e addizionali IRE

(in milioni)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Variazioni %		SIOPE - anno 2008		
										Differenza con Dip. Finanze	
							2008-2007	2008-2003	2008	valore assoluto	%
Addizionale regionale IRE	6.166	6.741	6.430	6.199	7.387	8.228	11,4	33,4	*5.839*	*-2.389*	*-29,0*
privati	*3.743*	*3.822*	*3.913*	*3.776*	*4.450*	*4.981*	*11,9*	*33,1*			
Amministrazioni pubbliche	*2.423*	*2.919*	*2.517*	*2.423*	*2.937*	*3.247*	*10,6*	*34,0*			
% sul totale	14,9	16,1	14,6	13,2	14,6	16,8					
Addizionale comunale IRE	1.571	1.615	1.555	1.561	2.230	2.724	22,2	73,4	*2.920*	*196*	*7,2*
privati	*844*	*881*	*909*	*906*	*1.291*	*1.755*	*35,9*	*107,9*			
Amministrazioni pubbliche	*727*	*734*	*646*	*655*	*939*	*969*	*3,2*	*33,3*			
% sul totale	3,8	3,9	3,5	3,3	4,4	5,5					
IRAP	33.593	33.384	35.995	39.090	40.966	38.152	-6,9	13,6	*33.623*	*-4.529*	*-11,9*
privati	*24.324*	*23.803*	*26.293*	*28.744*	*30.583*	*27.661*	*-9,6*	*13,7*			
Amministrazioni pubbliche	*9.269*	*9.581*	*9.702*	*10.346*	*10.384*	*10.491*	*1,0*	*13,2*			
% sul totale	81,3	80,0	81,8	83,4	81,0	77,7					
Totale	**41.330**	**41.740**	**43.980**	**46.850**	**50.583**	**49.104**	**-2,9**	**18,8**	*42.382*	*-6.722*	*-13,7*
privati	*28.911*	*28.506*	*31.115*	*33.425*	*36.324*	*34.397*	*-5,3*	*19,0*			
Amministrazioni pubbliche	*12.419*	*13.234*	*12.865*	*13.425*	*14.260*	*14.707*	*3,1*	*18,4*			

Fonte: MEF- Dipartimento delle finanze - Bollettino mensile delle entrate tributarie, vari anni, per il 2008 si tratta di dati di pre consuntivo pubblicati a marzo 2009. I dati SIOPE sono aggiornati al 4 giugno 2009

Rispetto all'anno base 2003, il gettito risulta molto più elevato, con un incremento del 18,8 per cento (+7.774 milioni). A crescere è stata soprattutto l'addizionale comunale IRE, con un incremento del 73,4 per cento (da 1.571 a 2.724 milioni), mentre quella regionale ha registrato una crescita del 33,4 per cento (da 6.166 a 8.228 milioni) e l'IRAP del 13,6 per cento (da 33.593 a 38.152 milioni). Tuttavia, rispetto alla provenienza, mentre per l'addizionale regionale si osserva una crescita abbastanza omogenea tra le due componenti (rispettivamente +33,1 per cento per quella privata e +34,0 per cento per quella pubblica), per quella destinata ai Comuni si registra una crescita notevolmente maggiore degli introiti derivanti dai soggetti privati (+107,9 per cento, da 844 a 1.755 milioni) rispetto alla minor crescita, anche se comunque rilevante, del gettito derivante dalle Amministrazioni pubbliche (+33 per cento, da 727 a 969 milioni). Sempre rispetto al 2003, l'IRAP è cresciuta nel complesso del 13,6 per cento, da 33.593 a 38.152 milioni, con un andamento molto omogeneo per le due componenti: +13,7 per cento (da 24.324 a 27.661 milioni) per quella che attiene ai soli contribuenti privati e +13,2 per cento (da 9.269 a 10.491 milioni) per quanto versato dalle Amministrazioni pubbliche.

La disaggregazione del gettito complessivo rispetto ai soggetti - privati o Amministrazioni pubbliche - mostra come una notevole quota (circa il 70 per cento) sia costantemente riconducibile ai versamenti effettuati dai privati, componente che, in valore assoluto, è passata dai circa 28,9 miliardi del 2003 ai 34,4 miliardi del 2008, mentre gli introiti relativi alle Amministrazioni pubbliche sono passati dai circa 12,4 miliardi del 2003 ai circa 14,7 del 2008. Anche nella composizione interna dei tributi in esame risulta più elevata la componente privata per quanto riguarda l'IRAP (72,5 per cento nel 2008) rispetto alle addizionali (60,5 per cento per la regionale e 64,4 per cento per la comunale).

I corrispondenti incassi di fonte SIOPE risultano pari nel complesso a 42.382 milioni, e sono quindi inferiori del ben il 13,7 per cento (–6.722 milioni) all'ammontare risultante dagli F24. Questa discrepanza è frutto di differenze negative per l'addizionale regionale (-29,0 per cento, -2.389 milioni) e per l'IRAP (-11,9 per cento, -4.529 milioni), mentre gli incassi dell'addizionale comunale risultano superiori del 7,2 per cento (196 milioni).

In relazione a tali differenze, da parte di Banca d'Italia è stato chiarito[31] che i dati del DF sulle entrate tributarie fanno riferimento al gettito delle imposte, mentre quelli SIOPE sono relativi alla contabilizzazione degli incassi da parte delle Regioni e delle Province autonome ed, in assenza di principi contabili omogenei, numerose Regioni non contabilizzano le entrate al momento dell'accreditamento dei proventi del tributo nei conti correnti di Tesoreria centrale, ma solo in occasione del prelevamento dagli stessi. Sarebbe questo slittamento nella contabilizzazione a generare la differenza rilevata. E' da auspicare, insieme con B.I., che le nuove modalità di gestione di tali tributi, previste dall'articolo 77-*quater* del DL 112/2008, convertito dalla legge 133/2008, riducano le differenze tra la nozione di "gettito" e quella di "contabilizzato".

Con riferimento alla sola IRAP, sono stati enucleati gli interventi introdotti dalla manovra 2008 elencati nel prospetto che segue, per i quali, nel complesso, era atteso un gettito negativo pari a 253,4 milioni, risultato a consuntivo maggiore (-306,3 milioni). La misura più rilevante era rappresentata dalla variazione dell'aliquota dell'imposta per la pesca e l'agricoltura[32]. In particolare si prevedeva l'aliquota all'1,9 per cento ancora per il 2007, e al 3,75 per cento per il 2008, con un minor gettito atteso stimato pari a 307 milioni per il 2008, risultato a consuntivo, secondo il Dipartimento delle finanze, pari a 439,6 milioni. Sempre secondo il DF, un errore nelle stime *ex ante*, ma in questo caso in termini di maggior gettito, è stato riscontrato a consuntivo, grazie all'istituzione di un apposito codice tributo, anche per l'altra principale

[31] In data 3 giugno 2009, in risposta ad una specifica richiesta della Corte dei conti.
[32] Finanziaria 2008, art. 1 c. 171–173.

misura, l'esclusione dal patrimonio delle imprese individuali dei beni immobili strumentali dietro pagamento di un'imposta sostitutiva, il cui gettito sarebbe risultato pari a 133,3 milioni, rispetto alla previsione di 52,7 milioni.

Manovra 2008 - misure con impatto sull'IRAP

(in milioni)

Interventi	Gettito atteso (*)	Gettito rettificato con consuntivo(1)
IRAP – Società di comodo	-2,60	
IRAP: agricoltura e pesca (proroga)	-307,00	-439,6
IRAP: riduzione cooperative silvicolturali	-1,50	
Finanziamento FSN - IRAP (ripartizione importi dovuti alle Regioni ai fini perequazione)	5,00	
Imposta sostitutiva IRE, IVA, IRAP per esclusione immobili strumentali da patrimonio imprese	52,70	133,3
Totale	**-253,4**	**-306,3**

(*): fonte MEF – R.G.S.
(1): per la rettifica: fonte MEF -Dipartimento delle finanze (analisi *ex post* degli effetti di gettito).

Nel 2009 è stato istituito, per memoria, il capitolo 3340 di natura non ricorrente[33] relativo al versamento, da parte delle Regioni a statuto ordinario, del maggior gettito a titolo di IRAP e addizionale regionale IRE, per il quale, a fronte di previsioni uguali a zero, sono stati registrati, al 10 giugno scorso, versamenti per 6.004,6 milioni. Si tratta delle eccedenze relative agli esercizi tra il 2001 ed il 2006 riconducibili alle maggiori attribuzioni ai conti regionali rispetto a quanto da trasferire prevalentemente per il finanziamento dell'assistenza sanitaria[34], eccedenze regolate per gli esercizi pregressi con molto ritardo in quanto solo nel 2007 è stato approvato il decreto con gli effettivi riparti per ciascuna Regione. Di fatto queste risorse erano giacenti in Tesoreria centrale sui conti correnti intestati a ciascuna Regione, ma non effettivamente ed interamente disponibili, mentre il finanziamento delle spese avveniva con anticipazioni di Tesoreria.

Infatti dall'analisi delle singole quietanze dei versamenti si rileva la costanza della casuale del versamento (*Casuale versamento su Tesoreria centrale: recupero maggior gettito*

[33] UPB 2.2.1.2, del C.D.R. Dipartimento del tesoro.
[34] In materia di federalismo fiscale, ai sensi del d.lgs. n. 56/2000, *Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133.*

IRAP e addizionale IRE) relativo a diversi esercizi (tra il 2001 ed il 2006) ed i *versanti* sono costituiti dalle diverse Regioni.

3. Gestione della spesa

3.1. Particolarità del Rendiconto generale dello Stato sull'esercizio 2008

Il Rendiconto generale dello Stato per il 2008 è stato presentato alla Corte con una strutturazione basata su dodici consuntivi di spesa, in linea con quanto previsto dal decreto legge 16 maggio n. 85, che ha disposto l'adeguamento degli apparati ministeriali alle prescrizioni della legge finanziaria per il 2008 (art. 1, commi 376 e 377).

I diciotto stati di previsione originariamente previsti dalla legge di bilancio per il 2008 sono stati, pertanto, sostanzialmente ridotti a dodici con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 20 giugno 2008. La riduzione è stata poi consolidata con il provvedimento di assestamento.

E' venuta meno, comunque, la simmetria con il bilancio di previsione, che dovrebbe essere il naturale parametro di riferimento dell'annuale attività gestionale.

Come sottolineato in precedenza rispetto al c.d. "spacchettamento" dei Ministeri, la Corte ritiene di evidenziare nuovamente gli effetti negativi che derivano dal riassetto generalizzato dell'organizzazione ministeriale in corso d'anno e non in coincidenza con l'avvio dell'esercizio finanziario.

Il consuntivo della spesa, inoltre, è stato redatto sulla base della nuova classificazione per missioni e programmi, peraltro sperimentalmente utilizzata anche in occasione del rendiconto 2007.

Si tratta di una classificazione che necessita di una ulteriore messa a punto, per eliminare discrasie ed incoerenze tuttora presenti, su cui ci si sofferma nel capitolo relativo all'"ordinamento contabile".

Occorre, soprattutto, rendere operante il nesso della nuova impostazione del bilancio con gli assetti organizzativi, che costituisce anche il perno, sotto questo profilo, della riforma recata dal d.d.l. A.S. 1397 recante legge quadro in materia di contabilità e finanza pubblica.

3.2. Attendibilità ed affidabilità del Rendiconto generale dello Stato

3.2.1. Resta attuale il dibattito sulla trasparenza e sulla veridicità dei conti pubblici italiani, sostanzialmente riferito alla assenza di visibilità dello strutturale collegamento tra bilancio dello Stato e conto economico delle Amministrazioni pubbliche.

La Corte, da parte sua, ha progressivamente focalizzato l'attenzione sull'attendibilità e sulla affidabilità dei dati esposti nel Rendiconto generale dello Stato.

L'area del bilancio dello Stato dovrebbe essere, sotto questo specifico punto di vista, quella meglio garantita, in termini sia di regole procedurali che di controlli.

Segnali di preoccupazione emergono, peraltro, dalle vicende gestorie degli ultimi anni.

A fianco del fenomeno delle regolazioni contabili e debitorie – ricollegabile in parte all'intreccio fra gestione di bilancio e gestione di tesoreria – che talora finiscono per incorporare anche spese nuove, oltreché riferirsi alla mera contabilizzazione di poste che hanno già prodotto i loro effetti, si è venuta formando una rilevante massa di debiti pregressi, che mette in crisi l'annualità del bilancio e la stessa reale rappresentatività del conto consuntivo.

Si tratta di un fenomeno allarmante ed incompatibile con la disciplina di bilancio e che può inficiare l'attendibilità dei dati di consuntivo.

Come dimostra la ricognizione in corso, l'accumulo di debiti pregressi continua a manifestarsi e richiederà sistemazione e copertura nei prossimi esercizi, mettendo a rischio la tenuta degli equilibri di bilancio.

Ulteriori considerazioni su tale fenomeno vengono sviluppate nel successivo capitolo V.

Effetti negativi sulla completa rappresentazione degli oneri derivano anche dalla riduzione dei termini di perenzione dei residui propri di conto capitale. Infatti, la inadeguata quantificazione delle risorse iscritte nello specifico fondo di riserva, per far fronte alle richieste dei creditori dello Stato, può innescare un ulteriore circuito debitorio parallelo alla gestione di bilancio e destinato a riflettersi sui prossimi esercizi finanziari.

Infine, nell'ambito delle problematiche in esame, va segnalata la tendenza del reperimento in corso d'anno di risorse finanziarie a copertura di nuovi oneri mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative. Tale fenomeno incide negativamente sulle esigenze di ordine e di trasparenza delle decisioni di spesa, senza una adeguata rappresentazione dei riflessi di detta riduzione sulla originaria programmazione.

3.2.2. Accanto al giudizio di parificazione – regolato da puntuali disposizioni normative – negli ultimi anni la Corte ha utilizzato altri strumenti di verifica e di analisi delle poste del rendiconto, anche in relazione agli orientamenti emersi in ambito europeo.

Per evidenziare le anomalie più rilevanti del consuntivo della spesa si è nuovamente proceduto, pertanto, con lo strumento dell'*auditing* finanziario-contabile, calibrato sul quadro degli andamenti economico-finanziari e gestionali di ciascuna Amministrazione.

In questa sede se ne riassumono le osservazioni di carattere più generale.

In primo luogo va rilevato che la continua rincorsa delle disposizioni normative riferite alla materia contabile, le fluttuazioni inerenti alla struttura della compagine ministeriale, la nuova impostazione del bilancio, complicano non poco le possibilità di confronto tra gli andamenti gestionali dei diversi esercizi.

E'emerso ancora una volta che la trasparenza e la leggibilità dei dati sono notevolmente compromesse dalla permanenza di un'area di capitoli promiscui e dalla presenza di macroaggregati indifferenziati.

Sussiste, anche sotto questo profilo, l'esigenza di procedere, in coerenza con quanto prescritto dal d.P.R. 367 del 1994, ad una effettiva revisione del nomenclatore degli atti, elemento basilare per la formazione del bilancio annuale.

Diffuso risulta il fenomeno, già evidenziato, dell'accumulo di debiti pregressi che trova alimento ad avviso della Corte, anche in una carente programmazione dell'azione amministrativa.

Nella tavola 2.1.3 si dà conto del grande numero di capitoli – distinti per amministrazione – su cui si verificano i più significativi fenomeni contabili, rappresentandone l'incidenza sulla relativa dotazione finanziaria e, nei casi di interesse, sugli stanziamenti complessivi della rispettiva Amministrazione.

Alcuni di tali fenomeni, come le eccedenze di spesa, costituiscono una anomalia programmatica e gestionale; altri sono piuttosto il sintomo, per la loro ricorrenza, di non risolti problemi nella costruzione del bilancio.

L'attendibilità degli stanziamenti iniziali è messa a rischio dalla crescente istituzione di nuovi capitoli fondo, che costituiscono, per alcuni versi, elemento di ulteriore appesantimento dell'attività gestionale.

La continua espansione dei fondi – il cui censimento è contenuto in uno specifico allegato – e la loro residuale classificazione economica comportano, in ogni caso, una attenuazione della

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.

D'altronde, il processo di flessibilizzazione delle poste di bilancio – avviato con la riforma del 1997 e fortemente accelerato negli ultimi anni - ha portato, nelle aree di spesa manovrabili, ad un sensibile incremento delle variazioni di bilancio. In tale contesto è ancora più necessario che tutti i provvedimenti di variazione – come già oggi avviene - siano trasmessi alla Corte per consentirne un costante e sistematico monitoraggio, ai fini della completa ricomposizione degli andamenti gestionali.

Nuoce anche alla attendibilità degli stanziamenti iniziali l'inserimento nel bilancio di previsione di alcune centinaia di capitoli per memoria (529), solo una parte dei quali risulta giustificata da motivi di ordine normativo.

Nella tavola 2.1.4 i capitoli stessi sono ripartiti per Amministrazione secondo l'articolazione originariamente prevista (18 Ministeri) nonché sulla base della struttura governativa conseguente al decreto legge n. 85 del 2008 (12 Ministeri).

3.2.3. A partire dall'esercizio 2004 la Corte ha affiancato all'attività di *auditing* finanziario-contabile una serie di attività dirette ad accertare la regolarità dei procedimenti di spesa seguiti dall'Amministrazione in specifiche aree di intervento.

Tale iniziativa, svolta con carattere di sperimentalità, ha prodotto effetti non secondari, richiamando le Amministrazioni ad una più puntuale applicazione della normativa contabile.

La Corte, peraltro, nelle more di una copertura organizzativa dei relativi adempimenti in sede regolamentare e della definizione di adeguate procedure di campionamento statistico, in corso di avanzata elaborazione, ha ritenuto quest'anno di rafforzare, come si è detto, l'attività di *auditing* finanziario-contabile e di approfondire lo studio dei fenomeni gestionali, in vista della sistematizzazione delle attività dirette alla verifica di affidabilità dei dati contabili esposti nel rendiconto.

Il prossimo anno dovrebbe, pertanto, andare a regime - compatibilmente con il grado di concreta attuazione dell'iniziativa in corso - uno specifico sistema di controllo per il supporto delle relative attività.

3.2.4. La nuova classificazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi tende, come si è detto, a dare migliore visibilità alle scelte sull'allocazione delle risorse in sede parlamentare, da un lato, e ad indurre una più efficiente attività gestionale, dall'altro, grazie ai più ampi spazi di flessibilità riconosciuti alle Amministrazioni di spesa.

Il maggior grado di elasticità gestionale - potenzialmente legato alla diversa struttura del bilancio - può funzionare, entro i limiti consentiti dal rigido quadro della legislazione di spesa, a patto che siano bene dimensionati i programmi e, soprattutto, che gli stessi siano costruiti sulla base di unità elementari omogenee. Ciò proprio nella prospettiva – delineata dal progetto di riforma della contabilità pubblica attualmente all'esame del Parlamento – che le unità di voto siano elevate dai macroaggregati ai programmi.

Si richiede, infatti, una maggiore omogeneità interna anche attraverso una più puntuale ridefinizione dei capitoli di bilancio che compongono l'unità di voto (ad es. espungendo i c.d. capitoli *omnibus*).

Nell'attuale contesto – al di là dei profili di opacità del rendiconto connessi alle regolazioni debitorie e ai debiti sommersi – la leggibilità del bilancio, sia nella fase di formazione che in sede consuntiva, continua ad essere appannata, come si è detto, dai perduranti ritardi nell'aggiornamento del nomenclatore degli atti, dalla presenza di macrocapitoli non più contraddistinti da una articolazione interna, da una classificazione economica che presenta – per talune categorie – aggregazioni generiche di spesa, consistenti voci residuali, casi di mancata specifica imputazione della spesa secondo lo schema classificatorio formalmente adottato.

Un problema ulteriore, per quanto riguarda i conti del 2008, deriva dalla moltiplicazione dei capitoli di spesa indotta dalla nuova classificazione funzionale, che prevede l'imputazione delle spese ai macroaggregati di ciascun programma.

3.2.5. Il fondamento del principio di chiarezza delle scritture contabili va rinvenuto in diverse disposizioni costituzionali. Prima fra tutte l'art. 81, I comma, della Costituzione, laddove il principio di necessaria corrispondenza tra bilancio di previsione e rendiconto consuntivo esige quale naturale corollario la garanzia di leggibilità dei documenti di contabilità pubblica da parte sia dei parlamentari che dei cittadini.

La trasparenza della programmazione delle risorse finanziarie a disposizione, notoriamente scarse a fronte dei bisogni crescenti, nonché gli esiti della gestione finanziaria e amministrativa costituiscono l'essenziale bagaglio informativo sia per una consapevole definizione delle decisioni di *fiscal policy,* sia per una valutazione democratica dell'attività di

Governo ad opera della assemblea parlamentare, tanto più che in materia di approvazione di bilanci e consuntivi vige il principio di riserva di assemblea (art. 72, ultimo comma, Cost.).

Nell'attuale mutato assetto in senso federale del nostro ordinamento costituzionale, la chiarezza vale altresì a garantire la necessaria cooperazione informativa fra Stato e Regioni per realizzare l'obiettivo del "coordinamento della finanza pubblica" a garanzia del rispetto degli obiettivi dettati dall'ordinamento comunitario (artt. 11 e 117, I comma, Cost.).

Non a caso il legislatore costituzionale, in sede di riforma del titolo V, parte II, della Costituzione, allo scopo di corrispondere ancor meglio all'esigenza di chiarezza delle scritture contabili, ha previsto, tra le materie di competenza legislativa concorrente l'"armonizzazione dei bilanci pubblici" per omogeneizzare la rappresentazione dei bilanci e dei sistemi di rilevazione contabile delle Regioni e degli Enti locali rispetto al bilancio dello Stato per migliorare la qualità delle procedure di consolidamento dei conti pubblici.

In questo contesto, la Corte, anche nella recente audizione avente ad oggetto il disegno di legge 1397 "legge quadro di contabilità pubblica", ha rimarcato che l'esigenza della "flessibilità" del bilancio, anche attraverso provvedimenti amministrativi di "variazioni compensative", debba essere bilanciata, anzitutto, da una rigorosa riconsiderazione delle unità di voto per programmi da improntare a maggiore omogeneità interna, anche attraverso una più puntuale ridefinizione dei capitoli di bilancio che compongono l'unità di voto (ad esempio decrittando i cosiddetti capitoli *omnibus).*

Ma un recupero della chiarezza delle scritture contabili, nel senso di una loro più accentuata significatività, non può essere disgiunta dal compito, espressamente introdotto nell'ordinamento contabile da oltre un decennio (art. 13 del d.lgs. n. 279 del 1997), affidato alle amministrazioni centrali dello Stato in sede di formulazione delle note preliminari al bilancio nonché alla Ragioneria generale dello Stato in sede di formazione del disegno di legge di bilancio, di curare la riconciliabilità tra le previsioni di spesa e le correlate autorizzazioni legislative, in modo da consentire la tracciabilità dei movimenti degli stanziamenti in corso d'anno, nonché le conseguenti valutazioni in sede di controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato da parte della Corte.

Si tratta, ormai, di una vera e propria priorità per consentire alla Corte di riferire al Parlamento sull'andamento delle politiche pubbliche, attraverso un puntuale raffronto fra le scelte desumibili dalla vigente legislazione e quelle ricavabili a consuntivo anche a seguito di spostamenti delle allocazioni di bilancio rimesse, in base all'ampia flessibilità amministrativa, alla decisione dell'esecutivo.

A tal fine non giova l'attuale scarsa attenzione delle amministrazioni che operano le variazioni compensative ad esplicitare le ragioni dei movimenti finanziari in corso d'anno e i loro riflessi sugli obiettivi stabiliti ad inizio d'anno dai responsabili dell'indirizzo politico dei diversi dicasteri[35].

3.3. Tendenze della spesa statale

3.3.1. Risultati conseguiti nel periodo 1997-2008

Si è già analizzato, nel capitolo primo, l'andamento della spesa relativa al conto consolidato della P.A., che costituisce l'aggregato significativo ai fini del rispetto dei parametri stabiliti in ambito europeo.

In questa sede si ripercorre sommariamente lo sviluppo della spesa statale a partire dal 1997, anno in cui si è conclusa la prima fase di risanamento dei conti pubblici.

A tale scopo viene esposta nella tavola 2.1.5 l'evoluzione, rispetto al Pil, dei macroaggregati di bilancio, nella versione al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA, nel raffronto con l'anno base rappresentato dal 1997.

La serie storica dei principali aggregati di spesa risente, peraltro, dell'applicazione, a partire dall'esercizio finanziario 2000, dei criteri di classificazione economica 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 si registra un sostanziale allineamento della spesa complessiva all'incidenza segnata nel 1997 (44,1 per cento rispetto al 44,3 per cento), per effetto, in particolare, della dinamica riscontrata nell'esercizio 2008.

La quota della spesa finale, a causa dell'espansione dell'ultimo anno, si riporta al valore espresso nell'anno base (32,4 per cento).

---

[35] Dagli esiti dell'attività di controllo preventivo di legittimità, risulta che la Ragioneria generale dello Stato ha tendenzialmente improntato i propri atti in senso conforme alla vigente legislazione contabile.
In un solo caso, la Sezione del controllo ha ritenuto l'illegittimità di un decreto di variazione di bilancio. E' il caso dell'applicazione dell'art. 21 *ter* (Indennità di trasferta per il personale ispettivo dell'Ente nazionale dell'aviazione civile) del decreto legge n. 248 del 2007, convertito dalla legge n. 31 del 2008, in cui il decreto di variazione rappresentava, a copertura della spesa, la sola diminuzione del fondo speciale di parte corrente (cap. 6856, incluso nella unità previsionale di base 25.2.3 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze), senza un corrispondente aumento di uno specifico capitolo di spesa. Nell'occasione, la Sezione di controllo ha censurato fra l'altro, proprio la violazione dei principi di trasparenza e chiarezza che devono informare le scritture contabili dello Stato.
Sempre in relazione al principio di chiarezza delle scritture, più complesse problematiche continuano a registrarsi con riferimento al fenomeno "delle regolazioni contabili", fenomeno nel quale sono riconducibili anche fattispecie di sfondamento delle autorizzazioni di spesa individuate in bilancio secondo il criterio della competenza giuridica.

Al suo interno il declino della spesa corrente (dal 29,3 al 28,6 per cento), si accompagna ad un incremento del peso del conto capitale (dal 3,1 al 3,8 per cento), gonfiato, nel 2008, da anticipazioni alle regioni connesse ai piani di rientro in materia sanitaria e da un cospicuo ammontare di residui di stanziamento. La spesa corrente beneficia della riduzione di quattro punti e mezzo degli oneri per interessi (dal 9,6 al 5,1 per cento), peraltro in risalita nel 2008.

La spesa corrente al netto degli interessi accusa un incremento di quasi quattro punti (dal 19,7 al 23,5 per cento).

Sul lato della cassa la spesa complessiva si eleva di circa tre punti (dal 40,7 al 43,5 per cento).

Poco meno cresce anche la spesa finale (dal 28,8 al 31,5 per cento). Al suo interno cresce di poco più di un punto la parte corrente (dal 26,9 al 28 per cento) e di oltre un punto e mezzo la spesa in conto capitale (dall'1,9 al 3,5 per cento). La spesa per interessi diminuisce di quattro punti e mezzo (dal 9,6 al 5,1 per cento). E' soprattutto per tale ragione che la spesa corrente diversa dagli interessi accusa una crescita di oltre cinque punti e mezzo (dal 17,3 al 22,9 per cento).

3.3.2. I risultati di competenza rispetto agli obiettivi programmatici

Il bilancio programmatico di competenza dello Stato, per il 2008, secondo le indicazioni contenute nella nota di aggiornamento al Dpef 2008-2011, prevedeva - al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA – la rideterminazione del saldo netto da finanziare sul livello di 34 miliardi, pari al 2,1 per cento del Pil.

Al suo interno veniva prevista, rispetto alla versione aggiornata del bilancio assestato 2007, la seguente evoluzione della spesa in rapporto al Pil:

- la crescita di tre decimi di punto della spesa finale (dal 30,3 al 30,6 per cento);
- un calo di oltre mezzo punto percentuale della spesa corrente al netto degli interessi (dal 22,5 al 21,9 per cento);
- l'invarianza della spesa per interessi (ferma al 4,9 per cento);
- l'incremento di circa un punto percentuale della spesa in conto capitale (dal 2,9 al 3,8 per cento).

A consuntivo la spesa finale (32,4 per cento) si situa circa due punti al di sopra del livello programmatico. Sfora l'obiettivo di oltre un punto e mezzo anche la spesa corrente al netto degli

interessi (23,5 per cento per cento). Deborda lievemente la spesa per interessi (5,1 per cento). Il peso della spesa in conto capitale (3,8 per cento), si allinea al valore programmato, ma solo per effetto delle citate anticipazioni alle regioni.

Tale dato è peraltro gonfiato – seppure in misura inferiore al 2007 – dalla formazione di nuovi residui di stanziamento (10.951 milioni). Al netto delle somme accantonate, gli impegni in conto capitale risultano pari al 3,1 per cento, collocandosi di oltre mezzo punto al di sotto di quanto indicato in sede programmatica.

3.4. Lo sviluppo delle previsioni di bilancio

3.4.1. Le variazioni di competenza

Il ricorso sempre più diffuso alle variazioni compensative non è riuscito finora a ridurre il margine tra previsioni iniziali e previsioni definitive di competenza.

Le dotazioni della spesa finale passano da 532.626 a 554.042 milioni, incrementandosi in corso d'anno del 4 per cento (3,6 per cento nell'esercizio precedente).

Nel 2008, contrariamente agli anni precedenti, l'evoluzione degli stanziamenti di parte corrente (+4,4 per cento) supera la riportata percentuale media, passando da 468.491 a 489.192 milioni.

In termini assoluti la differenza è pari a 20.701 milioni ed è, ancora una volta, sospinta dallo sviluppo dei trasferimenti (+13.688 milioni), trainato dai "TRASFERIMENTI ALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE" (+11.754 milioni) e alle imprese (+1.160 milioni).

Nettamente superiore al 2007 risulta la dinamica previsionale degli "INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE" (+6.931 milioni), mentre valori non distanti da quelli segnati nel precedente esercizio mostrano "CONSUMI INTERMEDI" (+2.486 milioni) e "REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE" (+2.378 milioni).

Il divario fra le dotazioni iniziali e finali è in parte compensato dal normale utilizzo (5.492 milioni) dei fondi di riserva allocati nella categoria XII "ALTRE USCITE CORRENTI".

Gli stanziamenti in conto capitale – peraltro nettamente superiori nel valore iniziale a quelli iscritti nel precedente esercizio – segnano una crescita dell'1,1 per cento da (64.134 a 64.850 milioni).

La progressione è sostanzialmente riconducibile al complesso dei contributi agli investimenti (Amministrazioni pubbliche, imprese, famiglie, estero), che salgono da 34.782 a

36.784 milioni (+5,8 per cento). Gli "INVESTIMENTI FISSI LORDI", quantificati inizialmente in misura notevolmente superiore al 2007, registrano una evoluzione dell'11,3 per cento (da 6.799 a 7.569 milioni). Di poco si incrementano le previsioni riguardanti l'"ACQUISIZIONE DI ATTIVITÀ FINANZIARIE" (da 9.520 a 9.723 milioni; +2,1 per cento), per la quale erano iscritte in bilancio somme estremamente più elevate rispetto all'anno precedente (370 milioni).

L'unico differenziale negativo emerge, come di consueto, per gli "ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE" (da 13.033 a 10.744 milioni).

3.4.2. Le variazioni di cassa

Ribaltando gli andamenti previsionali dei precedenti esercizi, l'evoluzione della spesa finale di cassa (da 554.059 a 575.346 milioni) risulta inferiore (3,8 per cento) a quella di competenza.

Anche sul versante della cassa l'incremento delle autorizzazioni di parte corrente è più contenuto (+3 per cento) di quello medio. Esso deriva in buona misura (16.338 milioni) dalla integrazione registrata nel comparto dei trasferimenti e, in particolare, riguarda le somme destinate alle Amministrazioni pubbliche (da 199.982 a 213.436 milioni).

Per un totale di 2.885 milioni si incrementano i trasferimenti a famiglie, imprese ed estero.

Un rilevante incremento previsionale registrano "INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE" (+7.106 milioni).

Consistente risulta anche la dinamica dei "CONSUMI INTERMEDI" (+3337 milioni) e dei "REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE" (+2.963 milioni). Tengono sostanzialmente le previsioni riguardanti "RISORSE PROPRIE U.E." e "POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE".

L'evoluzione previsionale della parte corrente è in parte neutralizzata dall'utilizzo per 16.374 milioni dei fondi di riserva inclusi nella categoria XII "ALTRE USCITE CORRENTI".

Del 10 per cento risultano incrementate le autorizzazioni di cassa di conto capitale (da 69.121 a 76.061 milioni). La maggior parte di tale variazione è legata ai trasferimenti e, soprattutto, ai "CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE" (+3.314 milioni) e ai "CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE" (+1.891 milioni), nonché in misura residuale ai "CONTRIBUTI ALL'ESTERO" (+725 milioni).

Crescono anche le previsioni per "L'ACQUISIZIONE DI ATTIVITÀ FINANZIARIE" (+382 milioni), le cui autorizzazioni in sede iniziale scontavano una inusuale impennata rispetto

all'esercizio precedente. D'altra parte, una variazione accrescitiva segnano le autorizzazioni per "INVESTIMENTI FISSI LORDI" (883 milioni).

Solo gli "ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE" espongono un divario previsionale negativo, legato agli specifici meccanismi della spesa allocata nella categoria stessa (da 13.154 a 12.893 milioni).

3.4.3. Il ricorso ai fondi generali di riserva

Specifiche variazioni alle dotazioni di cassa sono state attivate, anche nel 2008, attraverso il meccanismo di alimentazione costituito dall'apposito fondo di riserva.

La consistenza del fondo, non variata in corso d'anno, è stata pari a 15.000 milioni.

Il tasso di utilizzo (75 per cento) risulta il più basso degli ultimi sette anni.

Nella tavola 2.1.6 viene fornito il quadro di ripartizione del Fondo per Ministeri e categorie, mentre nella tavola 2.1.7 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, XI, XXIV e XXXI, sono state integrate le autorizzazioni di tutte le categorie di spesa, con una incidenza del 63,6 per cento sulla spesa finale di quelle inserite nel conto capitale (7.159 su 12.249 milioni). Una quota pressoché irrilevante (2 milioni) si riferisce al "RIMBORSO DI PASSIVITÀ FINANZIARIE".

Circa i tre quarti (9.150 milioni) sono stati utilizzati per integrare le autorizzazioni di cassa relative ai trasferimenti (in prevalenza di quelli in conto capitale, per un ammontare di 6.861 milioni).

La restante quota è stata sostanzialmente assorbita per incrementare le dotazioni per "CONSUMI INTERMEDI" (802 milioni), "REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE" (343 milioni), "INVESTIMENTI FISSI LORDI" (298 milioni), "POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE" (227 milioni) ed "INTERESSI PASSIVI E REDDITI DI CAPITALE" (179 milioni).

Oltre il 60 per cento delle variazioni alla spesa finale effettuata attraverso il fondo è concentrato sul Ministero dell'economia e delle finanze ed è legato, alle competenze che esso svolge nel settore dei trasferimenti.

Nel 2008, invece, non è stato dotato di stanziamento il fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente.

3.5. L'applicazione del comma 507 della legge finanziaria 2007

Il 2008 è stato il secondo ed ultimo anno di vigenza del comma 507 dell'articolo unico della legge finanziaria 2007[36].

Con riferimento all'anno in esame la norma stabiliva che fosse accantonata e resa indisponibile in maniera lineare una quota, pari a 5.031 milioni, delle dotazioni delle unità previsionali di base iscritte nel bilancio dello Stato, anche con riferimento ad autorizzazioni di spesa predeterminate legislativamente e riguardanti la maggior parte delle categorie economiche (consumi intermedi; trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche; trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private, a imprese e all'estero; altre uscite correnti; tutte le categorie di spesa rientranti nel conto capitale).

Gli accantonamenti costituiscono – in assenza di variazioni compensative – riduzioni degli stanziamenti di bilancio, poiché le somme accantonate sono rese indisponibili e sono destinate alla fine dell'esercizio ad andare in economia.

La facoltà di variazione è stata utilizzata in misura ridotta, anche se più accentuata rispetto al 2007. Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze[37] su proposta dei Ministri competenti, le variazioni compensative, infatti, sono risultate pari ad appena il 10,8 per cento (5,5 per cento nel 2007) delle somme accantonate (545 su 5.035 milioni, totale questo superiore ai 5.031 milioni previsti dal comma 507).

Va sottolineato che l'89 per cento dei disaccantonamenti proposti si è riferito allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (riguardando, in buona misura, i trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche) ed è stato compensato con maggiori accantonamenti nell'ambito dello stesso Ministero, utilizzando prevalentemente le risorse relative alle "ALTRE USCITE CORRENTI" (ed, in particolare, quelle dei fondi di riserva).

Seguono a notevole distanza il Ministero degli affari esteri ed il Ministero per i beni e le attività culturali, che risultano interessati rispettivamente dal 4,5 e dal 3 per cento delle variazioni compensative.

Non è stata disposta, invece, alcuna variazione all'interno degli stati di previsione inerenti ad otto ministeri (Sviluppo economico, Lavoro, Giustizia, Pubblica istruzione, Interno, Comunicazioni, Politiche agricole e Commercio internazionale)[38].

---

[36] Al riguardo il decreto legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133, ha stabilito che gli accantonamenti disposti per il 2009 vadano in economia.

[37] Nel 2008 il decreto è stato emanato ben oltre il termine del 31 marzo fissato dalla norma.

[38] L'articolazione dei Ministeri risultante dal decreto faceva riferimento alla struttura del precedente Governo.

Sul piano della classificazione economica sono state ripristinate (disaccantonate) in misura preponderante le disponibilità della parte corrente (522 milioni), indirizzate soprattutto, verso i trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (166 milioni) e verso i consumi intermedi (147 milioni).

Il modesto reintegro delle dotazioni di conto capitale (23 milioni) è andato, in gran parte, agli investimenti fissi lordi (8 milioni).

Il comma 507 rispondeva ad una duplice finalità: mirava, da un lato, a favorire una migliore allocazione delle risorse e, dall'altro, al contenimento della spesa. Sotto il primo profilo l'esito risulta ampiamente insoddisfacente e costituisce un segnale non positivo per lo stesso processo di revisione della spesa, avviato con la legge finanziaria per il 2007.

In ordine al secondo aspetto la norma ha prodotto il passaggio in economia delle somme accantonate sui capitoli interessati nella misura di 6.681 milioni. Essa ha, pertanto, fortemente inciso sulle economie registrate nelle pertinenti categorie (9.303 milioni), anche se non ha influenzato il livello delle economie sulla spesa finale, che a consuntivo risulta inferiore a quello del precedente esercizio.

3.6. Sintesi della gestione

3.6.1.[39] Da venticinque anni, allo scopo di dare maggiore trasparenza agli esiti della gestione annuale, la rappresentazione lorda della spesa statale è affiancata, nei documenti ufficiali, da una versione al netto delle regolazioni debitorie e contabili, nonché dei rimborsi IVA.

Lo scostamento fra le due versioni risulta anche nel 2008 di dimensioni rilevanti e superiore anche a quello registrato nel precedente esercizio. Per quanto riguarda la spesa complessiva l'entità delle regolazioni è quantificabile in 26.537 e 28.442 milioni.

Influiscono marginalmente sul dato complessivo le maggiori somme destinate al Fondo ammortamento titoli di Stato (solo 17 milioni di competenza a fronte dei 3.500 milioni del 2007), che dall'esercizio finanziario 2000 sono incluse all'interno del "RIMBORSO DELLE PASSIVITÀ FINANZIARIE".

Le partite regolatorie relative alla spesa finale stimate in 26.520 e 28.422 milioni (24.210 e 23.265 milioni nel 2007) sono, pertanto, quest'anno quasi coincidenti con il dato totale.

---

[39] 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. In taluni casi viene evidenziato un solo importo: ciò significa che impegni e pagamenti coincidono.

Le sistemazioni contabili si riferiscono con assoluta prevalenza alla parte corrente (23.070 e 22.316 milioni), mentre le analoghe poste di conto capitale ammontano rispettivamente a 3.450 e 6.126 milioni.

Nel comparto corrente l'area delle regolazioni riguarda, fondamentalmente, le "POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE" (22.011 e 21.257 milioni) e i "TRASFERIMENTI ALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE" (922 milioni per competenza e cassa) e cioè i settori di spesa in cui più forte è l'interdipendenza fra operazioni di bilancio e operazioni di tesoreria. Altri 137 milioni di impegni e pagamenti rientrano nei consumi intermedi e si riferiscono ai debiti pregressi del Poligrafico dello Stato

Sul conto capitale le regolazioni sono interamente incluse negli "altri trasferimenti" e concernono rimborsi IVA-auto legati alla nota sentenza della Corte di giustizia europea (3.450 e 4.677 milioni) nonché pagamenti per il ripiano dei disavanzi ASL (1.449 milioni).

Per evidenziare l'effettiva incidenza dell'andamento gestionale del 2008, il confronto con i precedenti esercizi si basa, in questa sede, sui dati della serie netta delle spese di bilancio[40].

La spesa finale – anche per il maggiore impatto degli interessi passivi – si incrementa del 9,2 per cento in termini di impegni (509.217 milioni) e del 9,5 per cento sul lato dei pagamenti (495.579 milioni).

Si sviluppano ad un tasso più che doppio rispetto all'esercizio precedente sia gli impegni di spesa corrente (449.615 milioni; +8,1 per cento) che i corrispondenti pagamenti (440.749 milioni; +7,5 per cento).

Si impenna poi – gonfiata dalle anticipazioni alle regioni in attuazione dei piani di rientro in materia sanitaria – la spesa in conto capitale sulla competenza (59.602 milioni; +18,9 per cento) e ancor più sulla cassa (54.831 milioni; +28,7 per cento).

Anche la spesa complessiva (694.007 e 683.432 milioni – spinta dall'ulteriore crescita del rimborso delle passività finanziarie (184.808 e 187.853 milioni) mostra una progressione a doppia cifra sia per gli impegni (+10,1 per cento) che per i pagamenti (+10,9 per cento).

Al netto degli interessi la spesa corrente cresce del 6,3 per cento sulla competenza (da 347.804 a 369.748 milioni) e del 5,7 per cento sulla cassa (da 341.239 a 360.753 milioni).

Dopo la flessione del precedente esercizio e il moderato sviluppo del 2006, riprende la corsa degli interessi (79.867 e 79.996 milioni; +17,1 e +16,2, per cento), trainata soprattutto dagli oneri riguardanti i buoni postali fruttiferi.

[40] Per completezza di informazione si è predisposta la tavola 2.1.8, in cui si prospettano i più significativi dati della gestione per operazioni finali di spesa, espressi al lordo delle partite contabili e debitorie.

Crescono in pari misura (+6,6 per cento) gli impegni (90.364 milioni) ed i pagamenti (87.967 milioni) per "REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE", spinti dallo slittamento al 2008 dell'erogazione delle ulteriori somme stanziate nel 2007 per il comparto scuola e per le forze armate e di polizia.

Cedono per il terzo anno consecutivo (10.781 milioni; -6,6 per cento) i pagamenti relativi all'eterogenea categoria dei "CONSUMI INTERMEDI", che pure esprimono, dopo un biennio di consistente arretramento, una ripresa del 3,3 per cento sul lato degli impegni.

Si allarga ancora – per effetto delle maggiori risorse destinate a Regioni, Province e Comuni- l'area dei trasferimenti di parte corrente (220.610 e 214.667 milioni), espandendosi del 5,1 per cento su entrambi i versanti della gestione.

Lo sviluppo di tale oneri è favorito della progressione di oltre il 7 per cento dei trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche (208.932 e 203.419 milioni).

I trasferimenti aventi impatto diretto sull'indebitamento netto – su cui si era concentrata parte delle misure espansive del precedente esercizio – registrano, invece, un accentuato calo (11.678 e 11.248 milioni; -23,1 e –21,3 per cento).

Prosegue il recupero degli "INVESTIMENTI FISSI LORDI" sul lato degli impegni (7.090; +15,8 per cento), mentre i corrispondenti pagamenti tornano a flettersi (6.285 milioni; -3,1 per cento).

Nell'ambito del conto capitale i trasferimenti di competenza risultano sostanzialmente stabili (da 46.096 a 46.277 milioni; +0,4 per cento) a fronte di un sostenuto incremento degli omologhi pagamenti (da 38.450 a 45.847 milioni; +19,2 per cento); la loro evoluzione è legata alla voce "CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE" (25.139 e 24.970 milioni; +28,6 e +12,1 per cento), sospinta, in particolare, dalla maggiore alimentazione del fondo di rotazione per le politiche comunitarie.

Ammontano rispettivamente a 6.656 e 4.149 milioni, gli "ALTRI TRASFERIMENTI" - su cui, come si è detto si concentrano le regolazioni del conto capitale – nettamente cedenti sulla competenza e in accentuata espansione sulla cassa.

I trasferimenti con impatto sul conto economico della P.A. (11.032 e 10.601 milioni) – nella quasi totalità riferiti alle imprese – accusano un calo del 4,4 e del 6,8 per cento.

Si impenna formalmente, quasi decuplicandosi, la spesa inerente alle partite finanziarie (9.685 e 8.826 milioni), ma la stessa è dilatata dalle anticipazioni connesse ai piani di rientro regionali in materia sanitaria.

3.6.2. Lo sviluppo dei pagamenti, che si desume dai dati sopra riferiti, ha incisivamente modificato i valori dei principali indicatori del bilancio di cassa (tavola 2.1.9).

Si incrementa, in primo luogo, l'utilizzo delle autorizzazioni di cassa per la spesa finale (dall'89 al 91,1 per cento), sotto la spinta dell'andamento del conto capitale (dal 66,2 all'80,1 per cento), mentre di soli tre decimi di punto si innalza la quota della parte corrente (dal 92,4 al 92,7 per cento).

Si eleva di circa due punti percentuali lo smaltimento degli stanziamenti di competenza relativo alle operazioni finali di bilancio (dall'84,9 all'86,6 per cento), trainato dall'evoluzione del conto capitale (dal 43,7 al 60,1 per cento), cui si affianca la semistazionarietà della parte corrente (dall'89,8 al 90,1 per cento).

Cresce in misura accentuata l'incidenza dei pagamenti sui residui inerenti alla spesa finale (dal 36,6 al 50 per cento), sorretta dall'accelerazione delle erogazioni sia della parte corrente (dal 48,5 al 58,9 per cento) che del conto capitale (dal 30,1 al 43,4 per cento).

Il più dinamico indice dei pagamenti in termini di competenza e di residui si rispecchia nello smaltimento della massa spendibile. Ne deriva così un rapporto, rispetto a tale aggregato, che non ha riscontro negli ultimi otto anni per quanto riguarda la spesa finale (dal 76,2 all'81,6 per cento). Anche l'utilizzo della massa spendibile del conto capitale segna il punto più alto dal 2001 (dal 36 al 52,9 per cento), mentre quello della parte corrente sale dall'86,4 all'87,8 per cento.

3.6.3. I pagamenti finali di bilancio nella serie lorda ammontano a 524.087 milioni.

La quota largamente prevalente di tali erogazioni (72,7 per cento) è stata effettuata con mandati informatici (381.279 milioni). Il 10,5 per cento delle somme pagate si riferisce ai ruoli di spesa fissa (55.040 milioni) ed il 10,2 per cento alle c.d. "note di imputazione" (53.483 milioni), che costituiscono lo strumento più usato per la contabilizzazione degli interessi passivi. La spesa movimentata tramite ordini di accreditamento si commisura al 6,2 per cento (32.475 milioni), mentre corrispondono ad un importo residuale (0,3 per cento) i pagamenti del debito vitalizio.

L'incidenza dei pagamenti con mandati informatici sulla spesa complessiva è del 58,4 per cento, mentre la quota delle c.d. "note di imputazione" (riguardanti la contabilizzazione di gran parte degli interessi passivi e del rimborso prestiti) supera il 29 per cento.

Con quest'ultimo strumento risultano contabilizzati ben 207.150 milioni di pagamenti, sui quali la Corte, alla stregua della normativa vigente, esercita un riscontro diverso da quello svolto per le altre tipologie di pagamento.

Si pone al riguardo l'esigenza di valutare la permanente validità di tale forma di pagamento, come delle altre tipologie speciali, nell'attuale scenario segnato dall'uso sempre più ampio delle tecnologie informatiche.

3.6.4. Per effetto dell'ulteriore flessione dei resti riconducibili al "RIMBORSO DELLE PASSIVITÀ FINANZIARIE" (passati da 3.748 a 703 milioni), i residui passivi complessivi scendono da 92.356 a 90.039 milioni (-2,6 per cento).

Tale dato risulta più significativo, tenuto conto che esso sconta un minor volume di economie sulle operazioni finali del bilancio (da 60.041 a 28.979 milioni) e di economie totali (da 89.301 a 38.644 milioni). Il calo si riferisce quasi tutto alle economie sul conto dei residui e, in particolare, di quelli di conto capitale (da 37.847 a 10.673 milioni), oggetto nel precedente esercizio della riduzione del termine di conservazione in bilancio dei pertinenti residui propri. Meno ampio risulta lo scostamento delle economie relative alla spesa finale di competenza (da 22.194 a 18.305 milioni), mentre quelle complessive scendono da 49.189 a 27.971 milioni.

In tale contesto i residui inerenti alle operazioni finali di bilancio mostrano un esiguo incremento dello 0,8 per cento (da 88.608 a 89.336 milioni) (tavola 2.1.10).

Al loro interno la crescita dei residui di parte corrente (da 38.035 a 42.894 milioni) è in buona misura compensata da una discesa di quelli di conto capitale (da 50.573 a 46.442 milioni).

Resta sostanzialmente inalterata la ripartizione tra residui di nuova provenienza (da 55.436 a 56.045 milioni) e di vecchia formazione (da 33.173 a 33.292 milioni).

Il lieve incremento dei residui relativi alla spesa finale segue l'andamento sia dei residui propri (da 70.198 a 70.681 milioni) che dei residui di stanziamento (da 18.411 a 18.655 milioni).

La parte preponderante di questi ultimi, a causa della più restrittiva disciplina che regola oggi la materia, è rappresentata dalla quota dei residui di stanziamento provenienti dalla competenza (15.000 milioni).

3.7. Analisi economica

3.7.1. Il comparto dei trasferimenti

L'area dei trasferimenti continua ad assorbire circa il 50 per cento della spesa finale di bilancio. I trasferimenti complessivi, dopo la forte evoluzione del precedente esercizio, espongono un ulteriore incremento sia sul versante degli impegni (da 255.986 a 266.840 milioni; +4,2 per cento) sia sul lato della cassa (da 242.661 a 260.514 milioni; +7,4 per cento) (tavola 2.1.11).

L'espansione è dovuta sulla competenza alla sola parte corrente (da 209.890 a 220.610 milioni; +5,1 per cento), nella sostanziale stabilità del conto capitale (da 46.096 a 46.230 milioni; +0,3 per cento).

La più ampia progressione dei pagamenti risente della dinamica della parte corrente (da 204.212 a 214.667; +5,1 per cento), ma, soprattutto, di quella del conto capitale (da 38.450 a 45.847 milioni; +19,2 per cento).

Si accresce il peso dei trasferimenti di competenza sul prodotto interno lordo (dal 16,6 al 17 per cento) e parimenti si eleva l'impatto dei corrispondenti pagamenti (dal 15,7 al 16,6 per cento).

3.7.1.1. I "TRASFERIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE" aumentano la propria incidenza sul comparto.

Tale aggregato, infatti, cresce con un ritmo superiore a quello medio del complesso dei trasferimenti. Esso passa da 214.257 a 234.072 milioni in termini di impegni (+9,2 per cento) e da 212.196 a 228.389 milioni sulla cassa (+7,6 per cento). Come nell'anno precedente lo sviluppo degli oneri in valore percentuale è maggiormente riconducibile al conto capitale, che esprime un incremento a doppia cifra: i relativi impegni si espandono del 28,6 per cento (da 19.547 a 25.139 milioni) ed i pagamenti lievitano del 12,1 per cento (da 22.274 a 24.970 milioni).

La parte corrente, nettamente maggioritaria (208.932 e 203.419 milioni), espone indici incrementali rispettivamente pari al 7,3 e al 7,1 per cento.

La quota prevalente dei "TRASFERIMENTI ALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE" continua ad essere costituita dai "*TRASFERIMENTI ALLE AMMINISTRAZIONI LOCALI*" (126.866 e 124.223 milioni; +10,6 e +8,5 per cento).

L'evoluzione degli oneri è esclusivamente ricollegabile alla parte corrente (117.822 e 113.801 milioni), che espone tassi incrementali rispettivamente del 12,3 e del 10 per cento.

Per contro il conto capitale (9.044 e 10.421 milioni) mostra una flessione del 7,7 e del 13,3 per cento, che in parte frena la progressione del comparto.

Rafforzano la propria incidenza i "*TRASFERIMENTI ALLE REGIONI*" (98.375 e 94.898 milioni), con una dinamica sostenuta degli impegni (+12,7 per cento) e dei pagamenti (+8,2 per cento).

La quota preponderante riguarda la parte corrente (93.272 e 88.132 milioni), che risulta anche quella maggiormente espansiva (+13,1 e +9,5 per cento).

Cresce ulteriormente la compartecipazione all'IVA (48.111 milioni), che presenta un incremento dei pagamenti (+10,6 per cento) doppio rispetto a quello registrato in termini di impegni (+5,3).

Si gonfiano del 23,8 per cento le regolazioni contabili con le Regioni Sicilia e Sardegna (da 8.473 a 10.491 milioni). Salgono ancora le somme destinate al Fondo per le Regioni a statuto speciale e alle Province autonome (20.779 e 18.557 milioni).

Inoltre, maggiori nuovi trasferimenti sono stati assegnati alle Regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio per autotrazione (1.748 milioni).

Diminuisce, per contro, l'apporto al fondo sanitario nazionale (6.673 e 4.865 milioni; -12,4 e –35 per cento), mentre il finanziamento legato alle minori entrate dell'IRAP passa da 670 a 830 milioni in termini di impegni, ma non è alimentato da alcun pagamento (358 milioni nel precedente esercizio). Rientrano, fra l'altro, nel comparto corrente assegnazioni al Fondo per il federalismo amministrativo (1.452 e 1.435 milioni); il rimborso della spesa sanitaria relativo all'anno 1990 (180 milioni); il finanziamento del rinnovo contrattuale del trasporto pubblico locale (90 e 318 milioni); il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubblico locale (101 milioni); contributi per l'edilizia residenziale (660 milioni); apporti al Fondo per le politiche sociali (656 milioni), al Fondo per il sostegno delle locazioni (310 milioni) e al Fondo per le non autosufficienze (300 e 299 milioni).

Differenziato si mostra l'andamento del conto capitale, nel quale alla crescita degli impegni (5.103 milioni; +6,3) si contrappone un ripiegamento dei pagamenti (6.766 milioni; -6,5 per cento).

Sono inclusi nell'aggregato, fra l'altro, il finanziamento del Fondo per il federalismo amministrativo (1.907 e 1.902 milioni) ed interventi in materia di edilizia sanitaria pubblica (784 e 836 milioni).

Dopo la stasi del precedente esercizio, riprende la crescita dei "*TRASFERIMENTI A COMUNI E PROVINCE*" (19.179 e 19.734 milioni), più dinamici in termini di cassa (+13,8 per cento) rispetto alla competenza (+6,3 per cento).

La spinta è dovuta alla parte corrente (15.885 e 16.705 milioni), con un incremento a doppia cifra (+14,5 e +25 per cento). Lo sviluppo degli oneri è direttamente influenzato dai trasferimenti compensativi di minori introiti ICI conseguenti alla esenzione del pagamento dell'imposta sulle unità immobiliari adibite ad abitazione principale (2.864 e 2.861 milioni). Il finanziamento attraverso i fondi (ordinario, perequativo e consolidato) passa da 11.301 a 10.838 in termini di impegni e da 11.075 a 11.535 sul lato della cassa. La compartecipazione all'IRPEF (1.326 e 1.325 milioni) segna un incremento superiore al 5 per cento.

Nell'aggregato figurano anche i contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari (227 e 164 milioni), assegnazioni al fondo da ripartire in relazione all'assoggettamento all'IVA di prestazioni e servizi vari (292 e 241 milioni), nonché al Fondo per il federalismo amministrativo (197 e 130 milioni).

In netto calo risulta l'andamento del conto capitale (3.295 e 3.029 milioni), assottigliato di oltre un quinto rispetto all'anno precedente.

La forte flessione è imputabile al venir meno delle spese di investimento dei sistemi metropolitani di Roma, Napoli e Milano (pari nel 2007 a 800 milioni per competenza e cassa).

Sono ricompresi nell'aggregato, fra l'altro, il Fondo per lo sviluppo degli investimenti (934 e 897 milioni; -11,9 e –17,4 per cento) e il Fondo per il federalismo amministrativo, anch'esso ridimensionato (391 e 387 milioni).

Una spesa aggiuntiva, rispetto al 2007, è costituita da un contributo al comune di Roma (500 e 488 milioni).

Un riflessivo incremento (+1,8 e +2,8 per cento) registrano i trasferimenti agli "*ENTI LOCALI PRODUTTORI DI SERVIZI ASSISTENZIALI, RICREATIVI E CULTURALI*" (8.496 e 8.745 milioni).

La crescita è legata alla quota largamente prevalente espressa dalla parte corrente (8.392 e 8.633 milioni), che espone indici incrementali superiori al dato medio (+3,1 e +3,2 per cento), sostanzialmente dovuti al Fondo per il finanziamento ordinario delle università (7.443 e 7.645 milioni; +3,9 e +3,1 per cento).

Continua, invece, il progressivo abbattimento del conto capitale (104 e 112 milioni) ormai ridotto ad un sesto dei valori esposti nel 2005.

Rallenta il tasso di crescita dei trasferimenti agli "*ENTI DI PREVIDENZA ED ASSISTENZA SOCIALE*" (81.648 e 70.792 milioni; +1,9 e +2 per cento).

L'evoluzione, in valore assoluto, è maggiormente legata alla parte corrente (79.945 e 78.399 milioni), che peraltro evolve con un ritmo inferiore (+1,6 per cento) al dato medio. La progressione è dovuta, come di consueto, ai trasferimenti all'INPS (76.737 e 76.649 milioni)[41].

Le voci finanziariamente più consistenti sono rappresentate dall'apporto alla gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (da 15.491 a 15.906 milioni), dalle pensioni per gli invalidi civili (da 13.050 a 13.054 milioni) e dalle agevolazioni contributive, sottocontribuzioni ed esoneri (da 12.489 a 12.219 sul lato della competenza; da 12.487 a 12.772 sulla cassa).

Pressoché stazionari risultano gli oneri per pensioni sociali, maggiorazione sociale dei trattamenti minimi di pensione, maggiorazione sociale ed importo aggiuntivo sulle pensioni disagiate (che in complesso passano da 5.285 a 5.336 milioni).

La partecipazione dello Stato all'onere delle pensioni di invalidità liquidate prima della revisione della relativa disciplina sale da 4.114 a 4.217 milioni.

La spesa per i pensionamenti anticipati si commisura a 1.938 e 1.808 milioni.

Un profilo sostanzialmente stabile mostra la partecipazione dello Stato all'onere per le pensioni d'annata e per la rivalutazione delle pensioni (pari in complesso a 5.175 e 5.086 milioni).

Fra le altre somme trasferite all'INPS figurano: contributi per la copertura del disavanzo del Fondo pensioni per il personale delle Ferrovie dello Stato S.p.A. (3.900 e 3.745 milioni) ed il finanziamento degli oneri derivanti dalla confluenza dell'INPDAI nel fondo pensioni lavoratori dipendenti (1.127 milioni).

Nuove spese sono costituite dai trasferimenti per oneri pensionistici a favore di particolari soggetti (1.156 milioni), dall'esonero del versamento dei contributi sociali da parte dei datori di lavoro in relazione al conferimento del TFR alla previdenza complementare (512 milioni), dal riscatto ai fini pensionistici del corso legale di laurea (267 milioni).

---

[41] Tali importi non corrispondono a quelli, meno elevati, della classificazione ufficiale di quarto livello. La differenza è determinata dalla massiccia imputazione alla voce "altri" (1.653 e 1.517 milioni) di somme specificamente destinate all'INPS. Per ovviare a tale problema la Corte ha effettuato un analitico esame dei titoli di spesa, sulla base del quale ha provveduto a ricomporre i flussi riguardanti l'INPS. Le stesse modalità, a fronte di analogo fenomeno, sono state adottate anche per INAIL e INPDAP.

Una quota rilevante della parte residua è costituita dai trasferimenti all'IPOST (810 milioni), nonché ad INAIL (549 e 183 milioni) ed INPDAP (175 e 62 milioni). Il drastico calo delle risorse assegnate a quest'ultimo ente dipende dalla soppressione dello specifico apporto dello Stato (pari a 1.400 milioni del precedente esercizio) previsto dalla normativa prima in vigore.

E' da notare, infine, che 894 e 348 milioni risultano non imputati a distinte voci di spesa.

Crescono del 14,2 per cento i trasferimenti di competenza del conto capitale (1.653 milioni), mentre recuperano i corrispondenti pagamenti (1.393 milioni; +32,8 per cento), dopo la flessione del precedente esercizio.

Si tratta di fondi che hanno come destinatario l'INPS e riguardano in larga misura le risorse assegnate al Fondo per l'occupazione (1.136 e 1.206 milioni).

Per il secondo anno consecutivo particolarmente espansivi risultano i "*TRASFERIMENTI ALLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI*" (25.384 e 24.208 milioni; +31,4 e +24,1 per cento), che nell'ultimo biennio presentano uno sviluppo dell'83,3 e del 55,7 per cento.

L'incremento è trainato dal conto capitale (14.391 e 13.156 milioni), con una impennata rispettivamente del 75,7 e del 42,9 per cento.

Alla base di tale andamento c'è il raddoppio delle assegnazioni al Fondo di rotazione delle politiche comunitarie (passate da 4.254 a 8.557 milioni). Nell'aggregato risultano anche i contributi in conto impianti all'ANAS (3.601 e 1.905 milioni), fino all'esercizio 2006 classificati fra le acquisizioni di attività finanziarie. Vi sono, inoltre, inserite le somme destinate all'ENEA in attuazione dell'accordo transattivo sottoscritto tra l'ente e Finmeccanica relativo alla realizzazione dell'impianto prototipale nucleare denominato PEC (307 milioni), nonché il contributo all'ENEA (160 milioni).

Nel quadro di un andamento altalenante tornano a flettere i trasferimenti di competenza alle Amministrazioni centrali di parte corrente (10.993 milioni; -1,2 per cento), che contestualmente registrano una progressione del 7,3 per cento dei pagamenti (11.053 milioni), dopo quella più ampia del precedente esercizio (+11 per cento).

La voce maggioritaria è rappresentata dalla classe "*ORGANI COSTITUZIONALI*", che risulta stabile sulla competenza (8.704 milioni) ed in crescita sulla cassa (8.700 milioni; +9,8 per cento).

Tale aggregato ricomprende – oltre alla specifica spesa degli "*ORGANI COSTITUZIONALI*" (1.834 milioni; +1,8 per cento) – anche 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 5.549 e 5.550 milioni. La flessione dei relativi oneri è legata ad una diversa classificazione di buona parte delle spese fino al precedente esercizio gravanti sul funzionamento della Presidenza del Consiglio. Vi rientrano, inoltre, il finanziamento del CONI (450 e 465 milioni), le assegnazioni al Fondo per gli interventi dell'editoria (381 milioni) e al Fondo per gli interventi del Servizio civile nazionale (266 milioni).

Ulteriori somme, risultano infine, destinate alla Presidenza del Consiglio per le politiche di sostegno alla famiglia (346 milioni).

La restante quota è ripartita fra "*ENTI PRODUTTORI DI SERVIZI ECONOMICI E DI REGOLAZIONE DELL'ATTIVITÀ ECONOMICA*" (1.139 e 1.173 milioni), su cui, fra l'altro, insistono la spesa relativa al contratto di programma con l'ANAS (345 e 349 milioni) e il contributo all'AGEA (215 milioni); "*ENTI DI RICERCA*" (559 e 540 milioni) ed "*ENTI PRODUTTORI DI SERVIZI ASSISTENZIALI, RICREATIVI E CULTURALI*" (591 e 639 milioni).

3.7.1.2. Dopo due anni di sostenuta evoluzione accusano un forte calo (-31,7 e –25,6 per cento) i "TRASFERIMENTI ALLE FAMIGLIE E ALLE ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE" (4.709 e 4.705 milioni). La contrazione degli oneri è riconducibile all'andamento della parte corrente (4.583 e 4.587 milioni; -32,1 e –25,9 per cento). La variazione negativa è sostanzialmente legata al venir meno degli oneri a favore dei contribuenti a basso reddito, pari nell'esercizio precedente a 1.900 milioni.

All'interno della voce famiglie cedono del 10,2 per cento gli oneri per pensioni ed assegni di guerra (pari a 909 milioni).

Nell'ambito delle "*ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE*" i flussi maggiori riguardano la CEI (da 991 a 1.003 milioni), gli istituti di patronato ed assistenza (376 milioni) ed il finanziamento dei partiti politici (291 milioni).

Fra i restanti oneri figurano, fra l'altro, il rimborso delle spese di assistenza sanitaria all'estero (143 e 147 milioni; +33,6 e +42,7); le spese per i servizi d'accoglienza in favore di stranieri (148 e 140 milioni); indennizzi ai soggetti danneggiati da complicanze a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati (202 e 155 milioni; +48,5 e +15,3 per cento);il risarcimento di errori giudiziari (passato da 29 a 34 milioni); le risorse destinate alla "social card" (170 e 168 milioni).

Anche i corrispondenti trasferimenti in conto capitale – peraltro di ridotte dimensioni finanziarie (126 e 118 milioni) – fanno registrare una negativa, seppure più contenuta, variazione (-17,10 e –13,2 per cento).

Gli oneri in parola si riferiscono, prevalentemente a contributi ed interventi per il patrimonio culturale non statale.

3.7.1.3. In declino, dopo un biennio di forte crescita, risultano i "TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE" (15.633 e 14.349 milioni). La caduta riguarda, soprattutto, i pagamenti (-12 per cento), mentre il tasso di decremento degli impegni si aggira sul 3,5 per cento.

La diminuzione si mostra più accentuata nella parte corrente (5.157 e 4.781 milioni), con indici negativi dell'11,2 e del 14,7 per cento.

In particolare, si flette l'aggregato "*CONTRIBUTI AI PRODOTTI ED ALLA PRODUZIONE*" (4.777 e 4.362 milioni; -12,5 e –18 per cento), sostenuto nel precedente esercizio da specifiche misure espansive.

La gran parte della voce residuale (343 e 388 milioni; -1,2 e +35,7 per cento) è assorbita dai mutui nel settore marittimo (110 milioni) e dai servizi ferroviari in concessione (93 milioni per competenza e cassa contro i 170 e 180 milioni dell'esercizio precedente).

Ne risentono, soprattutto, i flussi riguardanti le Ferrovie dello Stato S.p.A. (scesi da 2.622 a 2.299 milioni sulla competenza e da 3.099 a 1.951 sulla cassa). Crescono, invece, nettamente i pagamenti in favore delle Poste italiane S.p.A. per lo svolgimento di obblighi di servizio universale nel settore dei recapiti postali (da 35 a 676 milioni), mentre i rispettivi impegni passano da 452 a 350 milioni.

Lievitano sulla competenza le somme destinate all'ENAV (da 46 a 172 milioni), cui non corrisponde peraltro alcuna erogazione; una forte ascesa denotano i trasferimenti al Fondo del settore marittimo (da 31 a 116 milioni). Un ritmo espansivo mostrano anche i contributi alle emittenti radiofoniche e televisive in ambito locale (da 127 a 154 milioni e da 90 a 115 milioni). Minori risorse risultano destinate alle scuole private elementari e medie (520 e 514 milioni), mentre pressoché stabili si mantengono i contributi alle università non statali (107 e 112 milioni).

Un profilo diversificato si registra sul versante del conto capitale (10.476 e 9.568 milioni, +1 e –10,6 per cento). Di conseguenza tale aggregato torna a superare, sia pure di poco, i due terzi della spesa dell'intera categoria. Esso nella parte relativa alle imprese private (6.428 e

5.472 milioni) ricomprende una variegata serie di interventi, per cui sarebbe necessaria una più trasparente rappresentazione degli oneri.

La caduta dell'aggregato viene frenata dalla cospicua espansione degli interventi agevolati per il settore aeronautico (da 203 a 1.271 e da 212 a 1.197 milioni).

Vengono così in parte riassorbiti l'ulteriore calo delle assegnazioni al fondo per gli interventi agevolati alle imprese (452 e 434 milioni; -26,8 e –56,8 per cento), i minori crediti di imposta per interventi occupazionali (da 867 a 716 milioni) e il minor apporto al Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (220 e 192 milioni; -58,7 e –50,2 per cento).

Figurano, inoltre, nell'aggregato in parola i crediti di imposta per la rottamazione (441 milioni), le assegnazioni al Fondo per la competitività e lo sviluppo (211 e 272 milioni), nonché 300 milioni di soli impegni per il reintegro dell'anticipazione di Tesoreria concessa in favore di Alitalia S.p.A..

Segnano, d'altra parte, un drastico decremento i "*TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE PUBBLICHE*" (3.982 e 4.057 milioni; -19,9 e –26,5 per cento) sospinti nel precedente esercizio dalle risorse assegnate alle Ferrovie dello Stato S.p.A., per le quali si evidenzia una contrazione, nel 2008, dei contributi in conto impianti (da 3.489 a 1.748 e da 3.732 a 1.729 milioni), in parte compensata dai maggiori contributi per la realizzazione delle linee AV/AC (da 600 a 1.500 e da 520 a 1.302 milioni).

Al profilo gestionale discendente concorre anche il drastico calo delle assegnazioni al Fondo per la competitività e lo sviluppo (269 e 29 milioni; -59,1 e –91,2 per cento).

Rientrano nell'aggregato l'ammortamento dei mutui relativi al potenziamento, rinnovo e sviluppo dei servizi delle Poste Italiane S.p.A., nonché interventi per lo sviluppo delle unità navali della classe FREMM (155 e 99 milioni).

3.7.1.4. Anche i "TRASFERIMENTI ALL'ESTERO" – per i quali si era verificata nel 2007 una vera impennata connessa a congiunturali interventi espansivi – mostrano un andamento cedente (2.367 e2.795 milioni), con un tasso negativo maggiore per gli impegni (-35,1 per cento) rispetto ai pagamenti (-8 per cento).

L'andamento declinante del comparto è segnato dalla parte corrente (1.938 e 1.880 milioni), che registra una flessione di circa un quarto sia degli impegni (-26,3 per cento) che dei pagamenti (-24,7 per cento).

Si azzerano, in tale contesto, i contributi al Fondo lotta AIDS, tubercolosi e malaria (390 milioni nel precedente esercizio), cosicché i contributi volontari ad organizzazioni internazionali passano da 555 a 347 milioni in termini di impegni e da 550 a 321 milioni sulla cassa. Si flettono, inoltre i contributi obbligatori ad organismi internazionali sul principale capitolo di spesa a tale scopo istituito (da 409 a 366 milioni). D'altra parte, il complesso della spesa su altri tre capitoli sempre destinati a contributi obbligatori ad organismi internazionali passa da 87 a 102 e da 75 a 104 milioni.

Pressochè stabili risultano i pagamenti relativi agli accordi ACP (366 milioni) a fronte di un calo dei corrispondenti impegni (da 420 a 346 milioni).

Un lieve aumento evidenziano le spese per gli accordi internazionali della Difesa (da 134 a 139 milioni).

In controtendenza con l'andamento generale dell'aggregato, crescono ad un ritmo sostenuto i finanziamenti a titolo gratuito per aiuti ai Paesi in via di sviluppo (209 e 149 milioni; +43 e +19,2 per cento).

Divaricata risulta, invece, l'evoluzione del conto capitale (430 e 915 milioni), che al calo del 57,7 per cento degli impegni affianca uno sviluppo dei pagamenti in misura del 74,1 per cento.

La voce più significativa di spesa – che orienta lo stesso andamento del comparto – è costituita dagli oneri derivanti dalla partecipazioni a banche, fondi ed organismi internazionali (193 e 678 milioni). Figurano, inoltre, nell'aggregato assegnazioni a CERN-AIEA (99 e 101 milioni), EUMETSAT (24 milioni), la cancellazione del debito dei paesi poveri (40 milioni) ed interventi legati al trattato di pace (26 e 25 milioni).

3.7.1.5. Un esito significativamente diverso rispetto all'esercizio precedente registrano gli "ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE" (10.106 e 10.275 milioni), per i quali coesistono una riduzione degli impegni (-32,7 per cento) e un più che raddoppiato importo dei pagamenti (+114,2 per cento).

Nella serie netta (6.656 e 4.149 milioni) il divario è ancora più forte (-44,4 per cento e +140,7 per cento)

Il profilo gestionale "lordo" riflette l'andamento dei tre aggregati che compongono la categoria.

I "*TRASFERIMENTI ALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE*" si dimezzano sul lato degli impegni (da 5.269 a 2.573 milioni) mentre si incrementano dell'11 per cento sul versante dei pagamenti (da 3.530 a 3.917 milioni). La forte evoluzione di questo comparto era stata determinata, nel 2007, dalle assegnazioni di competenza alle Regioni per disavanzi sanitari nel periodo 2001-2005 (3.000 milioni). Relativamente alla posta in esame, azzerata quanto agli impegni, si riscontrano pagamenti su più capitoli, a titolo di regolazioni debitorie, per 1.449 milioni (709 nel 2007). Inoltre, risultano assegnati alla Presidenza del Consiglio contributi per l'ammortamento di mutui contratti dalle Regioni a seguito di eventi calamitosi (853 e 857 milioni), nonché risorse per le ricorrenti emergenze naturali (629 e 490 milioni).

Altri 535 milioni di impegni e pagamenti si riferiscono al Fondo per gli investimenti di pertinenza del Dipartimento della Protezione civile. Sempre alla Presidenza del Consiglio risultano assegnate somme per gli investimenti in materia di sport (179 milioni). Una nuova spesa è poi costituita dagli importi destinati all'azienda universitaria policlinico Umberto I per l'estinzione di debiti pregressi (250 milioni).

Una divaricazione gestionale più marcata riguarda i "*TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE*", che espongono contestualmente un decremento di oltre un terzo sulla competenza (da 5.867 a 3.810 milioni) e una eccezionale impennata sulla cassa (da 226 a 5.188 milioni).

Questo esito è sostanzialmente legato alla gestione dei rimborsi IVA-auto, che scendono da 5.700 a 3.450 milioni sulla competenza, ma si elevano da 28 a 4.796 milioni sulla cassa.

Nella restante quota di spesa figurano, fra l'altro, conferimenti al fondo gestito dalla SIMEST S.p.A. destinato ad interventi di sostegno finanziario alla internazionalizzazione del sistema produttivo (121 e 181 milioni); interventi connessi al grande evento relativo alla Presidenza italiana del G8 (147 e 36 milioni); la prosecuzione degli interventi volti alla ricostruzione nei territori della Campania, Basilicata, Puglia e Calabria colpiti dai noti eventi sismici (69 e 81 milioni).

Nella voce residuale "*ALTRI TRASFERIMENTI*", infine, si affiancano il contenimento degli impegni (da 3.871 a 3.723 milioni; -3,8 per cento) e lo sviluppo dei pagamenti (da 1.043 a 1.169 milioni; +12,1 per cento).

All'interno della competenza sono ricompresi, peraltro, 2.096 milioni (2.405 nel 2007) accantonati sotto forma di residui di stanziamento su tre capitoli, qualificati come Fondo da ripartire per le aree sotto utilizzate. Nello stesso aggregato figurano poi assegnazioni al Fondo da ripartire per la progettazione e la realizzazione di opere strategiche di captazione e adduzione di risorse idriche (1.160 e 691 milioni), nonché al Fondo per la concessione di contributi relativi

agli interventi da realizzare dagli Enti locali per il risanamento e il recupero dell'ambiente e per la tutela dei beni culturali (96 e 120 milioni).

Ulteriori somme sono destinate al Fondo per l'emergenza rifiuti in Campania (150 milioni).

3.7.2. Altre spese correnti

Sostenuta dai rinnovi contrattuali, la spesa della categoria I "REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE" segna -dopo la flessione del 2007 – una significativa ripresa del 6,6 per cento sia degli impegni (da 84.783 a 90.364 milioni) sia dei pagamenti (da 82.527 a 87.967 milioni).

Il recupero è trascinato dalla voce largamente prevalente "*RETRIBUZIONI LORDE IN DENARO*", che espone indici incrementali superiori al dato medio. Si incrementano, infatti, del 7,7 per cento gli impegni (63.247 milioni) ed in misura lievemente superiore i pagamenti (60.927 milioni; +7,9 per cento).

Tale andamento è sorretto dallo sviluppo della voce "*STIPENDI*" (57.857 e 55.899 milioni; +9,6 e +8,8 per cento).

All'interno di quest'ultimo aggregato risultano in calo gli "*ALTRI COMPENSI AL PERSONALE*" per quanto riguarda gli impegni (da 3.669 a 3.195 milioni), mentre i corrispondenti pagamenti (3.124 milioni) si mostrano stabili. Nella sostanziale invarianza dei pagamenti (1.302 milioni), si accrescono gli impegni per "*LAVORO STRAORDINARIO*" (da 1.253 a 1.287 milioni). Si ampliano gli oneri relativi al "*FONDO UNICO DI AMMINISTRAZIONE*" sul versante della competenza (da 744 a 822 milioni) e contestualmente si riducono i relativi pagamenti (da 534 a 530 milioni). Risalgono gli impegni afferenti agli "*INCENTIVI PER L'OFFERTA FORMATIVA*" (da 11 a 45 milioni), mentre sulla cassa il profilo risulta discendente (da 47 a 35 milioni).

In netto ripiegamento, infine, gli oneri riguardanti il "*LAVORO A TEMPO DETERMINATO*" (da 87 a 10 milioni e da 60 a 38 milioni).

Contribuiscono in misura più ridotta alla crescita della categoria in esame i "*CONTRIBUTI SOCIALI EFFETTIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO*" (25.283 e 25.252 milioni; +3,9 e +4,1 per cento).

All'interno di questo aggregato è inclusa la contribuzione aggiuntiva dello Stato (8.361 milioni) peraltro in calo del 2,4 per cento rispetto all'anno precedente.

Una flessione espongono i "*CONTRIBUTI SOCIALI FIGURATIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO*" (1.085 e 1.082 milioni; -3,6 e -3,8 per cento). Si tratta di oneri che sostanzialmente coincidono con quelli inseriti nella categoria III della precedente classificazione economica.

Le "*RETRIBUZIONI IN NATURA*" (748 e 706 milioni) risultano stazionarie. Vi sono incluse le spese per buoni pasto, mense e vestiario (per un totale di 396 e 363 milioni; +5,3 per cento e +0,6 per cento), mentre la voce residuale "*ALTRE*" si commisura a 352 e 343 milioni.

Per una compiuta rappresentazione degli oneri di personale a carico del bilancio dello Stato, occorre aggiungere alla spesa della categoria I quella della categoria III "IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE" (4.878 e 4.886 milioni), che espone indici incrementali del 7,2 e del 6,8 per cento.

In tale ottica gli oneri complessivi per il personale contabilizzati in bilancio si commisurano a 95.242 e 92.853 milioni, segnando un incremento del 6,6 per cento sia per gli impegni che per i pagamenti.

La categoria II "CONSUMI INTERMEDI" – che aveva raggiunto nel 2007 il livello più basso dei precedenti sette anni – mostra segnali di ripresa sul lato della competenza (11.341 milioni; +3,3 per cento) e una ulteriore non lieve flessione sulla cassa (10.781 milioni; -6,6 per cento).

Si tratta di una spesa su cui negli ultimi anni hanno inciso specifiche misure di contenimento, tra cui il comma 507 della legge finanziaria per il 2007.

Questo è anche il settore in cui si è accumulato il maggiore *stock* di debiti sommersi, per cui i dati riportati risultano notevolmente sottostimati. Permangono, inoltre, per la categoria in esame problemi di corretta classificazione degli eterogenei oneri che la compongono.

Lo sviluppo degli impegni della categoria in questione è esclusivamente riconducibile alla voce maggioritaria "*ACQUISTO DI SERVIZI EFFETTIVI*" (9.193 milioni; +5,3 per cento), che – in controtendenza col dato medio – evidenzia anche un lieve incremento dei pagamenti (8.973 milioni; +1,4 per cento).

Al suo interno si registra un andamento diversificato delle diverse aree di spesa. La voce finanziariamente più consistente costituita dall'aggregato residuale "*ALTRI SERVIZI*", mostra contestualmente una crescita degli impegni (2.940 milioni; +13,6 per cento) e un calo dei pagamenti (2.838 milioni; -2,7 per cento).

In lieve risalita risulta la classe "*UTENZE, SERVIZI AUSILIARI E SPESE DI PULIZIA*" (740 e 737 milioni; +1,5 e +0,4 per cento), mentre recupera in maggiore misura la voce "*NOLEGGI, LOCAZIONI E LEASING OPERATIVO*" (1.071 e 1.063 milioni; +9,4 e +9,8 per cento). Continuano a

cedere le voci "*MANUTENZIONE ORDINARIA E RIPARAZIONI*" (1.548 e 1.463 milioni; -3,2 e –9,9 per cento) e "*INDENNITÀ DI MISSIONE E RIMBORSI SPESE DI VIAGGIO*" (447 e 420 milioni; -2,4 e – 7,1 per cento).

Crescono poi "*AGGI DI RISCOSSIONE*" (755 e 718 milioni; +10,4 e +12,4 per cento) e "*COMMISSIONI SU TITOLI*" (587 milioni; +14,6 per cento). In ulteriore flessione risultano gli oneri per "*STUDI, CONSULENZE E INDAGINI*" (72 e 71 milioni; -30,8 e –30,4 per cento).

Mostra un andamento differenziato la classe "*COMPENSI PER INCARICHI CONTINUATIVI*" (170 e 189 milioni; +18,9 e –11,3 per cento), mentre la spesa per "*CORSI DI FORMAZIONE*" evidenzia un deciso decremento (284 e 324 milioni; -23 e –18,4 per cento).

Denotano, infine una ulteriore crescita le "*SPESE DI RAPPRESENTANZA, RELAZIONI PUBBLICHE, CONVEGNI E MOSTRE, PUBBLICITÀ*" (161 e 164 milioni; +5,9 e +26,2 per cento) e i "*CANONI FIP*" (117 milioni per competenza e cassa; +5,4 per cento).

Dopo la risalita del precedente esercizio – seguita ad un triennio di forte ridimensionamento – torna a flettersi il comparto dell'"*ACQUISTO DI BENI*" sia sul versante degli impegni (2.020 milioni; -7 per cento) sia soprattutto in termini di pagamenti (1.785 milioni; -25,7 per cento). La variazione negativa è segnata dall'andamento della voce più consistente "*BENI DI CONSUMO*" (1.669 e 1.373 milioni), che accusa un declino dell'11,1 per cento sulla competenza e del 21,8 per cento sulla cassa. Concorre alla riduzione dei pagamenti del comparto la voce "*ARMI E MATERIALE BELLICO PER USI MILITARI*" (384 milioni; -37,3 per cento), che peraltro presenta una espansione degli impegni (323 milioni; +24,7 per cento).

Risulta, infine, azzerata la voce "*ACQUISTO DI SERVIZI EFFETTIVI*".

Dopo la semistazionarietà del precedente biennio, rimontano gli oneri della categoria VIII destinati al finanziamento del bilancio U.E. (15.500 milioni; +7,6 per cento).

L'evoluzione è dovuta all'incremento della quota prevalente legata al prodotto nazionale lordo e alle risorse IVA (da 12.146 a 13.290 milioni), mentre risultano in calo le risorse proprie tradizionali (passate da 2.264 a 2.210 milioni).

Espone una accelerata dinamica la spesa della categoria IX "INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE" (79.867 e 79.996 milioni; +17,1 e +16,2 per cento), che era risultata pressoché ferma nel 2006 ed in ripiegamento nel 2007.

L'andamento espansivo è legato, soprattutto, alla crescita della voce maggioritaria "*INTERESSI SU TITOLI A LUNGA SCADENZA*" (65.451 e 65.507 milioni; +19 per cento su entrambi i lati della gestione), cosicché è largamente riassorbita la consecutiva flessione segnata da tale

aggregato nei due anni precedenti. Concorrono allo sviluppo degli oneri anche gli "*INTERESSI PASSIVI A BREVE*" (6.112 milioni; +25,9 per cento), che sono aumentati in un biennio di oltre il 93 per cento.

Sostanzialmente stabili si mostrano gli "*ALTRI INTERESSI*" (6.149 e 6.117 milioni), mentre accusano una diminuzione gli "*INTERESSI SUI MUTUI*" (2.153 e 2.258 milioni; -4,5 e –20,2 per cento).

Il peso degli interessi passivi è peraltro parzialmente compensato anche nel 2008 dagli introiti (passati da 3.368 a 3.796 milioni) per retrocessione di interessi, dietimi ed altri proventi connessi alla gestione del debito pubblico. Il loro effettivo onere a carico del bilancio dello Stato è inferiore, pertanto, di un pari ammontare rispetto ai dati ufficiali della categoria IX.

Nella serie netta (tavola 2.1.12) il profilo espansivo degli interessi risulta maggiore (+17,3 e +16,4 per cento).

Riprende l'evoluzione della categoria X (49.090 e 48.617 milioni; +12,5 e +11,3 per cento), che torna a sfiorare i valori toccati nel 2005.

L'espansione è concentrata nella voce prevalente "*RESTITUZIONI E RIMBORSO DI IMPOSTE*" (43.064 e 43.021 milioni), in cui si registrano tassi di incremento del 30,8 e del 30,5 per cento (e un aumento di oltre 10.000 milioni rispetto al precedente esercizio).

Al suo interno progrediscono di oltre un quarto gli oneri connessi alle "*RESTITUZIONI E AL RIMBORSO DI IMPOSTE INDIRETTE*" (28.840 e 28.797 milioni). Essi sono alimentati in misura preponderante dai rimborsi IVA (che passano da 20.500 a 26.500 milioni) – effettuati dai concessionari, a richiesta e d'ufficio, anche mediante compensazione operata sulle imposte indirette, sulle somme spettanti alle Regioni, all'INPS e agli altri enti previdenziali – nonché da un ammontare di 1.892 milioni di restituzioni e rimborsi IVA.

La componente minoritaria "*RESTITUZIONI E RIMBORSO DI IMPOSTE DIRETTE*" (14.223 e 14.224 milioni) fa segnare, d'altra parte, indici incrementali del 26,7 e del 26,3 per cento. Vi figurano 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 (saliti da 7.000 a 11.000 milioni); restituzioni e rimborsi dell'IRPEF, dell'IRPEG e dell'ILOR (3.213 e 3.215 milioni; +2,2 per cento sia per competenza che per cassa).

Prosegue il ridimensionamento degli oneri connessi alle "*VINCITE E COMMISSIONI DEL LOTTO*" (3.602 e 3.828 milioni; -16,1 e –12,1 per cento), che riguardano le somme assegnate all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato per la gestione del servizio del lotto automatizzato.

Un crollo del 62,6 e del 72,1 per cento evidenziano le "*ALTRE POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE*" (2.375 e 1.768 milioni), per effetto del venir meno della regolazione contabile dei minori versamenti connessi al recupero dell'acconto corrisposto dai concessionari della riscossione, obbligo ora abolito (pari nel 2007 a 4.609 milioni). Nella voce residuale crescono, comunque, le quote sui canoni di abbonamento spettanti alla RAI (da 1.565 a 1.625 milioni).

Dopo la stasi del precedente esercizio, la categoria XI "AMMORTAMENTI" mostra un ritmo di incremento del 14,1 per cento, attestandosi a 186 milioni per competenza e cassa.

Come nel quinquennio precedente risultano contabilizzati solo gli ammortamenti relativi ai beni immobili.

Alla flessione del precedente biennio fa seguito un forte sviluppo della spesa relativa alla categoria XII "ALTRE USCITE CORRENTI" (849 e 466 milioni; +45,9 e +38,3 per cento).

Tali oneri coincidono sostanzialmente con quelli collocati nelle "*ALTRE SOMME NON ALTROVE CLASSIFICATE*". Vi rientra una pluralità di spese eterogenee. La più consistente è costituita dal Fondo corrispondente a quota parte dell'importo del 5 per mille del gettito IRE da utilizzare per il sostegno del volontariato, per il rifinanziamento della ricerca scientifica, della ricerca sanitaria e dell'Università, nonché per attività sociali svolte dai Comuni di residenza dei contribuenti (405 milioni di impegni). Risultano poi contabilizzati oneri riferiti al 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 (61 milioni).

In questa categoria residuale sono esposte anche le spese derivanti dai ricorsi proposti dagli aventi diritto ai fini dell'equa riparazione dei danni subiti in caso di violazione del termine ragionevole del processo (25 milioni di impegni e pagamenti).

La restante quota riguarda, essenzialmente, la spesa per "*LITI, ARBITRAGGI, RISARCIMENTI E ACCESSORI*", presente nella quasi totalità degli stati di previsione, nonché il pagamento dei residui perenti di spese correnti per i quali risulta soppresso il capitolo di provenienza.

3.7.3. Altre spese in conto capitale

Un diversificato andamento gestionale si registra per la spesa della categoria XXI "INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI" (7.090 e 6.284 milioni). All'ulteriore incremento degli impegni (+15,8 per cento dopo il +47,9 per cento del precedente esercizio) si

accompagna un calo del 3,1 per cento dei corrispondenti pagamenti, peraltro oggetto di una marcata evoluzione nel 2007 (+79,4 per cento).

La quota prevalente della spesa riguarda, come di consueto, la voce residuale "*ALTRI INVESTIMENTI*" (4.796 e 4.561 milioni; +14,4 e +2,5 per cento) che assorbe il 67,6 e il 72,6 per cento degli oneri dell'intera categoria. Ne risulta opaco e praticamente illeggibile l'andamento gestionale legato ad una serie eterogenea di interventi, fra i quali gli importi maggiori si riferiscono ai Ministeri della difesa (3.011 e 3.054 milioni), interno (641 e 614 milioni) ed ambiente (552 e 366 milioni).

Si pone, comunque, l'esigenza di una diversa e più articolata classificazione per rendere maggiormente trasparente l'allocazione e l'utilizzo delle risorse in questione.

Per quanto riguarda le altre spese specificamente individuate, si evidenzia un ulteriore incremento della voce "*OPERE PUBBLICHE*" in termini di impegni (da 780 a 896 milioni; +14,9 per cento) e la sua caduta sul lato dei pagamenti (da 760 a 564 milioni; -25,8 per cento).

Analogo divaricato andamento espongono le voci "*SOFTWARE ED HARDWARE*" (437 e 453 milioni; +13,2 e –13,4 per cento), "*FABBRICATI NON RESIDENZIALI*" (233 e 127 milioni; +21,4 e –4,5 per cento) e "*MOBILI, MACCHINARI ED ATTREZZATURE SCIENTIFICHE*" (128 e 141 milioni; +9,4 e –8,9 per cento).

Pressoché stabili (128 milioni) risultano gli impegni per "*MEZZI DI TRASPORTO*" (128 milioni), mentre i relativi pagamenti (134 milioni) accusano un decremento del 10,1 per cento.

Prosegue la crescita delle classi "*INFRASTRUTTURE MILITARI*" (211 e 135 milioni; +52,9 e +6,3 per cento) e "*ARMI LEGGERE*" (84 e 77 milioni; +6,3 e + 18,5 per cento).

Esplode formalmente la spesa della categoria XXI "ACQUISIZIONI DI ATTIVITÀ FINANZIARIE" (9.685 e 8.826 milioni; +929,2 e +1.073,6 per cento).

Alla base di tale impennata ci sono le anticipazioni alle regioni in attuazione dei piani di rientro regionale in materia sanitaria, che hanno portato ad impegni per 9.100 milioni ed a pagamenti per 8.378 milioni.

Al netto di tale posta straordinaria, che non trova peraltro una specifica imputazione alle voci di spesa della categoria, il profilo gestionale del 2008 perde la sua carica espansiva e cambia addirittura di segno. Gli impegni finiscono per ammontare così a 585 milioni (-37,8 per cento) ed i pagamenti a 448 milioni (-40,4 per cento).

Completamente recessiva è la voce "*AZIONI ED ALTRE PARTECIPAZIONI*" (186 e 114 milioni; -62,5 e –77,6 per cento), mentre quella relativa alla "*CONCESSIONE DI PRESTITI*" indica

contestualmente una flessione degli impegni (399 milioni; -10,6 per cento) e un balzo dei pagamenti (334 milioni; +36,9 per cento).

Sul primo aggregato insistono, fra l'altro, le operazioni di ristrutturazione e riorganizzazione industriale dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato (33 milioni); le garanzie assunte dallo stato in dipendenza di varie disposizioni legislative (79 e 5 milioni); le somme assegnate al Fondo istituito per contribuire alla ricapitalizzazione delle fondazioni lirico-sinfoniche (20 milioni); gli importi per la ricapitalizzazione della Fincantieri S.p.A. (18 milioni); l'aumento del capitale sociale delle Ferrovie della Calabria e del Sud-Est (30 milioni).

Sul secondo aggregato gravano gli impegni relativi al fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle immissioni di gas ad effetto serra (190 milioni di sola competenza); conferimenti al fondo rotativo per le imprese (178 e 333 milioni).

3.8. Formazione e gestione dei residui

3.8.1. La situazione generale

I residui complessivi – dopo il drastico calo del precedente esercizio, dovuto sostanzialmente alla riduzione da sette a tre anni del termine di conservazione in bilancio dei residui propri di conto capitale – mostrano una lieve flessione (da 92.356 a 90.039 milioni).

Pressoché stazionari risultano i residui passivi relativi alle spese finali di bilancio, che passano da 88.608 a 89.336 milioni, mentre i resti riconducibili al "RIMBORSO DELLE PASSIVITÀ FINANZIARIE" si riducono di oltre l'80 per cento (da 3.748 a 703 milioni).

Resta quasi inalterata la ripartizione dei residui per esercizio di provenienza. I residui di nuova formazione mantengono la prevalente incidenza raggiunta nel 2007 (da 55.436 a 56.045 milioni), ma evidenziano una diversa composizione al loro interno. La quota maggioritaria dei resti provenienti dalla competenza riguarda la parte corrente (in crescita da 26.230 a 31.992 milioni), cui si contrappone un quasi pari ripiegamento del conto capitale (da 29.206 a 24.053 milioni).

Non si riscontrano significative variazioni neppure nell'area dei residui di vecchia formazione, che esibiscono pressappoco la stessa consistenza del precedente esercizio (33.292 milioni a fronte di 33.173 milioni).

Cresce, peraltro, nel loro ambito la quota rappresentata dai residui di conto capitale (dal 64,4 al 67,3 per cento), che passano in valore assoluto da 21.367 a 22.390 milioni, mentre quelli di parte corrente flettono (da 11.806 a 10.902 milioni).

I residui di stanziamento relativi alle operazioni finali di bilancio permangono all'incirca sul valore segnato nel 2007 (18.655 milioni) e quasi coincidono con quelli complessivi (18.674 milioni). Tale esito sconta, peraltro, la mancata attivazione del decreto di rideterminazione dei residui di stanziamento da parte del Presidente del Consiglio.

La lieve progressione dei residui di stanziamento è dovuta all'andamento dei residui di parte corrente (da 3.299 a 4.831 milioni), che riassorbe la contrazione di quelli del conto capitale (da 15.112 a 13.824 milioni).

La parte di gran lunga prevalente (80,4 per cento) è costituita dalla quota dei residui di stanziamento provenienti dalla competenza (15.000 milioni).

Il 93,8 per cento dei residui passivi complessivi (inclusi quelli riferiti al "RIMBORSO DELLE PASSIVITÀ FINANZIARIE") è concentrato su solo sette Ministeri: economia e finanze (42.813 milioni); sviluppo economico (10.540 milioni), infrastrutture e trasporti (9.352 milioni); lavoro, salute e politiche sociali (8.071 milioni); istruzione, università e ricerca (5.979 milioni); interno (3.942 milioni) e difesa (3.407 milioni).

3.8.2. La situazione nel settore dei trasferimenti

Presenta una lieve flessione (da 71.701 a 70.185 milioni) la consistenza dei residui passivi nel settore dei trasferimenti, che costituiscono tuttora il 78,6 per cento dell'intero *stock* dei resti riguardante le operazioni finali di bilancio.

Il versante di conto capitale, fortemente inciso nel precedente esercizio dal nuovo regime della perenzione dei residui propri, espone un ulteriore sensibile taglio (da 43.186 a 38.281 milioni), mentre la parte corrente registra un allargamento dei residui (da 28.515 a 31.904 milioni).

La parte prevalente dei residui si riferisce, come di consueto, alla voce "TRASFERIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE" che, dopo il deciso decremento del 2007, torna a crescere (da 40.222 a 42.982 milioni), sotto la spinta della parte corrente (da 24.981 a 28.393 milioni). D'altra parte, i residui del conto capitale passano da 15.241 a 14.589 milioni, risultando dimezzati rispetto al 2005.

Circa i due terzi dei residui in parola sono concentrati sui "*TRASFERIMENTI ALLE AMMINISTRAZIONI LOCALI*" (da 27.265 a 28.272 milioni), in larga misura relativi alla parte corrente (20.369 milioni). Al loro interno l'incidenza maggiore si registra per i "*TRASFERIMENTI*

ALLE REGIONI", che presentano una crescita di oltre 3.000 milioni (da 16.906 a 20.174 milioni), sorretta dai residui di parte corrente (da 11.201 a 15.797 milioni).

Si riduce a 4.416 milioni la consistenza dei residui relativi a Comuni e Province, che segna il livello più basso degli ultimi otto anni. Un più elevato accumulo di residui si evidenzia per gli "*ORGANISMI PREVIDENZIALI*" (da 7.311 a 8.044 milioni). Crescono per il secondo anno consecutivo i residui verso le Amministrazioni centrali (da 5.539 a 6.544 milioni).

Un ulteriore calo, trainato dall'evoluzione del conto capitale, mostrano i residui riferiti ai "TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE" (da 12.357 a 10.658 milioni), più che dimezzati in un biennio.

Anche i residui relativi agli "ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE" evidenziano un profilo discendente (da 16.801 a 14.820 milioni).

Declina poi la consistenza dei residui sui "TRASFERIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE" (da 1.059 a 972 milioni) e quella sui "TRASFERIMENTI ALL'ESTERO" (da 1.263 a 754 milioni).

3.8.3. La situazione dei residui di stanziamento

Come si è detto, i residui di stanziamento inerenti alle operazioni finali di bilancio risultano pressoché invariati (da 18.411 a 18.655 milioni). L'incidenza maggiore, seppure in calo dal 78,9 al 70,8 per cento, riguarda il settore dei trasferimenti, con una consistenza passata da 14.515 a 13.217 milioni. Al suo interno la quota più elevata si riferisce agli "ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE" (scesi, comunque, da 10.146 a 8.573 milioni).

Crescono i resti inerenti ad Amministrazioni pubbliche (da 2.067 a 2.487 milioni).

La progressione è spinta dalle somme accantonate per le "*AMMINISTRAZIONI CENTRALI*" (da 1.116 a 1.338 milioni), per le "Amministrazioni locali" (da 614 a 761 milioni) e per gli "*ORGANISMI PREVIDENZIALI*" (da 335 a 386 milioni). Risultano aumentati anche i residui di stanziamento verso le imprese (da 1.841 a 2.018 milioni).

A 140 milioni (a fronte di 461 del 2007) ammontano le somme accantonate per i "TRASFERIMENTI ALL'ESTERO E ALLE FAMIGLIE".

Al netto dei trasferimenti, la quota largamente prevalente dei residui di stanziamento di parte corrente si riferisce alla categoria I "REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE" (salita da 2.786 a 3.527 milioni).

Somme risultano accantonate (pari in complesso a 1.001 milioni) anche su ulteriori tre categorie ("ALTRE USCITE CORRENTI", "CONSUMI INTERMEDI" e "IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE").

Eccettuata la quota riguardante i trasferimenti, i residui di stanziamento sul conto capitale registrano una flessione in ordine agli "INVESTIMENTI FISSI LORDI" (da 827 a 716 milioni), mentre passano da 107 a 194 milioni con riferimento alle "ACQUISIZIONI DI ATTIVITÀ FINANZIARIE".

L'89,9 per cento dei residui di stanziamento accumulati sulla spesa finale è costituito da soli quattro Ministeri: economia e finanze (8.797 milioni), sviluppo economico (6.221 milioni); istruzione, università e ricerca (946 milioni) e infrastrutture e trasporti (807 milioni).

3.9. Analisi per missioni

3.9.1. Una sintetica analisi per missioni (tavole 2.1.13; 2.1.14 e 2.1.15) mostra che, in rapporto alla massa impegnabile per spese finali di 572,5 miliardi (al netto del rimborso di prestiti, programma 2 della missione 34 "Debito pubblico", per 194,5 miliardi), cinque finalità da sole accentuano la loro incidenza rispetto al precedente esercizio, raggiungendo il livello di 395,7 miliardi, pari al 69,1 per cento. In altri termini, circa i sette decimi delle spese finali attengono a 5 missioni, mentre i restanti tre decimi si distribuiscono sulle altre 29 missioni, rendendo più evidente lo squilibrio già sottolineato l'anno scorso.

Trattasi delle missioni 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", con una massa impegnabile di 123 miliardi, pari al 21,5 per cento delle spese finali; 34 "Debito pubblico", programma 1, riguardante gli interessi , con 85 miliardi, pari al 14,8 per cento; 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio", con 72,1 miliardi, pari al 12,6 per cento; 25 "Politiche previdenziali", con 68,4 miliardi, pari al 12 per cento; 22 "Istruzione scolastica", con 47,2 miliardi, pari all'8,2 per cento.

Rispetto al 2007, si nota il notevole incremento dell'incidenza della missione 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie locali", di circa due punti percentuali, nonché la flessione di 0,7 punti della missione 25 "Politiche previdenziali" e il corrispondente aumento del peso della missione 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio".

Delle restanti spese, circa due decimi riguardano altre 6 missioni: 4 "L'Italia in Europa e nel mondo" (28 miliardi, il 4,9 per cento), 24 "Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia" (24,5 miliardi, il 4,3 per cento), 5 "Difesa e sicurezza del territorio" (23,4 miliardi, il 4,1 per cento), 13 "Diritto alla mobilità" (13,6 miliardi, il 2,4 per cento), 7 "Ordine pubblico e

sicurezza" (10,6 miliardi, l'1,9 per cento), 23 "Istruzione universitaria" (8,8 miliardi, l'1,5 per cento).

Considerazioni analoghe emergono sotto il profilo dei dati di consuntivo relativi agli impegni di competenza.

Risulta, pertanto, estremamente elevato il livello di concentrazione della spesa statale, circa il 90 per cento, in sole 11 missioni, mentre il residuo decimo si distribuisce sulle altre 23 missioni, con livelli veramente esigui, quindi scarsamente significativi, per talune di esse (vedi, ad esempio, la missione 10 "Energia e diversificazione delle fonti energetiche", con soli 114 milioni di massa impegnabile; la missione 31 "Turismo", con 111 milioni e la missione 16 "Commercio internazionale e internazionalizzazione del sistema produttivo", con 293 milioni). Anche sotto questo profilo, si impone, ad avviso della Corte, una razionale rivisitazione delle attuali missioni.

L'auspicata rivisitazione dovrà naturalmente tener conto del futuro progressivo ridimensionamento della missione 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", indotto dall'attuazione del federalismo fiscale, che comporterà la trasformazione delle attuali compartecipazioni in tributi propri degli enti territoriali. Il conseguente recupero dimensionale delle altre missioni rispetto alla spesa finale del bilancio statale potrà essere nuovamente valutato ai fini della significatività dell'aggregato. Va precisato, altresì, che le considerazioni precedenti attengono esclusivamente al parametro della consistenza quantitativa delle missioni e prescindono da valutazioni di altra natura rilevanti nell'individuazione delle missioni, quali quelle attinenti all'organizzazione amministrativa che gestisce la spesa o alla rilevanza politica della finalità perseguita.

L'utilizzo delle disponibilità nella gestione di competenza si è collocato, nel 2008, sul livello del 92,8 per cento, con un limitato progresso rispetto al precedente esercizio, dando luogo ad impegni per 531,2 miliardi; la sua distribuzione appare molto diversificata, con valori elevati, a volte prossimi al 100 per cento, per le missioni caratterizzate da rilevanti trasferimenti: missione 1 "Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri; missione 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali"; missione 23 "Istruzione universitaria"; missione 25 "Politiche previdenziali". Valori minimi si riscontrano, invece, per la missione 10 "Energia e diversificazione delle fonti energetiche" (10,7 per cento), la missione 12 "Regolazione dei mercati" (12,1 per cento) e la missione 28 "Sviluppo e riequilibrio territoriale" (18,1 per cento).

Come osservato l'anno scorso, nella missione 33 "Fondi da ripartire" emergono impropriamente impegni per circa il 3 per cento della massa impegnabile, nonostante la natura

dell'aggregato, che non dovrebbe dar luogo ad impegni in senso tecnico, essendo destinato ad essere ripartito sulle altre missioni nel corso della gestione. Trattasi, in realtà, di impegni contabili assunti al fine di consentire la conservazione in bilancio, quali residui di stanziamento, di importi utilizzabili nel successivo esercizio sul fondo per i contratti del personale statale. Si rivelerebbe opportuna, al riguardo, una specifica individuazione di tali disponibilità, anche mediante distinta articolazione, nelle varie fasi gestionali, sulla scorta dell'evolversi delle procedure contrattuali.

La stessa missione 33 conferma l'anomala presenza di cospicue economie, come osservato nel precedente rendiconto. Nel consuntivo 2008, trattasi di oltre 2,5 miliardi, il 34,7 per cento della disponibilità: non può che ripetersi, al riguardo, l'invito ad una maggiore accuratezza nelle previsioni.

Sempre sotto il profilo della competenza, appare utile un raffronto con il precedente esercizio. Un parametro significativo può essere individuato nell'incidenza degli impegni assunti per ciascuna missione rispetto al totale di impegni per spese finali. Sotto tale profilo, emergono nel 2008 le spese della missione 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", con circa il 23 per cento, in netto incremento sul 2007; seguono gli impegni delle missioni 34 "Debito pubblico" , programma 1, concernente gli interessi sul debito, con circa il 15 per cento; 25 "Politiche previdenziali", con il 12,7 per cento; 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio", con il 12,2 per cento e 22 "Istruzione scolastica", con l'8,7 per cento.

Viceversa, numerose appaiono le missioni di lievissima rilevanza quantitativa, con pesi relativi inferiori allo 0,2 per cento, quali le missioni 2, 10, 12, 16, 19, 20, 27, 28, 30, 31. La circostanza pone in evidenza la scarsa significatività delle aggregazioni prescelte per circa un terzo dell'attuale classificazione funzionale di primo livello e induce ad opportuni approfondimenti e a solleciti affinamenti anche metodologici, onde non attenuare le grandi potenzialità di razionalizzazione allocativa alla base della nuova classificazione di bilancio.

Per quanto attiene alla gestione di cassa, va notato che, rispetto all'utilizzo medio delle autorizzazioni, risultato del 91,1 per cento (89 per cento nel 2007), le missioni più "dinamiche" sono state quelle caratterizzate da elevata incidenza di trasferimenti e/o oneri di personale, come le missioni 2, 3, 4, 27, 28, 30.

Stabile, nel complesso delle spese finali, si presenta la gestione dei residui, che passano dagli iniziali 88,3 miliardi a 89,3 miliardi alla fine del 2008, con punte rilevanti per la missione 3 e per quelle contenenti elevate quote di spese di investimento.

3.9.2. Uno specifico accenno alle missioni e ai programmi che interessano in via pressoché esclusiva il Ministero dell'economia e delle finanze, non inseriti nell'analisi delle politiche pubbliche di cui al volume secondo, sembra doveroso (tavola 2.1.16).

Trattasi delle missioni 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio" e 34 "Debito pubblico", limitatamente al programma 1, che hanno complessivamente riguardato una massa impegnabile di ben 157,2 miliardi di euro, pari ad oltre il 27,5 per cento del totale delle spese finali di bilancio e al 46,5 per cento delle spese finali del dicastero. Ove si consideri anche il programma 2 della missione 34, destinato al rimborso dei prestiti, che da solo raggiunge il livello di 194,5 miliardi, l'incidenza sul totale delle spese di bilancio sale al 61 per cento.

Relativamente alla missione 34, la Corte suggerisce di valutare l'opportunità di una revisione dell'attuale classificazione funzionale, intesa da un lato ad escludere da essa il rimborso del debito statale (programma 2), limitando in maniera più appropriata l'allocazione per missioni alle sole spese finali; e dall'altro a collocare in apposito programma della missione 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio" gli oneri per il servizio del debito, in massima parte interessi.

La gestione 2008 mostra impegni totali per 144,2 miliardi, pari al 46,2 per cento della massa impegnabile del dicastero, estremamente concentrati nelle missioni 29 (64,8 miliardi) e 34-programma 1 (79,4 miliardi). L'operatività della gestione si mantiene su livelli elevati, con incidenze degli impegni generalmente al di sopra del 90 per cento delle disponibilità.

Nella missione 29 si rinvengono attività tipiche del dicastero, allocate nei 5 programmi che la compongono. Tra questi, emerge il programma 5 – Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte, con oltre 60,9 miliardi di massa impegnabile, utilizzati per circa il 90 per cento, concernenti i rimborsi IVA e imposte dirette, il gioco del lotto e i compensi ai concessionari.

A grande distanza, segue il programma 1 – Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità, con circa 7 miliardi di massa impegnabile, utilizzati per il 97 per cento, in gran parte riguardanti i contratti di servizio e le convenzioni con le Agenzie fiscali; il programma 3 – Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali, con 2,5 miliardi; il programma 2 – Programmazione economico-finanziaria e politiche di bilancio, con 1,9 miliardi.

Il programma 1 della missione 34 concerne gli oneri per il servizio del debito, gli interessi, che raggiungono impegni per 79,4 miliardi, oltre il 93,4 per cento della massa impegnabile, esponendo economie per 5,6 miliardi, importo molto simile a quello aggiunto con

il provvedimento di assestamento di bilancio. L'inatteso andamento flettente dei tassi di interesse alla fine del 2008 può solo in parte giustificare l'anomala coincidenza, tenuto conto dello *stock* di debito emesso a metà esercizio, della dimensione dei titoli a breve e dell'invarianza del ricorso al mercato autorizzato dalla legge finanziaria.

Quanto al programma 2, relativo al rimborso del debito, il consuntivo 2008 espone 9,7 miliardi di economie, con una notevole riduzione rispetto al precedente esercizio, quando si raggiunse il livello di oltre 30 miliardi. Il risultato, soprattutto in un periodo di gravi turbolenze sui mercati finanziari, va indubbiamente apprezzato, nella prospettiva di ulteriori miglioramenti nelle tecniche previsionali.

Sotto il profilo della gestione di cassa, si possono rilevare andamenti sostanzialmente analoghi. La missione 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio" presenta, a fronte di una massa spendibile di 72,7 miliardi, autorizzazioni di cassa per 67,2 miliardi (92,8 per cento) e pagamenti per 63,4 miliardi (93,4 per cento delle autorizzazioni). Sia nella componente interessi che nel rimborso del debito della missione 34 si manifesta una sensibile discrasia tra pagamenti (267,3 miliardi, dei quali 79,6 per interessi) e autorizzazioni di cassa (279,6 miliardi, di cui 85,1 per interessi). Il fenomeno merita un approfondimento, considerata la sua rilevanza quantitativa.

Un cenno, infine, alla gestione dei residui, che limitatamente alle missioni 29 e 34 passano dai 12,2 miliardi iniziali agli 7,8 miliardi finali, con una rilevante flessione concentrata nella missione 34 "Debito pubblico".

4. Il conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei Ministri

4.1. L'impostazione per "missioni e programmi"

Come negli scorsi esercizi, l'analisi delle risultanze finanziarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri - il cui consuntivo, in base al dPCM 9 dicembre 2002[42], è trasmesso alla Corte dei conti, ai fini del referto, unitamente all'invio dello stesso ai Presidenti delle Camere (art. 13, comma 6) - è inserita nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato per gli evidenti raccordi programmatici e di bilancio. Tali raccordi appaiono accentuati in relazione alla impostazione per "missioni e programmi" del bilancio dello Stato, volta a conferire maggiore chiarezza e trasparenza nella destinazione finale delle risorse. A tale classificazione si è via via allineata, in coerenza alle indicazioni della Corte, anche l'autonomo bilancio della Presidenza

[42] Recante la "Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri". Il conto finanziario 2008 è stato approvato il 28 maggio 2009 con dPCM.

del Consiglio, in un percorso che va ad incrociarsi anche con la attribuzione - sia nella XV che nella XVI Legislatura - di nuove competenze e risorse.

Il processo avviato evidenzia successivi affinamenti a partire dalla enucleazione delle risorse differenziate per funzioni nell'ambito del capitolo 2115, del bilancio del Ministero dell'economia e finanze, prospettata in via sperimentale dalla Corte[43], cui è seguita, già dallo scorso esercizio in sede di consuntivo, l'individuazione dei programmi correlati ai Centri di Responsabilità, dando evidenza alle risorse gestite dalla Presidenza coerentemente al quadro programmatico sotteso alla impostazione del bilancio dello Stato. Tale percorso evidenzia una ulteriore tappa nella configurazione del documento previsionale per il 2009, che si conforma anche al disegno delle missioni - oltre che dei programmi - di derivazione statale, ponendo una specifica correlazione programmatica e funzionale tra risorse stanziate a livello di bilancio dello Stato e risorse allocate nel bilancio autonomo della Presidenza.

Il bilancio di previsione 2009 della Presidenza del Consiglio (dPCM 19 dicembre 2008) risulta, infatti, articolato nelle seguenti missioni e programmi:

- missione 1 "Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale, e PCM" - Programma 3 "PCM";

- missione 3 "Relazioni finanziarie con le Autonomie territoriali" - Programma 1 "Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore";

- missione 8 "Soccorso civile" - Programma 5 "Protezione civile";

- missione 15 "Comunicazioni" - Programma 4 "Editoria";

- missione 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia" - Programma 4 "Lotta alle dipendenze" - Programma 7 "Sostegno alla famiglia" - Programma 8 "Promozione dei diritti e delle pari opportunità";

- missione 30 "Giovani e sport " - Programma 1 "Attività ricreative e sport" - Programma 2 "Incentivazione e sostegno alla gioventù";

- missione 31 "Turismo" - Programma 1 "Sviluppo e competitività del turismo".

Tale esplicitazione contabile evidenzia la crescente complessità, qualitativa e quantitativa, delle risorse gestite dalla Presidenza e consente una differenziazione di quelle riferite a specifiche "politiche" scorporate dai bilanci delle Amministrazioni di provenienza o direttamente *ex novo* attribuite alla Presidenza. Proprio per tale ragione se ne parla più diffusamente nel volume II, limitandosi in questa sede ad un'analisi generale del conto

[43] Cfr. Relazione sull'esercizio finanziario 2007.

consuntivo della Presidenza del Consiglio dei Ministri – che naturalmente comprende l'intera gestione – offrendo una visione d'insieme del quadro finanziario, con una specifica attenzione alle risorse riferibili direttamente al Segretariato generale.

Va, infatti, rimarcato che sia nella XV che nella XVI Legislatura si registra un diverso assetto organizzativo della Presidenza del Consiglio. In base al percorso avviato dal DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito con legge 17 luglio 2006 n. 233, si sono affidate nuove e diverse attribuzioni in tema di famiglia, pari opportunità, politiche giovanili, sport, turismo, sostanzialmente confermate dal DL 16 maggio n. 85, convertito nella legge 14 luglio 2008 n. 121, che ha anche riportato alla Presidenza del Consiglio i compiti in materia di politiche antidroga, assegnati, nella precedente Legislatura, al Ministero della solidarietà sociale.

Di conseguenza, l'impianto contabile della Presidenza ha recepito le innovazioni introdotte con la normativa richiamata, la quale ha comportato il consolidamento di funzioni diverse da quelle tradizionalmente svolte.

Se, come più analiticamente illustrato, il percorso di leggibilità del bilancio segna significative tappe di chiarezza e definizione, residuano talune criticità sistematiche ed anche operative, accentuate dal più volte segnalato cambiamento dall'originario disegno del decreto legislativo n. 303 del 1999, con l'innesto anche di personale proveniente da altre Amministrazioni.

Sul piano organizzativo, le strutture di missione, istituite ai sensi dell'art. 7, comma 4, del d.lgs. n. 303 del 1999, come modificato dal comma 155 dell'articolo 2 del decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, per una durata temporanea, comunque non superiore a quella del Governo[44] hanno formato oggetto di una specifica analisi sulla relativa gestione[45]. È emerso che tali strutture, istituite con differente genesi e finalità[46], non sempre presentano i requisiti peculiari della specialità delle funzioni e della temporaneità della durata[47], dovendosi meglio calibrare l'utilizzazione del personale, e, comunque, assicurare una valutazione adeguata dei risultati conseguiti. Nella relazione che accompagna il conto finanziario 2008 della Presidenza si precisa che, con il bilancio 2009, al

---

[44] Disposizione modificata dall'art. 10 del DL 8 aprile 2008 n. 59, convertito nella legge n. 101 del 6 giugno 2008, che ha previsto la decadenza delle strutture, ove non confermate, decorsi 30 giorni dal giuramento del nuovo Governo.

[45] Corte dei conti, Sezione centrale del controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato, I collegio, delibera n. 4 del 2009.

[46] L'analisi non concerne le strutture costituite in luogo di dipartimenti e quelle, che recano denominazioni similari, previste da ordinanze di Protezione civile in correlazione a fenomeni emergenziali.

[47] Si è evidenziata l'esigenza di una verifica della *performance* resa dal personale assegnato (per la gran parte costituita da unità acquisite da pubbliche Amministrazioni diverse in posizione di prestito, e da esperti estranei alla Pubblica Amministrazione, per lo più incaricati di funzioni dirigenziali, di studi e consulenze o di collaborazioni a titolo occasionale o coordinato e continuativo) e dell'individuazione di obiettivi specifici per l'attività delle strutture, assicurando una migliore leggibilità dei dati finanziari nel bilancio della Presidenza.

fine di dare maggiore leggibilità e significatività al documento contabile, sono stati istituiti "per memoria" specifici capitoli (capitoli 124 e 125) destinati ad evidenziare le spese del personale utilizzato dalle strutture di missione.

In ordine a tali aspetti, si è evidenziata l'esigenza di sviluppare l'attività dell'ufficio per il controllo interno, che ha preso avvio solo nel 2007 con riguardo ai costi delle strutture di missione operanti all'interno del Segretariato generale, con la prospettiva di estendersi successivamente anche a quelle facenti capo ai Ministri senza portafoglio.

Tali specifici profili si inquadrano in una necessaria più ampia prospettiva, coinvolgente l'intero assetto e la piena funzionalità dell'apparato, che deve ampliarsi nelle analisi dell'ufficio per il controllo interno, sinora apparse prevalentemente incentrate sulle strutture del Segretariato generale.

4.2. Il quadro previsionale per il 2008.

Con riferimento all'esercizio 2008, il bilancio di previsione della Presidenza, approvato con dPCM 10 dicembre 2007, è stato articolato in linea con gli indirizzi per la formulazione delle previsioni di spesa contenuti nella Direttiva del Segretario generale del 3 agosto 2007[48], in coerenza alle modifiche apportate dal dPCM 4 luglio 2007 alla disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza[49].

La ripartizione per "missioni e programmi" del bilancio di previsione della Presidenza segna, come si è anticipato, un indirizzo che va a svilupparsi coerentemente con quanto predisposto in sede di impostazione del bilancio dello Stato. E' stata individuata nel bilancio di previsione 2008 la missione "Unità di indirizzo politico ed amministrativo del Governo", declinata funzionalmente nei programmi, quali aggregati omogenei di attività volti al perseguimento delle finalità affidate al Segretariato ed alle strutture facenti capo a Ministri senza portafoglio o a Sottosegretari di Stato.

Il prospetto che segue riporta quanto è stato stanziato nel bilancio di previsione 2008 con riferimento ai programmi e Centri di Responsabilità:

---

[48] La Direttiva del Segretario generale sulla formulazione delle previsioni di spesa per l'anno 2008 ha segnalato, tra l'altro, a tutti i Centri di Responsabilità la massima attenzione nella determinazione degli stanziamenti nell'esigenza di limitare il ricorso all'istituto del riporto, in coerenza a quanto più volte auspicato dalla Corte.

[49] Il dPCM 4 luglio 2007 ha apportato significative modifiche al citato decreto del 9 dicembre 2002: da un lato ha modificato l'articolo 6, comma 3, stabilendo che l'ufficio bilancio e ragioneria della Presidenza trasmetta il progetto di bilancio "redatto sulla base del disegno di legge del bilancio dello Stato presentato alle Camere e tenuto conto delle eventuali note di variazione al momento intervenute", dall'altro, in maniera coerente con la nuova impostazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi, ha aggiunto, alla dizione "unità previsionali di base", le parole "missioni/programmi". A tale indirizzo è seguita, nel conto finanziario 2007, una rivisitazione innovativa dei dati di bilancio, articolati, a consuntivo, seppur in via sperimentale, anche per missioni/programmi.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI		
MISSIONE: UNITA' DI INDIRIZZO POLITICO ED AMMINISTRATIVO DEL GOVERNO		
PROGRAMMI	**CENTRI DI RESPONSABILITA'**	
Coordinamento dei servizi istituzionali e generali della PCM	1 Segretariato generale Servizio civile nazionale Oneri comuni e trattamenti di quiescenza	190.055.383 303.422.000 14.177.124
Coordinamento delle politiche relative agli affari regionali e autonomie locali	2. Conferenza Stato - Regioni 7. Affari Regionali	32.452.839
Coordinamento delle politiche relative ai rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali	3. Rapporti con il Parlamento 5. Riforme istituzionali	8.695.934
Coordinamento delle politiche europee	4. Politiche comunitarie	10.592.822
Coordinamento delle politiche relative alle riforme e l'innovazione nella P.A.	6. Funzione pubblica 12. Innovazione e tecnologie	37.486.822
Coordinamento delle politiche relative alle pari opportunità	8. Diritti e pari opportunità	67.877.408
Coordinamento delle attività di informazione, comunicazione delle politiche relativa al prodotto editoriale	9. Informazione ed editoria	449.667.723
Attuazione del programma di Governo	10. Attuazione e programma di governo	8.042.888
Coordinamento delle politiche per la programmazione economica e della politica economica	11. Programmazione e coordinamento della politica economica	19.364.850
Coordinamento delle politiche relative alla protezione civile	13. Protezione civile	1.695.040.000
Coordinamento delle politiche relative alla famiglia	15. Politiche per la famiglia	314.005.380
Coordinamento delle politiche relative ai giovani e attività sportive	16. Politiche giovanili ed attività sportive	332.915.129
Coordinamento delle politiche per lo sviluppo e competitività del turismo	17. Sviluppo e competitività del turismo	119.227.698
TOTALE		**3.603.024.000**

**Nota: i valori (in euro) sono espressi in termini di stanziamenti iniziali di competenza.*

Il documento di previsione è stato formulato in base a quanto previsto dal disegno di legge finanziaria 2008 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato", Atto Camera 3256); in tale Documento erano definite in complessivi 3.603.024.000 di euro le risorse iscritte nello stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze (così come quantificate nelle tabelle C ed F allegate al disegno di legge finanziaria).

Con la conclusione dell'*iter* parlamentare di approvazione della legge finanziaria per il 2008 e della legge di bilancio (rispettivamente leggi n. 244 e n. 245 del 24 dicembre 2007) le assegnazioni a carico del bilancio dello Stato assegnate alla Presidenza del Consiglio sono state definite in 4.033.513.556 di euro, con un incremento di quasi il 12 per cento rispetto a quanto inizialmente previsto. Queste risorse, nel loro complesso, pesano poco più dello 0,55 per cento dell'intero bilancio di previsione dello Stato.

In ordine alla composizione del complesso delle risorse assegnate, appare utile distinguere da quelle riconducibili alle "politiche di settore" la dotazione finanziaria relativa al fondo di funzionamento della Presidenza del Consiglio (capitolo 2115 del Ministero dell'economia e finanze) con previsioni iniziali di competenza 2008 pari a 533.201.556 euro: vanno considerate, peraltro, al suo interno, le risorse pari a 299.588.000 euro relative al Fondo occorrente per gli interventi del Servizio civile nazionale, anch'esse incluse nel programma 3 "Presidenza del Consiglio dei Ministri" della missione 1. A fronte di tale dato "depurato" dimensioni ben più consistenti si individuano considerando nel complesso le risorse di provenienza statale che alimentano e finanziano le diverse attribuzioni e *policies* che interessano direttamente la Presidenza, come risulta dal seguente prospetto:

SETTORI DI INTERVENTO	**Stanziamenti iniziali di competenza**
Servizio civile nazionale	299.588.000
Editoria	414.582.000
Protezione civile	1.898.243.000
Famiglia	346.462.000
Pari opportunità	64.431.000
Turismo	111.175.000
Giovani	137.435.000
Sport	213.396.000
Enti locali	15.000.000
TOTALE	3.500.312.000

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati del sistema Rgs/Cdc

Appare utile rapportare, anche in percentuale, le risorse 2008 che vengono trasferite al bilancio della Presidenza a ciascuna missione/programma del bilancio dello Stato:

MISSIONI	Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale, e PCM	Soccorso civile	Comunicazioni	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	Giovani e sport	Turismo	Relazioni finanziarie con le Autonomie territoriali
PROGRAMMI	PCM	Protezione civile	Editoria	- Sostegno alla famiglia; - Promozione dei diritti e delle pari opportunità	- Attività ricreative e sport; -Incentivazione e sostegno alla gioventù	Sviluppo e competitività del turismo	Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore
Risorse iniziali trasferite alla Presidenza	832.789.556	1.898.243.000	414.582.000	410.893.000	350.831.000	111.175.000	15.000.000
Incidenza percentuale sull'intera missione	24,93	48,54	29,91	1,69	36,45	100	0,01

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati del sistema Rgs/Cdc

Le risorse stanziate nel bilancio dello Stato trovano una corrispondenza nei capitoli di entrata del bilancio della Presidenza del Consiglio e nella stessa articolazione allocativa della spesa, distribuita tra i diversi Centri di Responsabilità.

Le connessioni con le più generali misure di ordine finanziario emergono nella relazione al conto finanziario e negli ulteriori elementi forniti dall'Amministrazione[50].

4.3. Le modifiche alla struttura contabile e le variazioni in corso d'esercizio

L'esercizio 2008 è stato caratterizzato dal cambio di Legislatura con l'adozione del citato decreto legge 16 maggio n. 85, convertito con modificazioni, nella legge 14 luglio 2008 n. 121, recante disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di governo.

L'impianto contabile della Presidenza ha recepito il disegno delineato sia con tale normativa che dalle deleghe di funzioni da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentando contabilmente sia il consolidamento di funzioni già ad essa affidate (in tema di, famiglia, pari opportunità, politiche giovanili, sport, turismo), sia il ripristino dei compiti in materia di politiche antidroga, assegnati, come anticipato, nella precedente legislatura al Ministero della solidarietà sociale[51].

Da segnalare, sotto il profilo contabile, la istituzione di due distinti Centri di Responsabilità (C.d.R. 16 e C.d.R. 18), inizialmente accorpati (C.d.R. 16) in ragione delle diverse (rispetto alla precedente compagine governativa) deleghe al Ministro competente in materia di politiche giovanili[52] ed al Sottosegretario di Stato in materia di sport[53].

Ulteriore modifica contabile riguarda l'istituzione del C.d.R. 19 "Semplificazione normativa", costituito da 14 capitoli, tra i quali il capitolo 131, relativo al funzionamento

---

[50] Con riguardo all'applicazione degli accantonamenti ex comma 507, dell'articolo 1 della legge finanziaria 2007, nell'esercizio 2008, il Ministero dell'economia e delle finanze ha disposto accantonamenti sui programmi "Incentivazione e sostegno alla gioventù" (capitolo 2106), "Sviluppo e competitività del turismo" (capitoli 2107 e 2194), "Pari opportunità" (capitolo 2108) e "Servizio civile" (capitolo 2185) per l'importo complessivo di euro 51.116.646. Conseguentemente, nel bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri sono state apportate riduzioni agli stanziamenti del capitolo 228 "Fondo per il Servizio civile nazionale" (-33.421.917); del capitolo 493 "Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità (-2.574.019); del capitolo 853 "Fondo per le politiche sociali" (-7.766.075); del capitolo 864 "Contributi per le spese di funzionamento dell'Ente nazionale italiano per il turismo" (-3.421.017) e del capitolo 989 "Somme per l'incentivazione dell'adeguamento dell'offerta delle imprese turistico - ricettive e della promozione di forme di turismo ecocompatibile" (-3.933.618).

[51] A tale proposito si è provveduto a dare evidenza contabile al contenuto normativo con il reintegro (anche in termini di risorse) del relativo Centro di Responsabilità (C.d.R. 14), che seppur iscritto nel bilancio di previsione 2008, non riportava stanziamenti.

[52] dPCM 13 giugno 2008. Con il dPCM 20 giugno 2008 si è costituita la struttura di missione "Dipartimento della gioventù" e con dPCM 25 giugno 2008 si è provveduto alla sua organizzazione.

[53] dPCM 13 giugno 2008. Con il dPCM 20 giugno 2008 si è costituita la struttura di missione per lo sport.

dell'Unità di semplificazione e qualità della regolazione" [54]; tale capitolo ha trovato nel corso dell'esercizio nuova collocazione in bilancio, essendo trasferito dal C.d.R. 1 "Segretariato generale" al neoistituito C.d.R. 19[55].

In conseguenza della delega di funzioni al Ministro per le pari opportunità[56] è poi mutata la collocazione dei capitoli 832 e 519, già facenti capo nel bilancio previsionale al C.d.R. 15 "Dipartimento della famiglia", che sono stati inseriti nel C.d.R. 8 "Dipartimento delle pari opportunità": tali capitoli gestiscono risorse afferenti al funzionamento dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile e per l'attuazione della relativa banca dati e, più in generale, all'attività di contrasto alla pedofilia.

In relazione a tali modifiche alla struttura contabile in sede di consuntivo si registra la diversa esposizione dei seguenti stanziamenti iniziali di competenza 2008 riferiti ai Centri di Responsabilità interessati:

Stanziamenti iniziali di competenza 2008 da:	Segretariato generale	Pari opportunità	Semplificazione normativa	Famiglia	Giovani	Sport	Giovani e Sport
Bilancio di previsione	608.613.505	62.153.610	0	310.496.670	0	0	329.549.620
Bilancio consuntivo	608.148.505	64.496.410	1.125.000	308.153.870	151.201.920	178.347.700	0

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti

Il conto consuntivo 2008 della Presidenza del Consiglio si compone quindi di 19 Centri di Responsabilità a fronte dei 17 dell'esercizio precedente.

Tra le entrate provenienti dal bilancio dello Stato e che hanno portato alla costituzione di nuovi capitoli d'entrata (capitoli 820 e 821) rispetto al prospetto previsionale sono da menzionarsi quelle relative al fondo per l'emergenza rifiuti in Campania[57] per un ammontare di

[54] La relativa struttura di missione è stata istituita con dPCM 20 giugno 2008 quale struttura di supporto al Ministro per la semplificazione normativa, delegato a esercitare le funzioni di coordinamento, di indirizzo, di promozione di iniziative, anche normative, di vigilanza e verifica, nonché ogni altra funzione attribuita dalle vigenti disposizioni al Presidente del Consiglio dei Ministri, relative alla semplificazione. Il dPCM 10 novembre 2008 ha provveduto alla costituzione dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, ai sensi dell'art. 1, comma 22-bis, del DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito dalla legge 17 luglio 2006, n. 233.

[55] Altro passaggio di capitoli che modificano le dotazioni iniziali a livello di Centro di Responsabilità come risultano dal bilancio di previsione riguarda il capitolo 856 relativo alle spese di funzionamento della struttura di missione per le celebrazioni dei 150 anni dell'Unità d'Italia ed il capitolo 981 per la realizzazione delle opere degli interventi e delle iniziative connessi alle celebrazioni per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia, che si includono nel C.d.R. 1.

[56] DPCM 13 giugno 2008.

[57] In base al decreto legge n. 90 del 23 maggio 2008, convertito nella legge n. 123 del 14 luglio 2008, recante "Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania ed ulteriori disposizioni di protezione civile", si è istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze il fondo per l'emergenza rifiuti in Campania (capitolo 7439) con dotazione di 150 milioni di euro per l'anno 2008. L'articolo 17 del citato decreto dispone l'assegnazione di tale dotazione alla Presidenza del Consiglio ed il

150 milioni di euro, e quelle relative al fondo per le politiche antidroga per euro 28.547.717,50. Quest'ultime attengono alle competenze ricondotte alla Presidenza per effetto del DL 85/2008 il cui finanziamento avviene mediate trasferimento dal Ministero dell'economia e finanze (capitolo 2113 "Somme da corrispondere alla PCM per l'attuazione delle politiche antidroga").

Specifici effetti contabili sono poi derivati dall'applicazione del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, in attuazione dell'articolo 68, comma 6 lettera a) relativo alla soppressione dell'Alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e delle altre forma di illecito all'interno della PA, istituito dall'articolo 1 della legge 16 gennaio 2005, n. 3 e successive modificazioni. E' stato emanato il dPCM 5 agosto 2008 che ha operato il trasferimento delle funzioni al Dipartimento per la funzione pubblica e, previa ricognizione del contingente di cui al d.P.R. 6 ottobre 2004, n. 258, si è proceduto all'assegnazione delle risorse umane al predetto Dipartimento cui è stata anche attribuita parte delle risorse finanziarie. Nell'esercizio 2008, sul pertinente capitolo 168 del C.d.R. 1 "Segretariato generale", soppresso nel bilancio 2009, sono stati assunti impegni per 1.393.220,32 e sono state realizzate economie per euro 1.041.226,37.

In base all'articolo 26, commi 6 e 7, è stata soppressa l'Unità per il monitoraggio della qualità dell'azione di Governo degli Enti locali. Sulle risorse attribuite dall'articolo 1, comma 724, della legge finanziaria 2007 per il funzionamento dell'Unità, appostate sul capitolo 430 del C.d.R. 7 "Affari regionali", sono stati assunti impegni per euro 124.577,16 e sono state realizzate economie per euro 3.527.262,57. La dotazione finanziaria relativa all'esercizio 2009, è stata iscritta, come disposto dal comma 6, ad un apposito Fondo istituito nel medesimo Centro di Responsabilità 7 (cap. 452). Non risulta ancora adottato il provvedimento, previsto dal comma 7, per la determinazione delle finalità e delle modalità di utilizzo del Fondo stesso.

Il consuntivo sconta le variazioni derivanti sia dall'approvazione della legge finanziaria, sia da altre autorizzazioni legislative di spesa deliberate in corso d'anno e dagli altri provvedimenti con riflessi di natura finanziaria, riassunti nella relazione che lo accompagna. Ulteriori variazioni che modificano le disponibilità iniziali di bilancio e che contribuiscono a determinare apporti consistenti agli stanziamenti finali di competenza hanno origine dall'applicazione dell'istituto del riporto contabile dell'avanzo di esercizio. Il consuntivo riporta le assegnazioni intervenute e le conseguenti variazioni sul versante delle entrate e delle spese:

---

trasferimento su apposita contabilità speciale per l'attuazione degli interventi previsti. Una quota della medesima dotazione pari al 10 per cento è destinata a spese di parte corrente.

Assegnazioni entrate

	(in euro)
PCM, editoria, servizio civile, Enit, sport, famiglia, pari opportunità, comitato paraolimpico, politiche giovanili, turismo, emergenza rifiuti in Campania, politiche antidroga	582.445.113,00
Protezione civile	341.597.138,00
Restituzioni, rimborsi, recuperi e concorsi vari	64.690.043,38
Avanzo anni precedenti	1.740.020.258,12
Totale assegnazioni in corso di esercizio	2.728.752.552,50

Variazioni spese

	(in euro)
Integrazione fondi capitoli vari	979.965.022,46
Cofinanziamenti Unione Europea	2.282.271,92
Riassegnazioni dall'avanzo esercizio 2007	1.740.020.258,12
Totale variazioni	2.722.267.552,50

4.4. Le risultanze a consuntivo

A consuntivo le entrate risultano attestate ed accertate per euro 6.331.776.552,50, di cui riscosse 6.325.291.552,50. Rimangono da riscuotere euro 6.485.000.

Come anticipato, rispetto ai 3.603.024.000 di euro inizialmente previsti dal bilancio di previsione approvato con dPCM 10 dicembre 2007, hanno operato il loro adeguamento le assegnazioni intervenute, pari a 2.728.752.552,50 di euro, di cui:

- 924.042.251 per effetto della approvazione della legge di bilancio e da ulteriori finanziamenti disposti dal Ministero dell'economia e finanze per l'attuazione di provvedimenti legislativi e amministrativi;

- 64.690.043,38 per restituzioni, rimborsi, recuperi e concorsi vari;

- 1.740.020.258,12 per accertamento dell'avanzo complessivo degli esercizi precedenti.

Sul versante della spesa il consuntivo della Presidenza evidenzia i seguenti aggregati:

Spesa in conto corrente: macroaggregati di riferimento

	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Impegni	Pagamenti	Residui	Economie
Funzionamento	373.961.752	509.650.230,77	418.448.838,82	319.819.339,19	98.629.499,63	91.201.391,95
Interventi	1.451.673.274	2.406.012.517,23	1.731.051.080,71	1.049.433.431,42	681.617.649,29	674.961.436,52
Oneri comuni	14.077.124	120.560.290,94	1.047.514,82	1.047.514,82	0,00	119.512.776,12
Trattamenti di quiescenza	100.000	100.000	0	0	0,00	100.000,00
Totali	1.839.812.150	3.036.323.038,94	2.150.547.434,35	1.370.300.285,43	780.247.148,92	885.775.604,59

Elaborazioni Corte dei conti su dati del sistema Rgs-Cdc - valori in euro

Spesa in conto capitale: macroaggregati di riferimento

	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Impegni	Pagamenti	Residui	Economie
Investimenti	1.763.211.850	3.288.968.513,56	2.143.743.535,50	1.725.237.860,10	418.505.675,40	1.145.224.978,06
Totali	1.763.211.850	3.288.968.513,56	2.143.743.535,50	1.725.237.860,10	418.505.675,40	1.145.224.978,06

Elaborazioni Corte dei conti su dati del sistema Rgs-Cdc - valori in euro

Spesa totale di competenza 2008 PCM

	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Impegni	Pagamenti	Residui	Economie
Totali	3.603.024.000	6.325.291.552,5	4.294.290.969,85	3.095.538.146	1.198.752.824	2.031.000.582,65

Elaborazioni Corte dei conti su dati del sistema Rgs-Cdc - valori in euro

Tale dato complessivo include importi di notevole incidenza, sia riferiti alle diverse politiche di intervento, che ai settori della Protezione civile e dell'Editoria, come risulta evidente da una ulteriore disaggregazione contabile.

In particolare si segnala il rilievo delle risorse afferenti al solo Centro di Responsabilità 13 "Protezione civile". In ordine alla spesa per investimenti[58] il seguente prospetto pone in evidenza che tali valori incidono in maniera rilevante sul bilancio della Presidenza.

Spesa per investimenti 2008 C.d.R. 13

	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Impegni	Pagamenti	Residui	Economie
Investimenti CDR 13	1.492.452.000	2.524.142.487,38	1.773.200.818,52	1.629.538.430,87	143.662.387,65	750.941.668,86
Incidenza % sugli investimenti del bilancio Presidenza	84,64	76,75	82,72	94,45	34,33	65,57

Elaborazioni Corte dei conti su dati del sistema Rgs-Cdc - valori in euro

Di analoga rilevanza sono, tra le spese correnti, quelle per interventi, come si evince dal prospetto sopra esposto, che ammontano ad euro 1.731.051.080,71, in termini di spesa impegnata.

Altre significative poste contabili che incidono sul dato complessivo si riconducono all'Editoria ed alle varie politiche di settore: di tali risorse si tratta diffusamente nel volume II, in coerenza al generale quadro programmatico di bilancio, limitandosi in questa sede - oltre

[58] La voce relativa alla spesa degli investimenti della Protezione civile ricomprende gran parte delle risorse che essa gestisce. Di rilevante incidenza risultano gli oneri derivanti dalla concessione di contributi per l'ammortamento di mutui contratti dalle Regioni a seguito di eventi calamitosi.

all'analisi complessiva del conto consuntivo della Presidenza del Consiglio dei Ministri - a quelle riferibili direttamente al Segretariato generale.

Con riguardo al complesso della spesa, depurata dei valori relativi alla Protezione civile, la relazione che accompagna il conto consuntivo della Presidenza evidenzia una flessione (-5,9 per cento rispetto alla precedente gestione) nel rapporto tra stanziamenti definitivi ed impegni (indicatore della capacità di spesa), pari al 65 per cento, derivante, essenzialmente, da ragioni legate al cambio di Legislatura ed alle modifiche intervenute in corso d'anno nelle competenze della compagine governativa[59]. Viceversa, risulta ridotto, rispetto alla gestione precedente, il divario tra gli impegni dell'esercizio ed i pagamenti di competenza (indice di realizzazione finanziaria): nel 2007 risultava pagato poco più del 47 per cento dell'impegnato, nel 2008 la percentuale sale a circa il 56 per cento.

Per la gestione dei residui, il conto finanziario della Presidenza per l'esercizio 2008 rende le seguenti risultanze:

	Residui iniziali	Somme pagate	Somme rimaste da pagare
Parte corrente	1.047.519.084,57	690.092.367,6	340.234.914,41
Conto capitale	1.191.306.985,33	328.425.018.92	746.202.314,7
totale	2.238.826.069,9	1.018.517.477,6	1.086.437.229,11

Elaborazioni Corte dei conti su dati del sistema Rgs-Cdc - valori in euro

Le diminuzioni per perenzione amministrativa ammontano a euro 1.807.682,64. Nel complesso i residui passivi accertati al 31 dicembre 2008 si attestano ad euro 2.285.190.053,43 di cui:

- 1.198.752.824,32 sul lato della gestione di competenza;
- 1.086.437.229,11 sul lato della gestione dei residui.

4.5. Il Centro di Responsabilità 1 "Segretariato generale"

Come si è anticipato, insieme al quadro generale del bilancio della Presidenza, si opera un'analisi specifica delle varie voci di spesa con riguardo al Centro di Responsabilità 1 "Segretariato generale".

Secondo la classificazione per macroaggregati le risorse imputate al Centro risultano le seguenti:

[59] Sul piano operativo il trasferimento di funzioni fra Amministrazioni diverse e la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha richiesto complesse operazioni di rilevazione degli interventi già avviati dai soggetti precedentemente titolari delle competenze trasferite.

Segretariato generale (classificazione per macroaggregati)

	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Impegni	Pagamenti	Residui	Economie
Funzionamento	269.194.381	341.152.805,13	298.508.948,52	255.049.545,44	43.459.403,08	42.643.856,61
Interventi	314.772.000	323.370.734,82	317.827.458,35	305.354.687,69	12.472.770,66	5.543.276,47
Oneri comuni	14.077.124	120.560.290,94	1.047.514,82	1.047.514,82	0,00	119.512.776,12
Trattamenti di quiescenza	100.000	100.000	0	0	0,00	100.000,00
Investimenti	10.005.000	22.132.245,73	15.134.990,98	9.583.414,29	5.551.576,69	6.997.254,75
totali	608.148.505,00	807.316.076,62	632.518.912,67	571.035.162,24	61.483.750,43	174.797.163,95
Incidenza % sul totale del bilancio Presidenza	16,88	12,76	14,73	18,45	5,13	8,61

Elaborazioni Corte dei conti su dati del sistema Rgs-Cdc - valori in euro

I dati finanziari riferiti al Segretariato generale secondo la classificazione su esposta possono essere incrociati con la classificazione economica, così come risulta al sistema informativo Rgs – Cdc:

Segretariato generale (classificazione economica)

	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Impegni	Pagamenti	Residui	Economie
Redditi di lavoro dipendente	216.948.731	270.683.442,08	237.789.634,32	211.182.149,78	26.607.484,54	32.893.807,76
Consumi intermedi	52.345.650	70.569.363,05	60.719.314,20	43.867.395,66	16.851.918,54	9.850.048,85
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	314.772.000	323.370.734,82	317.827.458,35	305.354.687,69	12.472.770,66	5.543.276,47
Altre uscite correnti	14.077.124	120.560.290,94	1.047.514,82	1.047.514,82	0,00	119.512.776,12
Investimenti fissi lordi	10.005.000	22.132.245,73	15.134.990,98	9.583.414,29	5.551.576,69	6.997.254,75
totali	608.148.505,00	807.316.076,62	632.518.912,67	571.035.162,24	61.483.750,43	174.797.163,95

Elaborazioni Corte dei conti su dati del sistema Rgs-Cdc- valori in euro

Risulta evidente dai prospetti sopra esposti come le risorse affidate alla struttura del Segretariato appaiano di minore entità rispetto ai complessivi flussi finanziari che caratterizzano la gestione delle varie politiche di settore.

Va inoltre considerato che presso il C.d.R. 1 sono dislocati capitoli di specifica finalizzazione di spesa: è il caso del capitolo 228 relativo al "Fondo per il Servizio civile nazionale", con una previsione iniziale di 303,8 milioni di euro circa e definitiva di 266,2

milioni, impegnati e pagati[60]; dei capitoli relativi al funzionamento dei Commissari straordinari di Governo; di capitoli destinati a contributi[61].

In tal senso appare utile procedere sulla via dell'ulteriore enucleazione delle risorse destinate ai compiti di supporto generale della Presidenza.

Va evidenziato come presso il Segretariato generale sia accentrata la gestione delle spese di tutto il personale, compreso quello della Protezione civile, e delle spese per beni e servizi (ad eccezione della Protezione civile). A riguardo, il dPCM 1 ottobre 2008 ha istituito il "Dipartimento per le risorse strumentali" deputato alla gestione degli immobili e all'approvvigionamento di beni e servizi inclusi quelli di natura informatica.

Si riporta l'incidenza percentuale sul totale del bilancio della Presidenza delle risorse classificate come redditi di lavoro dipendente e consumi intermedi:

Redditi di lavoro dipendente C.d.R 1 "Segretariato generale"

	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Impegni	Pagamenti	Residui	Economie
Incidenza % sul totale del bilancio Presidenza	6	4,28	5,54	6,82	2,22	1,62

Consumi intermedi C.d.R. 1 "Segretariato generale"

	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Impegni	Pagamenti	Residui	Economie
Incidenza % sul totale del bilancio Presidenza	1,45	1,12	1,41	1,42	1,41	0,48

In particolare, con riguardo alle spese per il personale in servizio, si riportano taluni dati forniti dall'Amministrazione[62]:

Personale di ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri (in servizio al 31 dicembre 2007 n. 1.717 unità; in servizio al 31 dicembre 2008 n. 1.730 unità):

pagati per stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi: euro 80.747.257

pagati per retribuzioni accessorie: euro 26.944.669

[60] Il capitolo 228 è inserito secondo la classificazione tra gli interventi e secondo quella economica tra i trasferimenti correnti a famiglie e ISP.

[61] Si tratta di svariati contributi, come quelli all'associazione nazionale combattenti e reduci, al gruppo medaglie d'oro al valor militare, all'Istituto Nastro Azzurro, alla fondazione RIMED, per la concessione del premio "Giacomo Matteotti".

[62] Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri, ufficio di bilancio e ragioneria.

Personale del ruolo speciale della Protezione civile (in servizio al 31 dicembre 2007 ed al 31 dicembre 2008 n. 481 unità):

pagati per stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi: euro 19.134.887

pagati per retribuzioni accessorie: euro 9.018.974

Personale in prestito appartenente al cd. "ruolo provvisorio" presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (in servizio al 31 dicembre 2007 n. 176 unità, in servizio al 31 dicembre 2008 n. 169 unità):

pagati per stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi: euro 5.282.216

pagati per retribuzioni accessorie: euro 511.625

Come già segnalato, l'attribuzione di nuove funzioni ha ampliato sensibilmente la dimensione anche in termini finanziari del conto della Presidenza del Consiglio. A fronte di tale incremento di funzioni, il rispetto dell'invarianza di spesa è espressamente sancito dal DL n. 181/2006, con riguardo al passaggio di dipendenti dai Ministeri alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In una analisi di dettaglio, emerge una significativa riduzione conseguente alla attuazione dei ddPCM 12 e 16 maggio 2008, che hanno operato una uniformità dei trattamenti relativi al personale per la diretta collaborazione. La spesa relativa passa, infatti, da 21.596.855 euro del 2006, a 26.608.740 del 2007 a 20.040.695 nel 2008[63] (di cui euro 5.032.613,40 per oneri a carico dell'Amministrazione); tale dato appare coerente con la diminuzione che si riscontra nel numero delle unità di personale di diretta collaborazione.

Con riguardo alle spese per consigli, comitati ed altri organismi oggetto di norme volte alla razionalizzazione e contenimento[64], gli andamenti finanziari (tutti imputati contabilmente al C.d.R. Segretariato) risultano i seguenti[65]:

---

[63] Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri, relazione al conto finanziario 2008.

[64] Articolo 29 del decreto legge 223/06, convertito dalla legge 248/06. Articolo 68 decreto legge 112/2008, convertito dalla legge 133/08.

[65] Si è provveduto a determinare gli importi di cui in tabella adottando il criterio di selezione dei capitoli di interesse così come individuati nella nota preliminare al bilancio di previsione 2008 della Presidenza. I capitoli selezionati riferiti al Segretariato generale (C.d.R. 1) risultano quelli relativi alle spese di funzionamento dell'unità tecnico operativa di supporto al comitato per la partecipazione italiana alla stabilizzazione alla ricostruzione e allo sviluppo dei Balcani (cap. 161), alle spese di funzionamento della commissione per la garanzia dell'informazione statistica (cap. 175), alle spese di funzionamento del comitato nazionale di bioetica (cap. 177), alle spese di funzionamento del comitato nazionale per la biosicurezza e biotecnologie e dell'osservatorio nazionale per la biosicurezza per le biotecnologie (cap. 179), alle spese di funzionamento di altri consigli comitati e commissioni (cap. 165). Altre spese riguardano il funzionamento del comitato dei Garanti (cap.393), del comitato per le pari opportunità uomini donne (cap. 510), del comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato, e di altri comitati consigli e commissioni imputati a diversi Centri di Responsabilità in capitoli residuali e non

	Spese per consigli comitati altri organismi C.d.R. 1					
	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Impegni	Pagamenti	Residui	Economie
2007	461.000,00	652.390,52	478.844,33	305.934,46	172.909,87	173.546,19
2008	437.950,00	540.950,00	366.702,58	205.142,15	161.560,43	174.247,42

Elaborazioni Corte dei conti su dati del sistema Rgs-Cdc- valori in euro

E la stessa spesa riferita al Presidenza nel suo complesso risulta:

	Spese per consigli comitati altri organismi PCM					
	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Impegni	Pagamenti	Residui	Economie
2007	1.556.400,00	1.665.475,86	764.935,43	485.343,83	279.591,60	900.540,43
2008	1.394.700,00	974.052,12	560.806,78	336.702,40	224.104,38	413.245,34

Elaborazioni Corte dei conti su dati del sistema Rgs-Cdc- valori in euro

Anche per altre tipologie di spesa, distintamente aggregate e rapportate al C.d.R. 1 (Segretariato), ed alla Presidenza nel suo complesso, è da riscontrarsi un contenimento, sia in sede di bilancio previsionale 2008 che di consuntivo.

	Spese per esperti C.d.R. 1					
	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Impegni	Pagamenti	Residui	Economie
2007	1.324.000,00	2.253.468,27	2.203.099,16	1.400.385,68	802.713,48	50.369,11
2008	908.800,00	1.299.700,00	1.214.513,08	836.372,35	378.140,73	85.186,92

Elaborazioni Corte dei conti su dati del sistema Rgs-Cdc- valori in euro

	Spese per esperti PCM					
	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Impegni	Pagamenti	Residui	Economie
2007	2.553.900,00	3.635.186,27	3.333.084,23	2.012.143,36	1.320.940,87	302.102,04
2008	2.109.710,00	2.682.877,00	2.158.848,12	1.325.541,48	833.306,64	524.028,88

Elaborazioni Corte dei conti su dati del sistema Rgs-Cdc- valori in euro

	Spese di rappresentanza C.d.R. 1					
	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Impegni	Pagamenti	Residui	Economie
2007	207.000,00	357.000,00	344.635,57	277.682,57	66.953,00	12.364,43
2008	196.650,00	416.650,00	415.952,25	189.397,15	226555,1	697,75

Elaborazioni Corte dei conti su dati del sistema Rgs-Cdc- valori in euro

specificatamente descrittivi. Si osserva tuttavia che la spesa di altri comitati o commissioni trova copertura in altri capitoli di bilancio che sfuggono all'analisi: il decreto di riparto 2008 del fondo per la famiglia del 22 gennaio 2008 destina "al sostegno delle adozioni internazionali e al pieno funzionamento della commissione per le adozioni internazionali" 30 mila euro. Così l'analisi non include pure le spese per l'unità tecnica finanza di progetto (cap. 613), per il funzionamento della segreteria tecnica della cabina di regia nazionale (cap. 614), per il funzionamento del nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (621), per il funzionamento del comitato tecnico interministeriale per la montagna (628), della commissione per l'accesso ai documenti amministrativi (cap.169).

	Spese di rappresentanza PCM					
	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Impegni	Pagamenti	Residui	Economie
2007	328.000,00	533.000,00	479.376,90	382.552,78	96.824,12	53.623,10
2008	312.850,00	557.850,00	512.529,67	233.386,34	279.143,33	45.320,33

Elaborazioni Corte dei conti su dati del sistema Rgs-Cdc- valori in euro

	Spese per convegni C.d.R. 1					
	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Impegni	Pagamenti	Residui	Economie
2007	240.000,00	255.000,00	254.546,87	111.986,87	142.560,00	453,13
2008	150.000,00	150.000,00	67.800,00	67.800,00	0,00	82.200,00

Elaborazioni Corte dei conti su dati del sistema Rgs-Cdc- valori in euro

	Spese per convegni PCM					
	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Impegni	Pagamenti	Residui	Economie
2007	1.433.840,00	1.973.340,00	1.308.461,92	1.106.981,31	201.480,61	664.878,08
2008	1.359.820,00	1.455.784,82	967.189,01	797.505,25	169.683,76	488.595,81

Elaborazioni Corte dei conti su dati del sistema Rgs-Cdc- valori in euro

	Spese per studi C.d.R. 1					
	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Impegni	Pagamenti	Residui	Economie
2007	160.000,00	125.205,31	117.341,46	40.025,90	77.315,56	7.863,85
2008	140.000,00	144.322,37	131.943,31	101.050,18	30.893,13	12.379,06

Elaborazioni Corte dei conti su dati del sistema Rgs-Cdc- valori in euro

	Spese per studi PCM					
	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Impegni	Pagamenti	Residui	Economie
2007	1.082.400,00	1.114.605,31	864.623,06	424.004,30	440.618,76	249.982,25
2008	1.007.300,00	1.205.843,91	879.272,45	343.178,16	536.094,29	326.571,46

Elaborazioni Corte dei conti su dati del sistema Rgs-Cdc- valori in euro

	Spese per mobilità C.d.R. 1					
	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Impegni	Pagamenti	Residui	Economie
2007	1.708.000,00	1.734.991,86	1.730.237,40	1.514.429,44	215.807,96	4.754,46
2008	1.594.100,00	1.627.489,40	1.533.510,19	1.375.043,44	158.466,75	93.979,21

Elaborazioni Corte dei conti su dati del sistema Rgs-Cdc- valori in euro

	Spese per mobilità PCM					
	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Impegni	Pagamenti	Residui	Economie
2007	1.742.900,00	1.769.891,86	1.751.204,46	1.514.444,44	236.760,02	18.687,40
2008	1.629.000,00	1.660.608,40	1.551.322,89	1.388.525,07	162.797,82	109.285,51

Elaborazioni Corte dei conti su dati del sistema Rgs-Cdc- valori in euro

	Spese per fitti C.d.R. 1					
	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Impegni	Pagamenti	Residui	Economie
2007	10.000.000,00	10.320.000,00	10.320.000,00	8.330.729,34	1.989.270,66	0,00
2008	9.000.000,00	11.493.102,33	10.848.297,28	9.668.188,78	1.180.108,50	644.805,05

Elaborazioni Corte dei conti su dati del sistema Rgs-Cdc- valori in euro

	Spese per fitti PCM					
	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Impegni	Pagamenti	Residui	Economie
2007	10.320.000,00	10.820.000,00	10.751.185,89	8.720.318,81	2.030.867,08	0,00
2008	9.000.000,00	11.493.102,33	10.848.297,28	9.668.188,78	1.180.108,50	644.805,05

Elaborazioni Corte dei conti su dati del sistema Rgs-Cdc- valori in euro

Dai prospetti sopra esposti[66], si evidenzia una riduzione in termini previsionali ed anche a consuntivo delle spese analizzate nel biennio considerato per esperti, per convegni[67], per la mobilità. In lieve aumento, invece, quelle per rappresentanza, per fitti e per studi[68].

Sul versante contrattuale la Presidenza riporta[69] che nel corso del 2008 si è esteso il *global service*[70] anche alle sedi occupate dal Dipartimento della funzione pubblica (Palazzo Vidoni, Via del Sudario, Largo Teatro Valle e P.zza S. Lorenzo in Lucina). Da tali contratti restano esclusi, in quanto strutture autonome, le sedi occupate dal Dipartimento della protezione civile e dalla Scuola Superiore della P.A.[71].

A chiusura del quadro contabile finanziario d'insieme va evidenziato l'ulteriore ruolo che va ad assumere il bilancio della Presidenza, nel quadro delle politiche di settore esaminate nel volume II di questa Relazione.

---

[66] Anche per queste tipologie di spesa si è seguito il criterio di selezione dei capitoli di bilancio così come individuati nella nota preliminare al bilancio 2008 della PCM.

[67] Da menzionarsi l'articolo 61 comma 5 del decreto legge 112/2008 convertito dalla legge 133/08, secondo cui le Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della PA come individuato dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, comma 5, della legge 311/2004 non possono effettuare spese, dal 2009, per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza per un ammontare superiore al 50 per cento della medesima spesa sostenuta nell'anno 2007. Questo articolo segue quanto già predisposto dall'articolo 27 del decreto legge 223/2006 convertito dalla legge 248/2006. La Ragioneria generale dello Stato ha emanato due importanti circolari, una sull'applicazione di quest'articolo, quella del 23 dicembre 2008 n. 36, tra i destinatari della quale è indicata la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Segretariato generale, e una di monitoraggio, quella del 13 febbraio 2009 n. 10. Con riferimento al comma 5 si afferma "che la riduzione di cui trattasi è volta a razionalizzare e comprimere le spese strumentali non strettamente connesse alla realizzazione della missione istituzionale di un ente od organismo pubblico. Relativamente alle spese per convegni e mostre si ha motivo di ritenere che i limiti predeterminati dalla normativa non trovino applicazione laddove l'organizzazione di mostre e convegni concretizzi l'espletamento dell'attività istituzionale degli enti interessati".

[68] Al netto delle spese di studi nell'ambito della Protezione civile.

[69] Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri, ufficio di bilancio.

[70] Fino al 2005 i servizi di manutenzione edile ed impiantistica, di pulizia e facchinaggio erano assicurati mediante la stipula di numerosi contratti con ditte specializzate in ogni singolo settore. Ad inizio 2005, si è proceduto ad una prima razionalizzazione mediante la stipula di contratti di global service. Le procedure di affidamento sono state espletate dal S.I.I.T. del Ministero per le infrastrutture e trasporti. I servizi affidati erano stati divisi in quattro lotti, dai quali erano stati esclusi i servizi di pulizia (in quasi tutte le sedi) e facchinaggio, oggetto di contratti in essere e stipulati a seguito dell'adesione alle convenzioni Consip. Al fine di ampliare i servizi assicurati con i contratti di global service, si sono portati ad un'unica scadenza, giugno 2007, tutti i contratti in essere e si è proceduto, sempre con il supporto del Provveditorato alle OO.PP., all'affidamento di nuovi contratti di *global service*. In questa occasione, con tale tipologia contrattuale, sono stati affidati i servizi di manutenzione e pulizia di tutte le sedi nonché il servizio di facchinaggio. I lotti individuati sono stati sei di cui quattro per la manutenzione e pulizia, uno per il facchinaggio ed uno per la gestione degli apparati di sicurezza (*security*). Con tali nuovi affidamenti si è avuto un risparmio sul canone di circa il 25/30 per cento rispetto ai precedenti contratti.

[71] I predetti contratti prevedono una quota extra-canone per gli interventi non programmati. Quindi, la maggior parte degli interventi straordinari, relativi a manutenzione, pulizia e traslochi, sono stati effettuati utilizzando tale quota contrattuale. In fase di gara sono stati definiti i prezzi da applicare (tariffe) e l'importo dei lavori *extra* effettuabili (massimale).

PAGINA BIANCA

TAVOLE

PAGINA BIANCA

RISULTATI DIFFERENZIALI

SERIE STORICA 1999 - 2008

Tavola 2.1.1

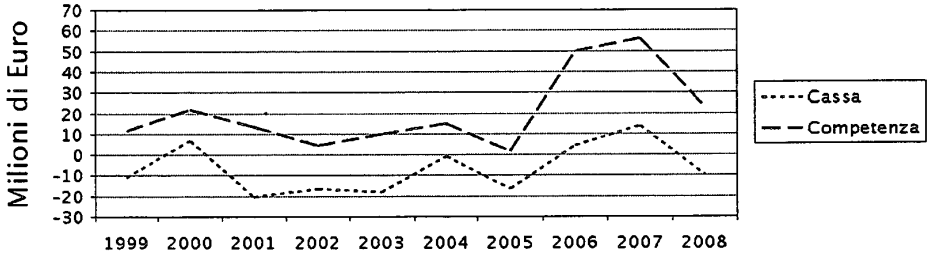
Importi in milioni di EURO

	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	%
RISPARMIO PUBBLICO												
1999	-20.710		-25.726		11.386		-26.377		-52.316		-10.874	
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%
2007	11.787	203,82%	15.960	287,49%	56.361	12,76%	-20.579	43,76%	-13.079	52,69%	14.009	207,77%
2008	20.638	75,09%	-3.040	-119,05%	22.880	-59,41%	-22.077	-7,28%	-39.375	-201,05%	-9.856	-170,36%
INDEBITAMENTO (-) O ACCREDITAMENTO (+) NETTO												
1999	-57.208		-48.253		-6.163		-61.698		-73.125		-18.621	
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%
2007	-35.149	18,93%	-32.180	29,43%	7.936	-34,95%	-73.760	-2,53%	-75.390	-1,93%	-27.136	10,27%
2008	-31.749	9,67%	-55.899	-73,71%	-30.197	-480,52%	-79.273	-7,47%	-103.089	-36,74%	-61.694	-127,35%
SALDO NETTO DA FINANZIARE (-) O DA IMPIEGARE (+)												
1999	-62.270		-72.000		-29.813		-67.260		-97.400		-42.215	
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%
2007	-35.492	18,86%	-32.446	27,90%	9.325	-27,99%	-74.211	-2,20%	-75.760	0,41%	-25.565	18,87%
2008	-41.242	-16,20%	-64.411	-98,52%	-37.990	-507,40%	-88.944	-19,85%	-111.958	-47,78%	-68.658	-168,56%
DISAVANZO (-) O AVANZO (+) FINANZIARIO												
1999	—	—	-3.439		7.888		—	—	-2.004		-2.351	
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%
2007	—	—	-12.326	-940,70%	27.873	-11,39%	—	—	-10.941	-2227,98%	-9.808	-30,16%
2008	—	—	-16.161	-31,12%	-309	-101,11%	—	—	-15.992	-46,16%	-34.021	-246,86%
RICORSO AL MERCATO												
1999	-199.078		-264.219		-206.604		-204.069		-291.626		-216.843	
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%
2007	-224.591	3,47%	-223.640	4,48%	-154.874	-2,79%	-263.310	-0,68%	-269.145	-0,94%	-192.556	-1,53%
2008	-239.455	-6,62%	-258.885	-15,76%	-222.798	-43,86%	-287.157	-9,06%	-306.418	-13,85%	-256.510	-33,21%

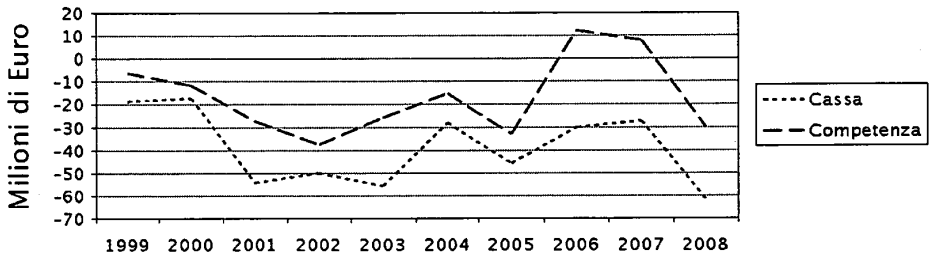
RISULTATI DIFFERENZIALI - SERIE STORICA 1999 - 2008

segue Tavola 2.1.1

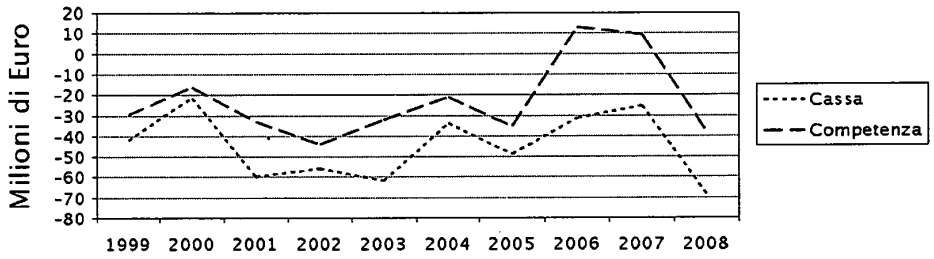
Risparmio pubblico



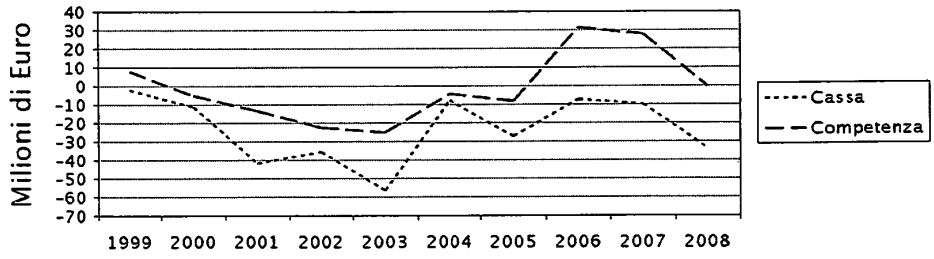
Indebitamento (-) o Accreditamento (+) netto



Saldo netto da finanziare (-) o da impiegare



Disavanzo o Avanzo finanziario



Ricorso al mercato

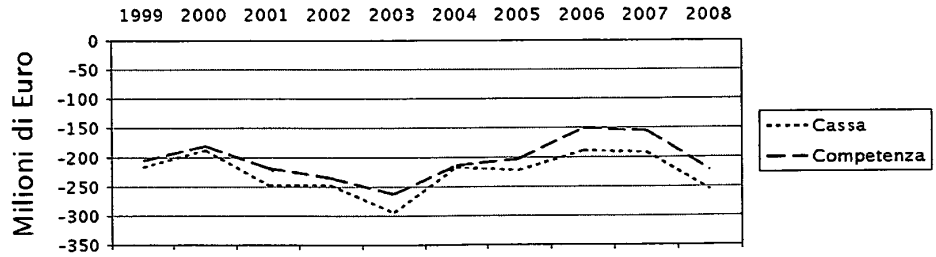
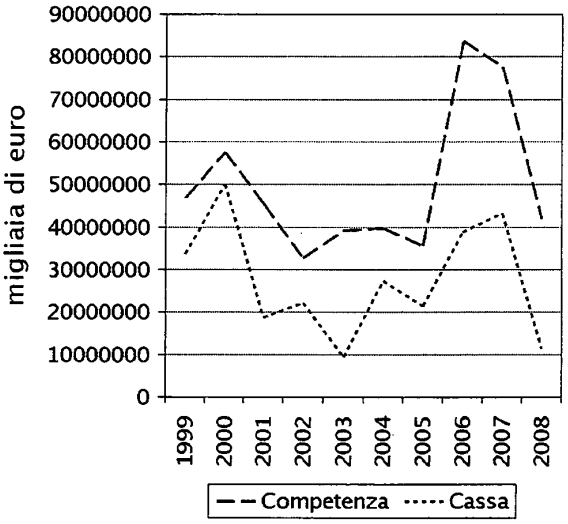


Tavola 2.1.2

AVANZO PRIMARIO
SERIE STORICA 1999 - 2008

ANNO	COMPETENZA		CASSA	
	milioni di euro	*N.I. 1999 =100*	milioni di euro	*N.I. 1999 =100*
1999	46,722	100,00%	33,612	100,00%
2000	57,607	111,37%	50,107	149,08%
2001	45,460	87,88%	18,795	55,92%
2002	32,654	63,13%	22,175	65,98%
2003	39,183	75,75%	9,457	28,14%
2004	39,809	76,96%	27,334	81,32%
2005	35,462	68,55%	21,416	63,72%
2006	83,750	161,91%	38,837	115,55%
2007	77,527	149,88%	43,281	128,77%
2008	41,876	80,96%	11,338	33,73%



AVANZO PRIMARIO CORRENTE
SERIE STORICA 1999 - 2008

ANNO	COMPETENZA		CASSA	
	milioni di euro	*N.I. 1999 =100*	milioni di euro	*N.I. 1999 =100*
1999	87,921	100,00%	64,953	100,00%
2000	95,848	109,02%	78,483	120,83%
2001	91,836	104,45%	58,185	89,58%
2002	80,970	92,09%	61,381	94,50%
2003	81,269	92,43%	53,426	82,25%
2004	76,181	86,65%	60,318	92,86%
2005	72,180	82,10%	53,839	82,89%
2006	120,783	137,38%	74,901	115,32%
2007	124,563	141,68%	82,855	127,56%
2008	102,746	116,86%	70,140	107,98%

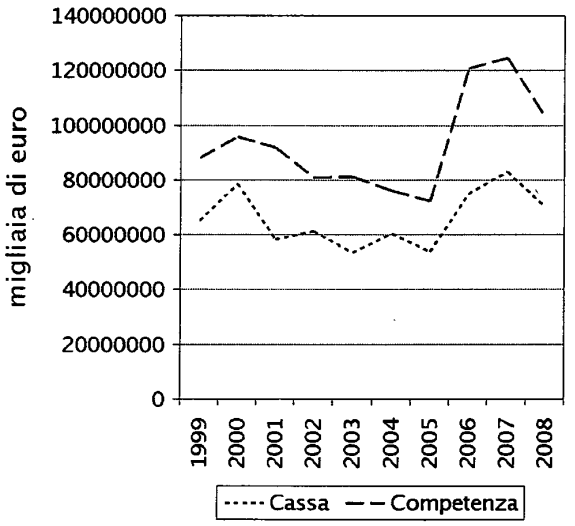


Tavola 2.1.3

ESITI DELL'AUDITING FINANZIARIO-CONTABILE

Amministrazione[1]	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	12	10	136	291	42	102
	8,27	4,33	15,01	99,60	50,70	0,16	12,09
	0,01	0,00	0,07	4,92	2,42	0,00	5,92
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	30	31	10	46	121	29	27
	38,25	33,46	76,92	98,96	23,87	11,56	60,14
	0,24	0,29	29,25	16,29	6,11	6,64	50,95
MINISTERO DEL LAVORO E PREVIDENZA SOCIALE	23	19	3	15	99	7	20
	2,26	8,32	92,95	99,35	28,80	8,23	23,46
	0,01	0,00	0,64	0,13	1,13	0,06	12,67
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	9	5	1	9	46	5	33
	3,21	3,43	20,70	99,99	17,62	4,69	24,21
	0,87	0,90	0,02	0,41	2,63	0,21	20,56
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	23	12	6	41	65	13	31
	6,88	3,72	51,88	98,10	28,22	8,44	11,09
	0,35	0,04	0,56	2,20	2,72	0,14	9,61
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE	220	186	2	180	123	3	237
	2,89	2,28	69,11	95,96	18,56	0,00	118,15
	2,03	1,34	0,00	0,78	0,64	0,00	6,06
MINISTERO DELL'INTERNO	11	5	18	67	92	5	60
	21,90	28,99	19,06	95,59	34,98	0,66	16,04
	0,71	0,55	0,38	2,25	1,51	0,00	12,75
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO	0	0	4	44	55	10	34
	0,00	0,00	45,77	98,80	19,37	0,66	36,12

[1] Struttura governativa antecedente al DL 85/2008.

ESITI DELL'AUDITING FINANZIARIO-CONTABILE

Amministrazione[1]	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
	0,00	0,00	1,72	15,47	1,64	0,06	13,15
MIN. DELLE INFRASTRUTTURE	16	14	7	59	78	33	56
	20,71	19,86	80,68	98,56	30,24	1,33	23,66
	0,63	0,67	1,19	7,57	1,00	0,18	14,63
MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI	19	18	2	15	58	5	6
	7,95	9,21	71,80	86,24	20,25	4,93	7,17
	1,21	1,34	1,05	8,32	3,57	0,10	6,15
MINISTERO DELLA DIFESA	9	3	7	12	31	7	38
	0,09	0,03	37,34	90,10	26,62	0,73	6,74
	0,01	0,00	0,57	2,40	0,75	0,01	6,15
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI	9	6	11	84	79	36	46
	14,08	13,07	31,33	98,47	27,98	1,28	40,37
	0,18	0,10	6,19	10,15	1,67	0,18	22,36
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	26	13	4	72	160	10	54
	26,31	28,84	29,92	96,89	52,49	0,43	15,04
	9,62	8,11	1,35	10,72	11,01	0,01	8,79
MINISTERO DELLA SALUTE	25	7	0	46	67	3	28
	12,42	14,15	0,00	95,38	37,93	0,10	22,92
	2,45	0,49	0,00	19,56	5,69	0,00	11,51
MINISTERO DEI TRASPORTI	28	25	9	42	95	35	33
	3,31	16,10	40,54	89,31	23,09	1,25	14,98
	0,67	3,17	1,05	5,23	2,38	0,09	5,41
MINISTERO UNIVERSITA' E RICERCA	4	3	1	8	71	13	12
	7,13	18,53	32,73	100,00	17,23	7,34	40,13
	0,23	0,22	0,00	0,08	0,96	1,18	16,28

ESITI DELL'AUDITING FINANZIARIO-CONTABILE

Amministrazione[1]	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 SOLIDARIETA' SOCIALE	3	3	0	21	70	7	5
	7,08	6,91	0,00	99,26	91,46	1,95	17,41
	0,00	0,00	0,00	6,76	1,43	0,00	5,25
MINISTERO DEL COMMERCIO INTERNAZIONALE	11	10	1	9	21	5	9
	15,17	9,49	100,00	100,00	54,40	1,42	91,64
	0,53	0,37	0,09	3,00	1,02	0,03	77,03

Tavola 2.1.4

BILANCIO STATO - ESERCIZIO FINANZIARIO 2008
CAPITOLI ISTITUITI PER MEMORIA -

amministrazione (struttura governativa antecedente al DL 85/2008)	N. capitoli
economia e finanze	60
sviluppo economico	54
lavoro e previdenza	19
giustizia	9
affari esteri	19
istruzione	124
interno	29
ambiente e territorio	16
infrastrutture	22
comunicazioni	20
difesa	31
politiche agricole e alimentari	12
beni culturali	20
salute	5
università	16
trasporti	25
solidarietà sociale	23
commercio internazionale	25
totale capitoli	**529**

amministrazione (struttura governativa conseguente al DL 85/2008)	N. capitoli
economia e finanze	60
sviluppo economico	99
salute, lavoro e previdenza sociale	47
giustizia	9
affari esteri	19
istruzione, università e ricerca scientifica	140
interno	29
ambiente e territorio	16
infrastrutture e trasporti	47
difesa	31
politiche agricole e alimentari	12
beni culturali	20
totale capitoli	**529**

Elaborazioni Cdc su dati RGS

Tavola 2.1.5

PRINCIPALI AGGREGATI DI SPESA (**)
(serie storica 1997-2008)
(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	1.391.530,00	26,2	26,0
2005	389.841,00	6,7	380.118,00	5,1	1.429.479,00	27,3	26,6
2006	402.036,00	3,1	395.961,00	4,2	1.485.377,00	27,1	26,7
2007	416.006,90	3,5	410.084,73	3,6	1.544.915,00	26,9	26,5
2008	449.615,15	8,1	440.748,51	7,5	1.572.243,00	28,6	28,0

(*) 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	1.391.530,00	3,4	3,2
2005	44.693,00	- 5,4	40.849,00	- 6,9	1.429.479,00	3,1	2,9
2006	36.854,00	- 17,5	37.803,00	- 7,5	1.485.377,00	2,5	2,5
2007	50.129,02	36,0	42.610,87	12,7	1.544.915,00	3,2	2,8
2008	59.601,55	18,9	54.830,56	28,7	1.572.243,00	3,8	3,5

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	1.391.530,00	29,6	29,2
2005	434.534,00	5,3	420.968,00	3,8	1.429.479,00	30,4	29,4
2006	438.890,00	1,0	433.765,00	3,0	1.485.377,00	29,5	29,2
2007	466.135,92	6,2	452.695,60	4,4	1.544.915,00	30,2	29,3
2008	509.216,70	9,2	495.579,07	9,5	1.572.243,00	32,4	31,5

segue Tavola 2.1.5

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	1.391.530,00	41,9	41,3
2005	598.656,00	2,6	583.295,00	1,5	1.429.479,00	41,9	40,8
2006	602.177,00	0,6	591.579,00	1,4	1.485.377,00	40,5	39,8
2007	630.335,39	4,7	616.185,89	4,2	1.544.915,00	40,8	39,9
2008	694.007,49	10,1	683.432,02	10,9	1.572.243,00	44,1	43,5

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	1.391.530,00	4,4	4,4
2005	70.671,00	15,9	70.253,00	15,3	1.429.479,00	4,9	4,9
2006	70.800,00	0,2	70.350,00	0,1	1.485.377,00	4,8	4,7
2007	68.202,03	- 3,7	68.845,89	- 2,1	1.544.915,00	4,4	4,5
2008	79.866,67	17,1	79.995,95	16,2	1.572.243,00	5,1	5,1

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	1.391.530,00	21,9	21,6
2005	319.169,00	4,9	309.866,00	3,0	1.429.479,00	22,3	21,7
2006	331.235,00	3,8	325.612,00	5,1	1.485.377,00	22,3	21,9
2007	347.803,87	5,0	341.238,84	4,8	1.544.915,00	22,5	22,1
2008	369.748,48	6,3	360.752,56	5,7	1.572.243,00	23,5	22,9

Tavola 2.1.6

UTILIZZAZIONE FONDO INTEGRAZIONE CASSA
(art. 9 bis della legge n. 468 del 1978)
(in milioni di euro)
ESERCIZIO 2008

CATEGORIE	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII		XXI	XXII	XXIII	XIV	XV	XVI	XXXI		LI	
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.	Ammort.	Altre uscite correnti	Totale titolo I	Invest. fissi lordi e acquisti di terreni	Contributi agli investimenti	Contributi agli invest.ad imprese	Contributi invest. Famiglie e ist. Soc. priv.	Contributi invest. Estero	Altri trasferimenti in c.capitale	Acquisizioni di attività finanziarie	Totale titolo II	Rimborso passività finanziarie	Totale generale
Economia e Finanze	49,54	111,46	0,12	290,24	17,52	452,78	20,00	0,00	178,64	226,65	0,00	224,56	1.571,5	15,28	163,33	608,44	0,60	487,33	3.960,37	0,00	5.235,35	2,0	6.808,9
Sviluppo Economico	0,93	8,07	0,00	0,00	10,61	0,00	5,77	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	25,4	1,87	31,00	0,01	0,00	0,00	781,78	0,00	814,66	0,0	840,0
Lavoro e Politiche sociali	8,20	8,90	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10,72	27,8	8,45	6,11	7,73	0,00	0,00	0,00	0,00	22,28	0,0	50,1
Giustizia	9,11	59,46	0,00	0,07	19,29	0,00	0,00	0,00	0,17	0,00	0,00	1,20	89,3	34,53	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	34,53	0,0	123,8
Affari Esteri	10,26	3,21	0,02	0,00	0,25	0,00	11,36	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	25,1	4,89	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,89	0,0	30,0
Istruzione	0,64	22,90	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	23,6	9,20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	9,20	0,0	32,8
Interno	95,95	139,84	0,24	737,98	134,28	109,38	1,44	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.219,1	168,51	36,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	205,01	0,0	1.424,1
Ambiente e tutela del territorio	1,01	1,84	0,00	16,73	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	19,6	5,22	38,28	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	43,50	0,0	63,1
Infrastrutture	0,12	6,44	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6,6	2,95	5,00	80,00	0,00	0,00	30,00	0,00	117,95	0,0	124,5
Comunicazioni	0,05	0,96	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	0,00	0,00	0,01	1,1	15,82	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	15,82	0,0	16,9
Difesa	43,66	293,27	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,46	340,4	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	340,4
Politiche Agricole e forestali	40,60	12,90	0,05	0,00	0,80	5,20	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	4,98	64,5	3,41	0,00	70,00	0,00	0,00	0,00	0,00	73,41	0,0	137,9
Beni e attività culturali	46,00	13,51	1,48	5,63	1,63	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,88	70,1	13,69	0,00	7,30	0,00	0,00	0,00	0,00	20,99	0,0	91,1
Salute	25,41	57,15	0,32	69,95	14,74	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,18	167,8	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	167,8
Trasporti	10,40	59,55	0,67	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	70,6	14,00	0,00	521,81	0,00	0,00	0,00	0,00	535,81	0,0	606,4
Università e Ricerca	0,00	0,17	0,00	51,18	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	51,3	0,00	0,00	20,60	0,00	0,00	0,00	0,00	20,60	0,0	71,9
Solidarietà Sociale	0,42	2,88	0,01	75,67	224,87	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	303,8	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	0,0	303,9
Commercio Internazionale	0,67	0,00	0,00	0,00	0,00	11,70	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	12,4	0,00	0,00	0,00	0,00	5,00	0,00	0,00	5,00	0,0	17,4
Totale Ministeri	343,0	802,5	3,0	1.247,5	424,0	579,1	38,6	0,0	178,8	226,7	0,0	247,0	4.090,0	297,9	280,2	1.315,9	0,6	492,3	4.772,2	0,0	7.159,0	2,0	11.251,0

N.B.: Struttura governativa antecedente al DL 85/2008.

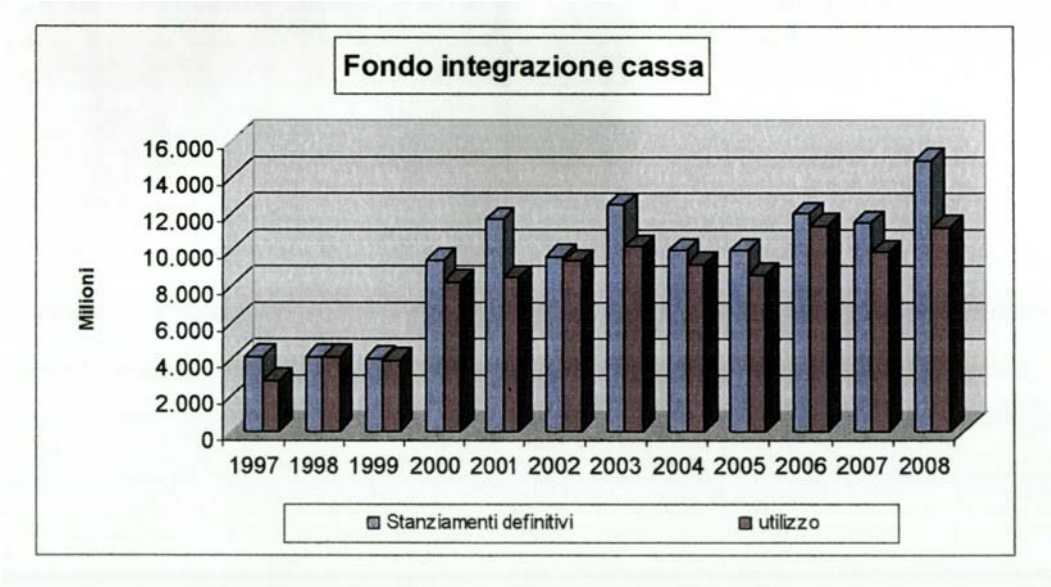
Tavola 2.1.7

UTILIZZAZIONE FONDO INTEGRAZIONE CASSA

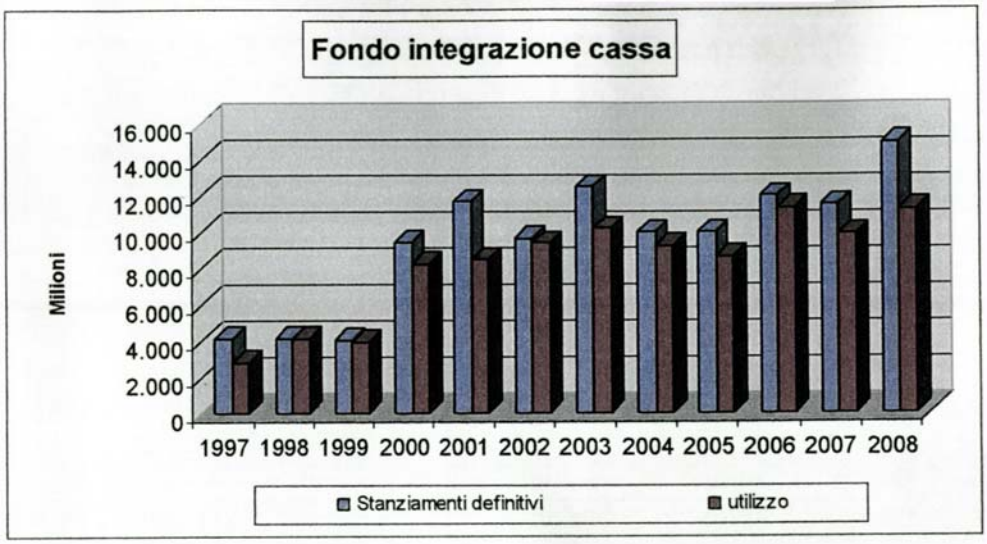
Serie storica 1997 - 2008

(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
2007	11.500	9.921	1.579	86,27
2008	15.000	11.251	3.749	75,01



Segue Tavola 2.1.7



SPESE FINALI

Tavola 2.1.8

BILANCIO DELLO STATO (2001 - 2008)

(Milioni di Euro)

	GESTIONE DI COMPETENZA					*GESTIONE DEI RESIDUI*					*GEST. CASSA*	
	PREV.DEF.	IMPEGNI DA CONSUNTIVO (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												
2001	384.175	378.464	340.501	5.711	37.963	65.064	38.814	670	25.580	63.543	400.572	379.314
2002	394.299	378.547	342.914	16.565	34.820	63.911	31.769	12.594	19.548	54.368	408.941	374.683
2003	404.491	391.593	360.634	12.898	30.959	55.284	33.475	9.670	12.139	43.098	416.393	394.109
2004	423.863	400.561	373.694	23.302	26.867	43.214	23.451	7.134	12.629	39.496	434.521	397.144
2005	437.873	420.449	390.872	17.423	29.578	39.713	19.214	8.029	12.470	42.048	446.293	410.086
2006	439.558	428.139	400.729	11.418	27.411	42.057	21.102	8.580	12.375	39.786	444.711	421.831
2007	457.767	437.189	410.959	20.578	26.230	39.942	19.316	8.820	11.806	38.036	465.602	430.276
2008	489.192	472.685	440.693	16.507	31.992	38.019	22.371	4.745	10.903	42.895	499.285	463.065
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE												
2001	55.679	53.904	26.928	1.775	26.976	62.362	19.925	1.718	40.719	67.695	60.775	46.852
2002	60.019	58.197	28.540	1.822	29.657	67.330	20.532	1.846	44.952	74.609	68.582	49.073
2003	61.602	60.035	38.461	1.567	21.574	74.508	23.452	1.171	49.885	71.459	75.781	61.912
2004	48.549	47.364	25.403	1.185	21.961	70.743	18.573	1.600	50.570	72.531	57.023	43.976
2005	47.811	46.794	26.382	1.017	20.412	72.314	16.114	2.857	53.343	73.755	56.276	42.495
2006	39.824	38.954	19.965	869	18.990	73.747	18.005	2.447	53.295	72.285	51.759	37.971
2007	54.773	53.157	23.951	1.616	29.206	72.127	21.734	29.027	21.366	50.572	69.048	45.685
2008	64.850	63.052	38.999	1.798	24.053	50.275	21.958	5.928	22.389	46.442	76.061	60.957
SPESE FINALI (TITOLO I + II)												
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	113.957	42.024	8.734	63.199	112.028	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
2007	512.540	490.346	434.910	22.194	55.436	112.070	41.050	37.847	33.173	88.609	534.650	475.961
2008	554.042	535.737	479.692	18.305	56.045	88.294	44.329	10.673	33.292	89.337	575.346	524.021

(1) Somme pagate + somme rimaste da pagare (dato iscritto nel Rendiconto generale dello Stato - Spesa)

CASSA

BILANCIO DELLO STATO - SPESE FINALI (2001 - 2008)

Tavola 2.1.9

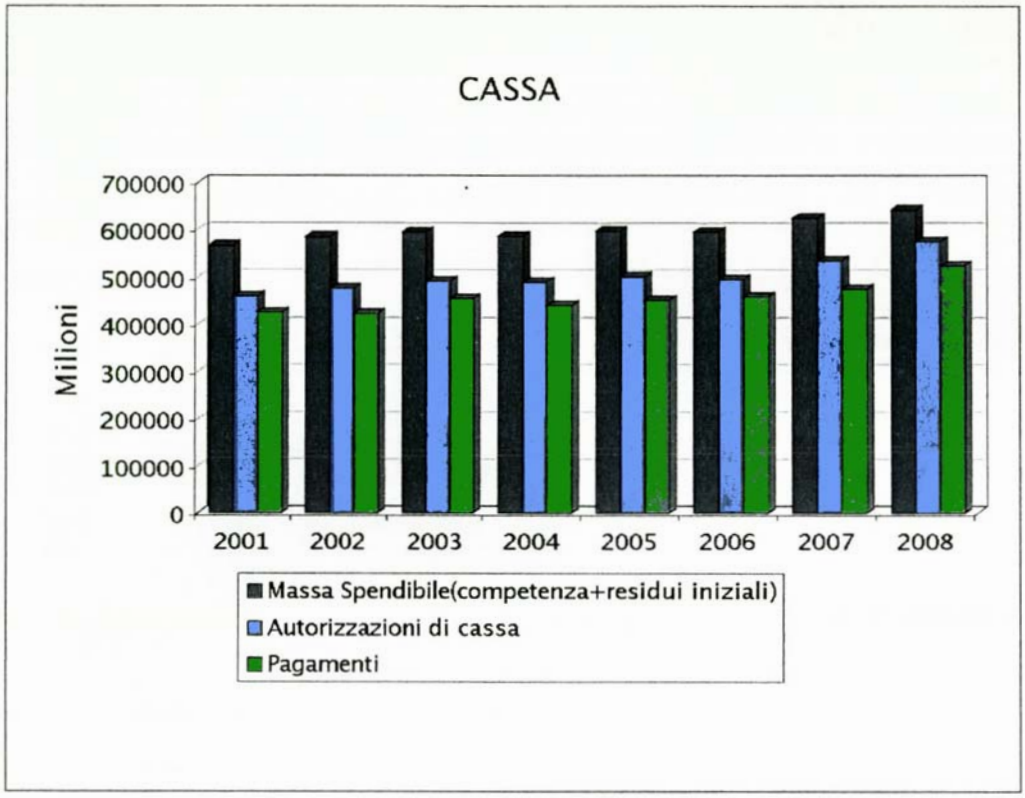
(Milioni di Euro)

	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												
2001	384.175	65.064	449.239	400.572	340.501	38.814	379.314	0,89	0,84	0,95	0,89	0,60
2002	394.299	63.911	458.210	408.941	342.914	31.769	374.683	0,89	0,82	0,92	0,87	0,50
2003	404.491	55.284	459.775	416.393	360.634	33.475	394.109	0,91	0,86	0,95	0,89	0,61
2004	423.863	43.214	467.077	434.521	373.694	23.451	397.144	0,93	0,85	0,91	0,88	0,54
2005	437.873	39.713	477.586	446.293	390.872	19.214	410.086	0,93	0,86	0,92	0,89	0,48
2006	439.558	42.057	481.615	444.711	400.729	21.102	421.831	0,92	0,88	0,95	0,91	0,50
2007	457.767	39.942	497.709	465.602	410.959	19.316	430.276	0,94	0,86	0,92	0,90	0,48
2008	489.192	38.019	527.211	499.285	440.693	22.371	463.065	0,95	0,88	0,93	0,90	0,59
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE												
2001	55.679	62.362	118.041	60.775	26.928	19.925	46.852	0,51	0,40	0,77	0,48	0,32
2002	60.019	67.330	127.349	68.582	28.540	20.532	49.073	0,54	0,39	0,72	0,48	0,30
2003	61.602	74.508	136.110	75.781	38.461	23.452	61.912	0,56	0,45	0,82	0,62	0,31
2004	48.549	70.743	119.292	57.023	25.403	18.573	43.976	0,48	0,37	0,77	0,52	0,26
2005	47.811	72.314	120.125	56.276	26.382	16.114	42.495	0,47	0,35	0,76	0,55	0,22
2006	39.824	73.747	113.571	51.759	19.965	18.005	37.971	0,46	0,33	0,73	0,50	0,24
2007	54.773	72.127	126.901	69.048	23.951	21.734	45.685	0,54	0,36	0,66	0,44	0,30
2008	64.850	50.275	115.125	76.061	38.999	21.958	60.957	0,66	0,53	0,80	0,60	0,44
SPESE FINALI (TITOLO I + II)												
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	113.957	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
2007	512.540	112.070	624.610	534.650	434.910	41.050	475.961	0,86	0,76	0,89	0,85	0,37
2008	554.042	88.294	642.336	575.346	479.692	44.329	524.021	0,90	0,82	0,91	0,87	0,50

CASSA

BILANCIO DELLO STATO - SPESE FINALI (2001 - 2008) segue Tavola 2.1.9

(Milioni di Euro)



RESIDUI PASSIVI

BILANCIO DELLO STATO - SPESE FINALI (2001 - 2008)

Tavola 2.1.10

(Milioni di Euro)

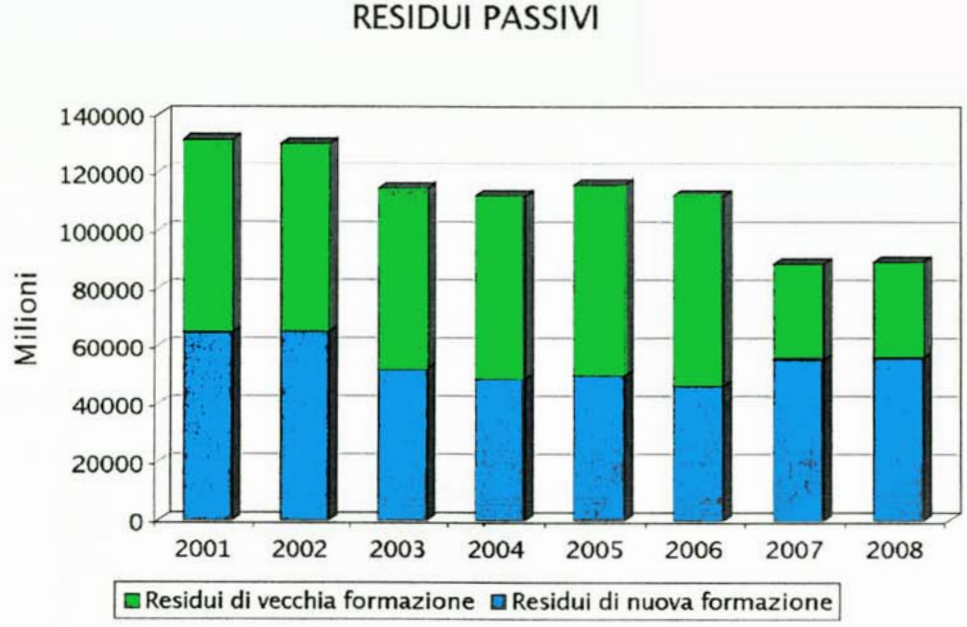
	RESIDUI NUOVA FORMAZIONE			RESIDUI VECCHIA FORMAZIONE						CONSISTENZA FINALE		
				CONSISTENZA INIZIALE			CONSISTENZA FINALE					
	Propri	Stanziam.	TOTALE	Propri	Stanziam.	TOTALE	Propri	Stanziam.	TOTALE	Propri	Stanziam.	TOTALE
	a	b	c=a+b	d	e	f*	g	h	i=g+h	l=a+g	m=b+h	n=l+m
TITOLO I - SPESE DI PARTE CORRENTE												
2001	36.978	985	37.963	63.388	1.488	65.064	25.238	344	25.581	62.216	1.329	63.545
2002	33.326	2.307	35.633	62.215	1.329	63.911	19.516	34	19.550	52.842	2.341	55.183
2003	29.163	1.796	30.959	52.552	2.633	55.284	12.091	49	12.140	41.254	1.845	43.099
2004	23.795	3.072	26.867	41.242	1.845	43.214	12.628	2	12.630	36.423	3.074	39.497
2005	24.976	4.602	29.578	36.423	3.074	39.713	10.741	1.730	12.471	35.717	6.332	42.049
2006	24.734	2.677	27.410	35.691	6.347	42.057	12.235	140	12.375	36.969	2.817	39.786
2007	23.464	2.765	26.230	36.969	2.817	39.942	11.273	533	11.806	34.737	3.299	38.035
2008	27.944	4.048	31.992	34.702	3.299	38.019	10.120	782	10.902	38.063	4.831	42.894
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE												
2001	18.601	8.375	26.976	49.569	12.982	62.362	35.723	4.998	40.720	54.324	13.373	67.696
2002	22.010	7.647	29.657	54.324	13.372	67.330	40.959	3.993	44.952	62.969	11.640	74.609
2003	15.545	6.029	21.574	63.259	11.348	74.508	48.277	1.609	49.886	63.822	7.638	71.460
2004	14.844	7.117	21.961	63.834	7.638	70.743	47.646	2.923	50.569	62.490	10.040	72.531
2005	14.322	6.090	20.412	62.490	10.040	72.314	51.254	2.089	53.343	65.576	8.179	73.755
2006	12.319	6.670	18.989	65.602	8.164	73.747	51.873	1.422	53.295	64.192	8.092	72.284
2007	15.915	13.291	29.206	64.192	8.092	72.127	19.546	1.821	21.367	35.461	15.112	50.573
2008	13.101	10.951	24.053	35.495	15.112	50.275	19.517	2.873	22.390	32.618	13.824	46.442
SPESE FINALI (TITOLO I + II)												
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	113.957	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
2007	39.379	16.057	55.436	101.161	10.908	112.070	30.819	2.354	33.173	70.198	18.411	88.608
2008	41.045	15.000	56.045	70.198	18.411	88.294	29.636	3.655	33.292	70.681	18.655	89.336

* comprensivo delle variazioni in conto residui

RESIDUI PASSIVI

BILANCIO DELLO STATO - SPESE FINALI (2001 - 2008) segue Tavola 2.1.10

(Milioni di Euro)



* comprensivo delle variazioni in conto residui

TRASFERIMENTI

Tavola 2.1.11

BILANCIO DELLO STATO (2001 - 2008)

(Milioni di Euro)

	GESTIONE DI COMPETENZA					*GESTIONE DEI RESIDUI*					*GEST. CASSA*	
	PREV.DEF.	IMPEGNI DA CONSUNTIVO (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												
2001	159.818	157.965	134.718	1.853	23.247	45.074	23.968	1.688	19.418	42.665	167.250	158.686
2002	164.113	161.778	139.866	2.336	21.911	43.298	20.127	11.294	11.877	33.788	172.568	159.993
2003	170.481	169.841	149.469	640	20.372	33.890	21.647	5.673	6.570	26.942	178.479	171.116
2004	180.616	178.914	161.944	1.701	16.971	27.321	15.011	3.266	9.044	26.015	188.861	176.955
2005	188.796	185.637	166.294	3.159	19.343	26.180	12.355	6.458	7.367	26.710	194.019	178.649
2006	195.337	193.356	173.758	1.982	19.597	27.020	14.835	2.721	9.464	29.061	197.400	188.593
2007	212.452	209.890	190.926	2.562	18.964	29.436	13.285	6.600	9.551	28.515	215.462	204.212
2008	223.519	220.610	197.326	2.909	23.284	28.583	17.341	2.622	8.620	31.904	227.089	214.667
TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE												
2001	43.859	42.256	19.885	1.603	22.371	51.594	16.136	1.239	34.219	56.590	47.483	36.022
2002	47.658	46.220	21.193	1.438	25.027	56.064	16.820	1.291	37.953	62.980	54.667	38.013
2003	48.638	47.173	30.392	1.465	16.781	53.290	18.894	795	33.601	50.382	60.444	49.286
2004	36.734	35.656	20.024	1.077	15.633	49.951	12.378	1.329	36.244	51.877	42.464	32.402
2005	35.055	34.248	20.098	807	14.150	51.347	9.609	2.099	39.639	53.789	41.380	29.706
2006	34.760	34.032	18.274	728	15.758	56.603	13.296	2.127	41.180	56.938	43.669	31.570
2007	47.333	46.096	20.509	1.238	25.586	62.097	17.941	26.557	17.599	43.185	60.029	38.450
2008	47.558	46.277	26.779	1.282	19.497	42.620	19.068	4.769	18.783	38.280	57.511	45.847
TOTALE TRASFERIMENTI												
2001	203.677	200.221	154.604	3.457	45.616	96.668	40.104	2.927	53.637	99.253	214.733	194.707
2002	211.772	207.998	161.059	3.774	46.939	99.362	36.947	12.585	49.830	96.769	227.235	198.006
2003	219.119	217.014	179.861	2.105	37.153	87.179	40.541	6.468	40.170	77.323	238.923	220.402
2004	217.350	214.571	181.968	2.779	32.603	77.272	27.389	4.595	45.288	77.891	231.325	209.357
2005	223.851	219.886	186.392	3.966	33.493	77.526	21.964	8.557	47.005	80.498	235.399	208.355
2006	230.097	227.388	192.032	2.710	35.355	83.622	28.131	4.848	50.643	85.998	241.069	220.163
2007	259.786	255.986	211.435	3.799	44.552	91.533	31.226	33.157	27.150	71.702	275.491	242.661
2008	271.077	266.887	224.105	4.190	42.782	71.203	36.409	7.391	27.403	70.185	284.600	260.514

(1) Somme pagate + somme rimaste da pagare (dato iscritto nel Rendiconto generale dello Stato - Spesa)

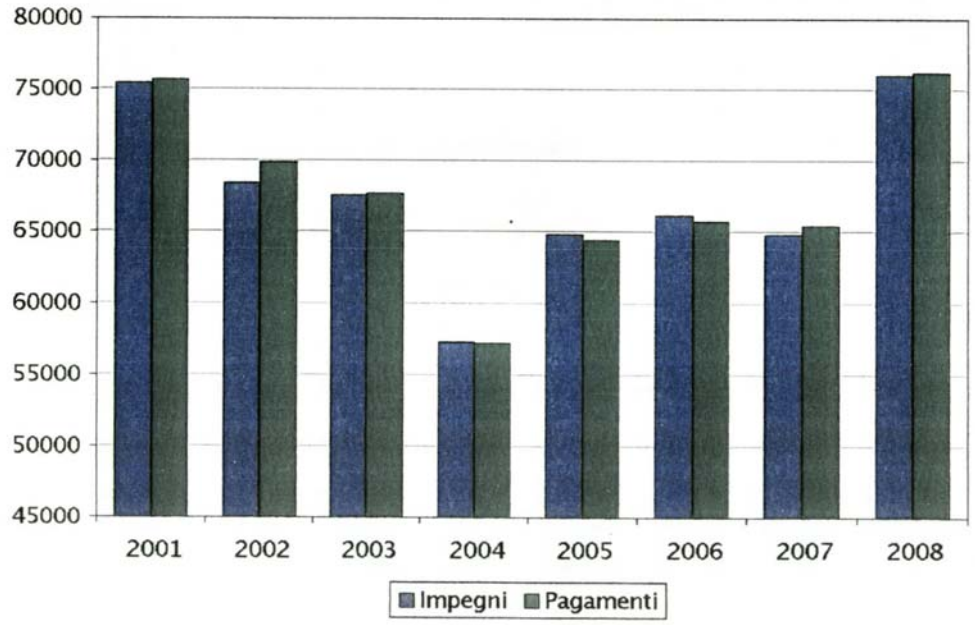
COSTO NETTO DEGLI INTERESSI IMPUTATI AL BILANCIO DELLO STATO (*)

Tavola 2.1.12

SERIE STORICA 2001 - 2008

(Milioni di Euro)

Anno	Impegni		Pagamenti	
	Importo	variaz. perc.	Importo	variaz. perc.
2001	75.425,64		75.704,76	
2002	68.442,71	-9,26	69.902,59	-7,66
2003	67.559,77	-1,29	67.703,93	-3,15
2004	57.297,97	-15,19	57.254,60	-15,43
2005	64.836,73	13,16	64.418,13	12,51
2006	66.200,87	2,10	65.750,14	2,07
2007	64.833,67	-2,07	65.477,53	-0,41
2008	76.070,68	17,33	76.199,96	16,38



(*) Spesa per interessi al netto elle ritenute fiscali sui titoli di Stato e delle retrocessioni di interessi da parte della Banca d'Italia

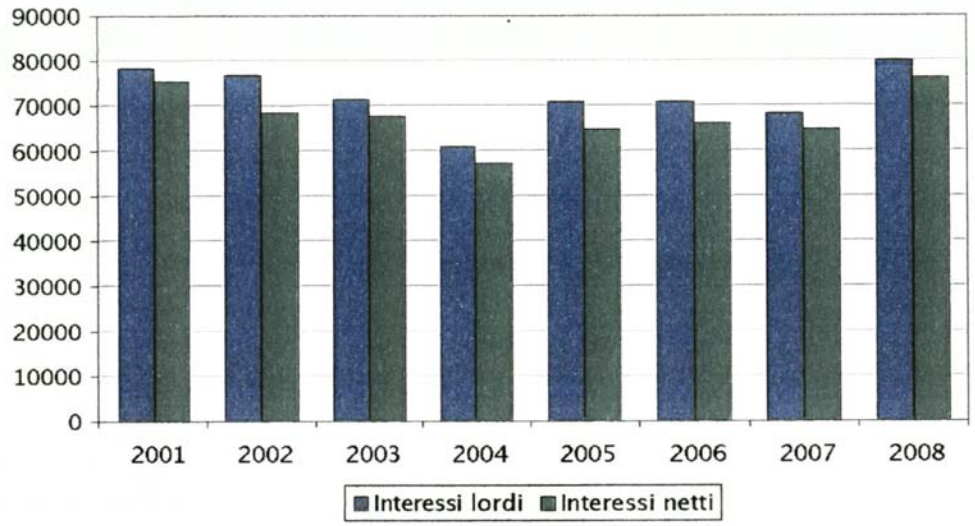
COSTO NETTO DEGLI INTERESSI IMPUTATI AL BILANCIO DELLO STATO (*)

segue Tavola 2.1.12

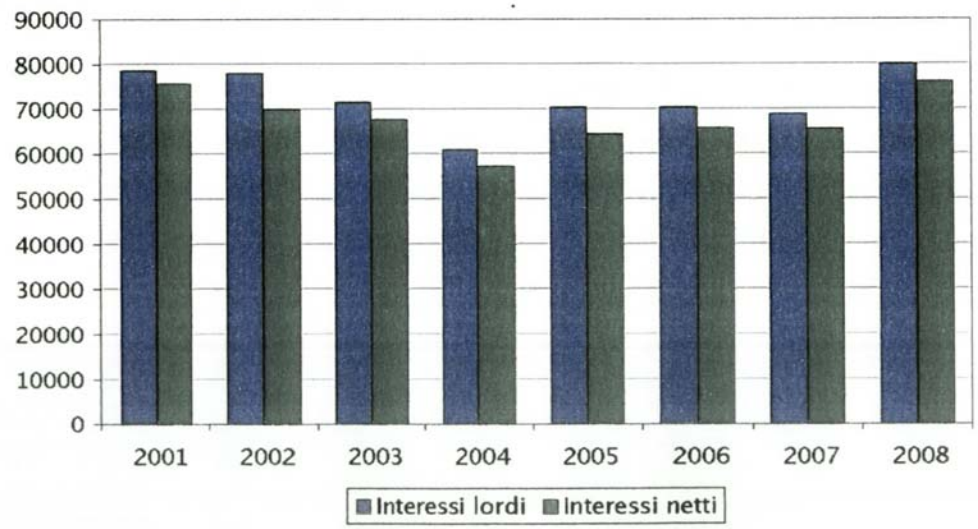
SERIE STORICA 2001 - 2008

(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

Tavola 2.1.13

Bilancio dello Stato esercizio 2008
gestione della competenza

(in migliaia)

missione	Stanziamenti definitivi	Residui di stanziamento iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali (*)	*di cui Impegni effettivi*	Economie o maggiori spese**	Impegni/ massa imp.	Impegni /spese finali
	a	b	c =a+b	d	*e*	f	g=d/c	
1. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	3.546.979	0	3.546.979	3.530.960	3.512.349	34.020	99,55	0,66
2. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	559.330	12.000	571.330	544.009	532.009	27.308	95,22	0,10
3. Relazioni finanziarie con le autonomie locali	122.790.205	184.416	122.974.621	122.009.804	122.004.811	573.432	99,22	22,97
4. L'Italia in Europa e nel mondo	27.646.808	372.108	28.018.916	27.367.884	27.007.286	509.990	97,68	5,15
5. Difesa e sicurezza del territorio	23.258.857	106.214	23.365.071	22.662.637	22.545.481	598.228	96,99	4,27
6. Giustizia	7.840.042	200.493	8.040.535	7.351.544	7.091.219	494.984	91,43	1,38
7. Ordine pubblico e sicurezza	10.416.758	203.194	10.619.952	9.694.101	9.625.902	427.119	91,28	1,82
8. Soccorso civile	4.588.618	40.148	4.628.765	4.450.876	4.394.203	44.241	96,16	0,84
9. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.650.147	223.899	1.874.046	1.625.041	1.384.996	98.734	86,71	0,31
10. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	62.927	51.200	114.127	12.197	10.768	1.292	10,69	0,00
11. Competitività e sviluppo delle imprese	5.063.714	1.111.805	6.175.519	4.637.110	3.924.156	86.547	75,09	0,87
12. Regolazione dei mercati	375.800	9.091	384.891	46.590	42.768	-2.671	12,10	0,01
13. Diritto alla mobilità	12.576.683	1.072.998	13.649.681	11.787.828	10.828.852	358.445	86,36	2,22
14. Infrastrutture pubbliche e logistica	3.402.853	473.315	3.876.168	3.527.007	3.008.745	32.736	90,99	0,66
15. Comunicazioni	1.409.451	43	1.409.494	1.308.378	1.289.363	92.637	92,83	0,25
16. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	275.240	18.101	293.341	268.274	252.040	17.273	91,45	0,05
17. Ricerca e innovazione	4.554.088	982.420	5.536.509	4.149.241	2.958.163	434.403	74,94	0,78
18. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	2.234.656	179.728	2.414.383	2.189.305	2.031.991	55.595	90,68	0,41
19. Casa e assetto urbanistico	1.292.254	55.212	1.347.467	1.190.456	1.135.219	11.411	88,35	0,22
20. Tutela della salute	1.061.719	2.974	1.064.693	1.026.648	1.010.690	11.254		0,19
21. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.791.715	89.141	1.880.856	1.426.984	1.551.879	52.997	75,87	0,27
22. Istruzione scolastica	47.174.206	16.266	47.190.472	45.994.353	45.991.466	231.078	97,47	8,66
23. Istruzione universitaria	8.711.989	54.972	8.766.961	8.641.309	8.585.536	97.970	98,57	1,63
24. Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia	24.520.324	22.533	24.542.856	23.094.677	23.074.208	1.430.462	94,10	4,35
25. Politiche previdenziali	68.420.314	10.801	68.431.115	67.416.191	67.410.909	1.009.405	98,52	12,69
26. Politiche per il lavoro	3.690.967	330.596	4.021.563	3.497.473	3.179.863	123.867	86,97	0,66
27. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.533.658	5.556	1.539.214	1.489.456	1.463.411	53.263	96,77	0,28
	2.871.803	4.142.467	7.014.271	1.267.822	268.534	438.480	18,07	0,24
28. Sviluppo e riequilibrio territoriale	*11.000*	*0*	*11.000*	*3.528*	*3.528*	*5.000*	*32,08*	
29. Politiche economico-finanziarie e di bilancio	65.006.522	7.107.954	72.114.476	64.826.492	58.943.565	2.524.834	89,89	12,20
30. Giovani e sport	1.092.509	0	1.092.509	1.068.760	1.068.545	23.615	97,83	0,20
31. turismo	111.164	0	111.164	103.810	103.810	7.355	93,38	0,02
32. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3.590.021	47.535	3.637.556	3.354.258	3.237.224	262.480	92,21	0,63
33. Fondi da ripartire	5.872.737	1.283.431	7.156.168	209.101	215.006	2.541.476	2,92	0,04
34. debito pubblico	85.047.052	0	85.047.052	79.445.904	79.445.904	5.601.149	93,41	14,96
	194.462.459	*1.021*	*194.463.480*	*184.785.875*	*184.784.854*	*9.660.670*	*95,02*	
totale stato spese complessive	748.515.569	18.411.633	766.927.201	716.005.879	703.919.252	27.971.077	93,36	
totale stato spese finali	554.042.110	18.410.611	572.452.721	531.216.475	519.130.870	18.305.408	92,80	100,00

In corsivo le spese del titolo III
Elaborazioni corte dei conti su dati RGS

Tavola 2.1.14

Bilancio stato esercizio 2008
gestione della cassa

(In migliaia)

Missione	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagato totale	Pagato competenza	Pagato residui	autorizzazioni cassa/massa spendibile	pag. tot/massa spendibile	%pag.tot/s pese finali
Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	4.676.934	3.621.275	3.564.167	2.608.644	955.523	77,43	76,21	0,68
Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	573.703	572.135	538.179	526.179	12.000	99,73	93,81	0,10
Relazioni finanziarie con le autonomie locali	139.511.844	126.219.803	118.125.333	109.479.929	8.645.404	90,47	84,67	22,54
L'Italia in Europa e nel mondo	28.850.832	28.248.080	27.517.670	26.756.463	761.207	97,91	95,38	5,25
Difesa e sicurezza del territorio	26.553.109	23.727.340	22.624.967	20.695.828	1.929.139	89,36	85,21	4,32
Giustizia	9.229.300	8.254.236	7.461.957	6.766.293	695.664	89,44	80,85	1,42
Ordine pubblico e sicurezza	12.297.414	10.751.666	9.870.597	8.963.774	906.823	87,43	80,27	1,88
Soccorso civile	7.255.708	4.776.373	4.397.507	2.128.186	2.269.322	65,83	60,61	0,84
Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	3.116.473	2.190.232	1.364.569	816.582	547.987	70,28	43,79	0,26
Energia e diversificazione delle fonti energetiche	120.016	65.122	10.701	9.153	1.548	54,26	8,92	0,00
Competitività e sviluppo delle imprese	11.032.348	6.513.648	4.344.717	2.978.236	1.366.481	59,04	39,38	0,83
Regolazione dei mercati	419.852	402.497	33.189	19.561	13.628	95,87	7,90	0,01
Diritto alla mobilità	19.047.726	14.339.913	10.684.333	7.506.331	3.178.002	75,28	56,09	2,04
Infrastrutture pubbliche e logistica	8.641.061	3.747.608	2.664.516	1.045.343	1.619.173	43,37	30,84	0,51
Comunicazioni	2.892.195	1.989.763	1.700.270	576.785	1.123.485	68,80	58,79	0,32
Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	444.081	326.208	215.100	182.533	32.567	73,46	48,44	0,04
Ricerca e innovazione	8.575.862	5.497.734	3.829.727	2.200.448	1.629.279	64,11	44,66	0,73
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	3.598.910	2.720.999	1.774.793	1.260.216	514.578	75,61	49,31	0,34
Casa e assetto urbanistico	3.542.909	1.636.063	1.304.540	795.796	508.745	46,18	36,82	0,25
Tutela della salute	1.892.740	1.392.394	852.270	612.932	239.339	73,56	45,03	0,16
Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	2.780.907	2.262.871	1.781.054	1.437.489	343.565	81,37	64,05	0,34
Istruzione scolastica	48.200.215	47.471.783	46.684.850	46.251.265	433.585	98,49	96,86	8,91
Istruzione universitaria	12.026.112	9.058.415	8.837.044	5.968.798	2.868.247	75,32	73,48	1,69
Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia	25.926.522	24.870.028	22.992.784	22.325.276	667.508	95,93	88,68	4,39
Politiche previdenziali	72.289.552	68.576.560	66.241.509	64.209.695	2.031.814	94,86	91,63	12,64
Politiche per il lavoro	6.128.234	3.928.459	3.155.278	1.975.084	1.180.194	64,10	51,49	0,60
Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.835.135	1.758.759	1.610.513	1.412.878	197.635	95,84	87,76	0,31
Sviluppo e riequilibrio territoriale	8.756.448	3.314.530	2.042.316	158.405	1.883.911	37,85	23,32	0,39
	11.000	*11.000*	*3.528*	*3.528*	*0*	100,00	32,08	
Politiche economico-finanziarie e di bilancio	72.745.152	67.235.750	63.409.531	57.200.308	6.209.223	92,43	87,17	12,10
Giovani e sport	1.406.647	1.176.684	1.143.323	879.313	264.010	83,65	81,28	0,22
Turismo	111.164	111.164	103.810	103.810	0	100,00	93,38	0,02
Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	4.499.840	3.926.668	3.321.007	2.792.497	528.511	87,26	73,80	0,63
Fondi da ripartire	7.591.272	9.538.288	245.316	189.982	55.334	125,65	3,23	0,05
Debito pubblico	85.765.810	85.123.199	79.573.638	78.858.141	715.497	99,25	92,78	15,19
	198.210.637	*194.448.711*	*187.849.414*	*184.163.165*	*3.686.249*	98,10	94,77	
in corsivo le spese del titolo III								0,00
totale spese complessive	840.557.661	769.805.959	711.874.018	663.858.843	48.015.175			0,63
totale spese finali	642.336.024	575.346.248	524.021.075	479.692.149	44.328.926			100,00

Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tavola 2.1.15

Bilancio dello stato - 2008
gestione dei residui

(in migliaia)

Missione	Residui iniziali (*)	residui nuova formazione		residui vecchia formazione		residui finali		residui finali
		residui propri competenza	residui stanziamento competenza	residui propri c/residui	residui stanziamento c/residui	residui propri finali	residui stanziamento finali	
Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	1.129.955	903.706	610	173.558	0	1.077.263	610	1.077.873
Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	14.372	5.830	14	0	0	5.830	14	5.844
Relazioni finanziarie con le autonomie locali	16.721.639	12.524.888	211.956	6.956.316	0	19.481.204	211.956	19.693.159
L'Italia in Europa e nel mondo	1.204.024	253.377	126.977	366.030	0	619.407	126.977	746.385
Difesa e sicurezza del territorio	3.294.252	1.850.843	113.959	1.150.726	0	3.001.568	113.959	3.115.527
Giustizia	1.389.259	396.057	182.709	469.340	0	865.396	182.709	1.048.105
Ordine pubblico e sicurezza	1.880.655	847.311	178.554	695.490	0	1.542.801	178.554	1.721.355
Soccorso civile	2.667.090	2.275.846	140.345	202.522	0	2.478.368	140.345	2.618.713
Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.466.326	570.126	164.706	630.351	0	1.200.477	164.706	1.365.182
Energia e diversificazione delle fonti energetiche	57.089	2.439	50.042	2.987	0	5.427	50.042	55.469
Competitività e sviluppo delle imprese	5.968.634	950.431	1.048.501	2.303.801	0	3.254.232	1.048.501	4.302.733
Regolazione dei mercati	44.053	27.982	330.928	7.083	0	35.065	330.928	365.993
Diritto alla mobilità	6.471.042	3.325.991	1.385.917	2.916.103	107.487	6.242.094	1.493.404	7.735.497
Infrastrutture pubbliche e logistica	5.238.208	1.986.763	338.011	3.059.123	11.174	5.045.885	349.184	5.395.070
Comunicazioni	1.482.744	715.116	24.912	205.936	0	921.052	24.912	945.964
Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	168.840	70.496	4.938	44.209	0	114.705	4.938	119.642
Ricerca e innovazione	4.021.774	759.306	1.159.931	1.639.931	5.342	2.399.237	1.165.273	3.564.510
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.364.254	771.777	147.068	631.762	0	1.403.538	147.068	1.550.607
Casa e assetto urbanistico	2.250.654	340.465	144.583	1.516.067	0	1.856.531	144.583	2.001.114
Tutela della salute	831.022	437.274	258	473.467	0	910.741	258	910.999
Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	989.192	298.316	2.912	292.792	6	591.108	2.919	594.027
Istruzione scolastica	1.026.009	691.720	143	135.019	5.595	826.740	5.737	832.477
Istruzione universitaria	3.314.123	2.641.817	3.405	295.382	0	2.937.199	3.405	2.940.604
Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia	1.406.198	753.168	11.418	405.263	0	1.158.431	11.418	1.169.849
Politiche previdenziali	3.869.238	3.201.214	0	1.099.691	0	4.300.905	0	4.300.906
Politiche per il lavoro	2.437.267	1.205.334	386.683	1.157.165	0	2.362.498	386.683	2.749.181
Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	301.477	51.262	16.255	71.621	0	122.883	16.255	139.137
Sviluppo e riequilibrio territoriale	5.884.645	115.107	2.159.811	1.139.617	2.749.175	1.254.723	4.908.987	6.163.710
	0	*0*	*2.472*	*0*	*0*	*0*	*2.472*	*2.472*
Politiche economico-finanziarie e di bilancio	7.738.630	1.754.270	3.527.110	1.231.117	680	2.985.386	3.527.790	6.513.176
Giovani e sport	314.139	189.232	349	50.129	0	239.361	349	239.710
Turismo	0	0	0	0	0	0	0	0
Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	909.819	513.241	21.804	309.810	0	823.050	21.804	844.854
Fondi da ripartire	1.718.535	26.581	3.114.698	1.170	776.031	27.751	3.890.729	3.918.480
	718.757	587.763	0	2.696	0	590.459	0	590.459
Debito pubblico	*3.748.178*	*621.689*	*16.935*	*61.929*	*0*	*683.618*	*16.935*	*700.553*
spese complessive	**92.042.092**	**41.666.736**	**15.018.913**	**29.698.199**	**3.655.490**	**71.364.936**	**18.674.402**	**90.039.338**
spese finali	**88.293.914**	**41.045.047**	**14.999.506**	**29.636.271**	**3.655.490**	**70.681.318**	**18.654.995**	**89.336.313**

In corsivo le spese del titolo III
Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tavola 2.1.16

Gestione della competenza
E.F. 2008
Missione 29 - Politiche economico-finanziarie di bilancio

(importi in migliaia)

Programma	Stanziamenti definitivi	% su totale missione	Residui di stanziamento iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	di cui impegni effettivi	economie o maggiori spese	% impegni/ massa imp.
Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità	6.970.975	10,72	0	6.970.975	6.767.455	6.642.214	309.277	97,08
Programmazione economico-finanziaria e politiche di bilancio	1.863.745	2,87	0	1.863.745	1.211.970	1.208.054	649.074	65,03
Prevenzione e repressione delle frodi e delle valuzioni agli obblighi fiscali	2.474.380	3,81	66.959	2.541.339	2.416.019	2.341.362	71.952	95,07
Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario	49.080	0,08	0	49.080	32.108	31.645	17.107	65,42
Regolazioni contabili, restituzione e rimborsi d'imposte	53.648.342	82,53	7.040.995	60.689.337	54.398.940	48.720.290	1.477.425	89,64
totale missione 29	**65.006.522**	**100,00**	**7.107.954**	**72.114.476**	**64.826.493**	**58.943.565**	**2.524.834**	**89,89**

Missione 34 - Debito pubblico

Programma	Stanziamenti definitivi	% su totale missione	Residui di stanziamento iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	di cui impegni effettivi	economie o maggiori spese	% impegni/ massa imp.
oneri per il servizio del debito	85.039.222	30,42	0	85.039.222	79.438.073	79.438.073	5.601.149	93,41
statale	7.831	0,00	0	7.831	7.831	7.831	0	100,00
rimborsi del debito pubblico	*194.444.161*	69,57	*1.021*	*194.445.182*	*184.767.577*	*184.766.556*	*9.660.670*	*95,02*
	18.299	0,01	*0*	*18.299*	*18.299*	*18.299*	*0*	*100,00*
totale missione 34	**279.509.512**	**100,00**	**1.021**	**279.510.533**	**264.231.779**	**264.230.758**	**15.261.819**	**94,53**
spese finali delle due missioni	**150.053.574**		**7.107.954**	**157.161.528**	**144.272.396**	**138.389.469**	**8.125.983**	**91,80**
spese complessive delle due missioni	**344.516.033**		**7.108.975**	**351.625.009**	**329.058.272**	**323.174.323**	**17.786.653**	**93,58**

In corsivo le spese del titolo III
i dati delle missione 34 interessano il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero per i beni culturali
Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

segue Tavola 2.1.16

Gestione di cassa

Missione 29 - Politiche economico-finanziarie di bilancio
E.F. 2008

(importi in migliaia)

Programma	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagato totale	Pagato c/competenza	Pagato residui	% Aut. Cassa(massa spend.	%Pag. tot./massa spendibile
	h	i	l=m+n	m	n	i/h	l/h
Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità	7.817.716	7.233.871	6.542.079	6.021.145	520.934	92,53	83,68
Programmazione economico-finanziaria e politiche di bilancio	2.283.150	2.144.697	801.287	468.737	332.550	93,94	35,10
Prevenzione e repressione delle frodi e delle valuzioni agli obblighi fiscali	2.812.198	2.578.428	2.476.904	2.255.792	221.112	91,69	88,08
Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario	69.009	65.862	35.694	17.997	17.697	95,44	51,72
Regolazioni contabili, restituzione e rimborsi d'imposte	59.763.078	55.212.892	53.553.567	48.436.636	5.116.931	92,39	89,61
totale missione 29	**72.745.152**	**67.235.750**	**63.409.531**	**57.200.308**	**6.209.223**	**92,43**	**87,17**

Missione 34 - Debito pubblico
E.F. 2008

Programma	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagato totale	Pagato c/competenza	Pagato residui	% Aut. Cassa(massa spend.	%Pag. tot./massa spendibile
	h	i	l=m+n	m	n	i/h	l/h
	85.751.101	85.115.369	79.565.807	78.854.057	711.750	99,26	92,79
oneri per il servizio del debito statale	14.709	7.831	7.831	4.084	3.747	53,24	53,24
rimborsi del debito pubblico	*198.181.665*	*194.430.412*	*187.831.115*	*184.155.540*	*3.675.575*	*98,11*	*94,78*
	28.972	*18.299*	*18.299*	*7.625*	*10.674*	*63,16*	*63,16*
totale missione 34	**283.976.447**	**279.571.910**	**267.423.052**	**263.021.306**	**4.401.746**	**98,45**	**94,17**
spese finali delle due missioni	**158.510.961**	**152.358.950**	**142.983.169**	**136.058.448**	**6.924.720**	**96,12**	**90,20**
spese complessive delle due missioni	**356.721.598**	**346.807.661**	**330.832.583**	**320.221.613**	**10.610.969**	**97,22**	**92,74**

in corsivo le spese del titolo III

i dati delle missione 34 interessano il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero per i beni culturali

Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Segue tavola 2.1.16

Gestione dei residui
MISSIONE 29 - Politiche economico-finanziarie di bilancio
E.F. 2008

(importi in migliaia)

Programma	residui iniziali	residui di nuova formazione		residui esercizi pregressi		residui al 31 dicembre		
		residui propri	residui di stanziamento	residui propri	residui di stanziamento	residui propri	residui di stanziamento	residui finali
Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità	846.741	624.551	16.001	148.276	0	772.827	16.001	788.828
Programmazione economico-finanziaria e politiche di bilancio	419.405	739.958	5.976	53.002	0	792.960	5.976	798.936
Prevenzione e repressione delle frodi e delle valuzioni agli obblighi fiscali	337.818	92.204	54.433	104.995	0	197.199	54.433	251.632
Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario	19.930	13.903	73	1.577	0	15.480	73	15.552
Regolazioni contabili, restituzione e rimborsi d'imposte	6.114.736	283.654	3.450.627	923.267	680	1.206.921	3.451.307	4.658.228
totale missione 29	**7.738.630**	**1.754.270**	**3.527.110**	**1.231.117**	**680**	**2.985.386**	**3.527.790**	**6.513.176**

MISSIONE 34 - Debito pubblico
E.F. 2008

Programma	residui iniziali	residui di nuova formazione		residui esercizi pregressi		residui al 31 dicembre		
		residui propri	residui di stanziamento	residui propri	residui di stanziamento	residui propri	residui di stanziamento	residui finali
oneri per il servizio del debito statale	711.879	584.016	0	129	0	584.145	0	584.145
	6.878	3.747	0	2.567	0	6.314	0	6.314
rimborsi del debito pubblico	*3.737.504*	*611.015*	*16.935*	*61.929*	*0*	*672.944*	*16.935*	*689.880*
	10.674	*10.674*	*0*	*0*	*0*	*10.674*	*0*	*10.674*
totale missione 34	**4.466.935**	**1.209.452**	**16.935**	**64.625**	**0**	**1.274.077**	**16.935**	**1.291.012**
spese finali delle due missioni	**8.457.387**	**2.342.032**	**3.527.110**	**1.233.813**	**680**	**3.575.845**	**3.527.790**	**7.103.635**
spese complessive delle due missioni	**12.205.565**	**2.963.722**	**3.544.045**	**1.295.742**	**680**	**4.259.463**	**3.544.725**	**7.804.189**

in corsivo le spese del titolo III
i dati delle missione 34 interessano il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero per i beni culturali
Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

ALLEGATO

ELENCO CAPITOLI FONDO

PAGINA BIANCA

BILANCIO DELLO STATO – E,F. 2008

(struttura governativa antecedente al DL 85/2008)

	Ministero dell'economia e delle finanze
1055	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi
1313	Somma da corrispondere a titolo di equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo e per il mancato rispetto della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle liberta' fondamentali, ivi comprese le spese legali e gli interessi
1346	Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali
1570	Somme da corrispondere ad enti, fondi e casse previdenziali per la maggiorazione del trattamento pensionistico per gli ex combattenti
1581	Contributo da corrispondere al fondo di previdenza costituito presso l'INPS in relazione agli squilibri gestionali derivanti dall'erogazione dei trattamenti previdenziali spettanti agli ex dipendenti degli enti portuali di Genova e Trieste
1582	Somma occorrente per l'integrazione degli oneri previdenziali gravanti sul fondo pensioni del personale delle abolite imposte comunali di consumo
1587	Contributo per la copertura del disavanzo del fondo pensioni per il personale delle Ferrovie dello Stato S.p.A.
1589	Fondo per l'emersione del lavoro non regolare
1592	Oneri anche eventuali derivanti dalle operazioni di alienazione delle partecipazioni e dei beni da dismettere e importi differenziali da versare al fondo per l'ammortamento dei titoli di stato
1599	Fondo per il sostegno dell'attivita' dei distretti industriali della nautica da diporto
1600	Contributo da corrispondere al fondo edifici di culto
1602	Contributo al fondo edifici di culto per assegnazione di quota parte dell'otto per mille irpef di competenza dello stato
1604	Somme da assegnare all'inps, all'INAIL e all'INPDAP in relazione al trasferimento all'agenzia del demanio ai fini del pagamento dei canoni di affitto per gli immobili in uso governativo trasferiti al fondo immobili pubblici
1609	Somme derivanti da pene pecuniare inflitte per infrazioni valutarie da assegnare al fondo di assistenza per i finanzieri
1613	Contributi ad enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi
1616	Contributo per il funzionamento della fondazione collegio europeo di parma
1618	Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura
1638	Fondi relativi alle spese elettorali per il rinnovo del senato della repubblica, della camera dei deputati, del parlamento europeo e dei consigli regionali
1639	Fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche dei cittadini meno abbienti
1683	Fondo per l'inserimento nel programma statistico nazionale delle rilevazioni statistiche di genere
1707	Fondi occorrenti per il funzionamento e per la realizzazione di progetti innovativi del centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione
1900	Contributi in conto interessi da corrispondere alla cassa depositi e prestiti per il finanziamento degli interessi a carico del fondo rotativo per il sostegno alle imprese
2115	Fondo per il funzionamento della presidenza del consiglio dei ministri
2156	Intervento contributivo per i fondi gestori di previdenza complementare dei pubblici dipendenti
2160	Fondo occorrente per il funzionamento della corte dei conti

2170	Fondo occorrente per il funzionamento del Consiglio di Sstato e Tribunali Amministrativi Regionali.
2182	Fondo occorrente per il funzionamento del consiglio di giustizia amministrativa della regione siciliana
2183	Fondo occorrente per gli interventi dell'editoria
2184	Fondo occorrente per gli interventi del dipartimento della protezione civile
2185	Fondo occorrente per gli interventi del servizio civile nazionale
2197	Fondo da ripartire per i trasferimenti correnti alle imprese, ivi compreso il rimborso degli oneri di servizio pubblico sostenuti da imprese pubbliche in applicazione dei contratti di servizio e di programma
2218	Fondo occorrente per far fronte agli oneri per interessi ed altre spese connessi alle operazioni di ricorso al mercato
2240	Spese di commissione, di cambio ed altre relative ai pagamenti, al movimento di fondi e di effetti ed alla negoziazione di titoli all'estero
2248	Premio da attribuire alle cartelle fondiarie
2260	Interessi compresi nelle annualita' quindicennali dovute per il finanziamento del fondo per l'occupazione, nonche' per la realizzazione delle politiche per il lavoro.
2268	Rimborso agli istituti di credito della quota interessi delle rate di ammortamento dei mutui contratti in relazione alla liquidazione del fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali
2313	Interessi sulle somme anticipate dalla cassa depositi e prestiti sul fondo rotativo per la progettualita'
2314	Interessi sulle somme anticipate dalla cassa depositi e prestiti sul fondo per le anticipazioni agli enti locali in relazione alle spese in conto capitale eccedenti il limite fissato dal patto di stabilita' interno
2700	Fondo sanitario nazionale
2701	Finanziamento del fondo sanitario nazionale in relazione alle minori entrate dell'IRAP
2703	Fondo da ripartire per l'erogazione di benefici in favore dei militari di leva e di carriera appartenenti alle forze armate, ai corpi armati e ai corpi militarmente ordinati infortunati o caduti durante il periodo di servizio e dei loro superstiti
2704	Fondo transitorio per il riequilibrio delle regioni interessate da elevati disavanzi strutturali nel settore sanitario
2727	Fondo per finanziare le attivita' connesse al conferimento ai comuni delle funzioni catastali
2780	Fondo corrispondente a quota parte dell'importo dell'8 per mille del gettito irpef da utilizzare dallo stato per interventi straordinari per fame nel mondo, calamita' naturali, assistenza ai rifugiati e conservazione di beni culturali
2797	Fondo occorrente per l'attuazione dell'ordinamento regionale delle regioni a statuto speciale.
2799	Fondo occorrente per l'attuazione dello statuto speciale della regione Friuli Venezia Giulia in materia di finanza regionale
2813	Fondo occorrente per il finanziamento dei programmi di infrastrutture da eseguire nel quadro degli accordi di comune difesa, con contributi multinazionali
2814	Fondo da ripartire per la realizzazione dei progetti di gemellaggio relativi al programma "*phare*" dell'unione europea
2815	Fondo per il miglioramento dell'efficienza dei veicoli adibiti al servizio di trasporto degli ammalati e dei feriti effettuato dagli enti di assistenza e di pronto soccorso
2816	Fondo finalizzato al miglioramento dell'efficienza energetica e la riduzione delle emissioni ambientali delle autovetture da noleggio

2818	Fondo da ripartire per il riconoscimento dell'anzianita' di servizio ai dirigenti delle pubbliche amministrazioni, agli appartenenti alla carriera diplomatica e prefettizia nonche' ai magistrati ordinari, amministrativi e contabili, agli avvocati e procuratori dello stato, collocati in aspettativa senza assegni presso soggetti e organismi pubblici
2819	Fondo da ripartire per il riconoscimento delle spese di cura, comprese quelle per ricoveri in istituti sanitari e per protesi, con esclusione delle cure balneo-termali, idropiniche e inalatorie, sostenute dal personale del corpo nazionale dei vigili del fuoco, delle forze armate e di polizia e conseguenti a ferite o lesioni riportate nell'espletamento di servizi di polizia o di soccorso pubblico, ovvero nello svolgimento di attivita' operative o addestrative, riconosciute dipendenti da causa di servizio
2821	Assegnazione alla regione Trentino Alto Adige dei fondi necessari per lo svolgimento delle funzioni amministrative ad essa delegate in materia di catasto
2825	Fondo da ripartire per l'erogazione di benefici in favore dei militari di leva e di carriera appartenenti alle forze armate, ai corpi armati e ai corpi militarmente ordinati infortunati o caduti durante il periodo di servizio e dei loro superstiti
2826	Fondo per la promozione di un programma straordinario di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali
2827	Fondo da ripartire per il funzionamento del comitato tecnico faunistico - venatorio nazionale, per la partecipazione italiana al consiglio internazionale della caccia e della conservazione della selvaggina e per la dotazione delle associazioni venatorie nazionali riconosciute.
2829	Fondo da ripartire per far fronte alle spese derivanti dai ricorsi proposti dagli aventi diritto ai fini dell'equa riparazione dei danni subiti in caso di violazione del termine ragionevole del processo
2830	Fondo da ripartire per la copertura della responsabilita' civile e amministrativa per gli eventi dannosi non dolosi causati a terzi dal personale delle forze di polizia nello svolgimento della propria attivita' istituzionale
2831	Fondo per le spese da sostenere da parte delle amministrazioni centrali in relazione agli adempimenti connessi con l'istituzione delle nuove province
2832	Fondo per le spese da sostenere da parte delle amministrazioni centrali in relazione agli interventi in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice
2834	Fondo costituito dalle maggiori entrate iva sui servizi offerti dalle aziende ospedaliere e dalle aziende sanitarie locali da destinare all'esternalizzazione dei servizi ausiliari da parte delle aziende medesime
2837	Fondo da destinare alla revisione degli assetti organizzativi e funzionali conseguenti alla soppressione della commissione tecnica per la finanza pubblica
2839	Fondo per la prevenzione contro il riciclaggio del denaro, per il contrasto del finanziamento del terrorismo e per il relativo congelamento dei fondi e delle risorse economiche
2856	Fondo relativo alle risorse finanziarie occorrenti per l'attuazione del federalismo amministrativo
2857	Fondo relativo alle risorse finanziarie da destinare ad ulteriori occorrenze per l'attuazione del federalismo amministrativo
2870	Somma da erogare alla gestione commissariale del fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali in liquidazione coatta amministrativa per gli interventi nel settore marittimo
2871	Somma da erogare alla gestione commissariale del fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali in liquidazione per gli interventi nel settore marittimo
2999	Fondo occorrente per la riassegnazione dei residui passivi della spesa di parte corrente, eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa
3000	Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine

3001	Fondo di riserva per le spese impreviste
3002	Fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa
3003	Fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente
3004	Fondo di riserva per le spese derivanti dalla proroga delle missioni internazionali di pace
3020	Fondo da ripartire per fronteggiare le spese derivanti dalle elezioni politiche, amministrative, del parlamento europeo e dall'attuazione dei referendum.
3025	Fondo da ripartire per l'attribuzione dell'assegno per il nucleo familiare
3026	Fondo da ripartire per fronteggiare le spese derivanti dalle eccezionali indilazionabili esigenze di servizio.
3027	Fondo da ripartire per l'attuazione dei contratti del personale delle amministrazioni statali anche ad ordinamento autonomo, ivi compreso il personale militare e quello dei corpi di polizia e delle universita'.
3028	Fondo da ripartire per oneri del personale gia' dipendente da istituti finanziari meridionali da assumere nelle amministrazioni pubbliche ed in enti pubblici non economici
3029	Fondo da ripartire per l'iscrizione agli albi professionali e per le polizze assicurative per la copertura dei rischi a favore dei dipendenti delle amministrazioni incaricati della progettazione di opere pubbliche.
3031	Fondo da ripartire in relazione agli oneri da sostenere per la stabilizzazione di ricercatori, tecnologi e personale impiegato in attivita' di ricerca
3032	Fondo da ripartire per fronteggiare le spese derivanti dalle eventuali assunzioni di personale a tempo indeterminato per le amministrazioni dello stato, da autorizzare in deroga al divieto di assunzione
3033	Fondo per la stabilizzazione dei rapporti di lavoro pubblici
3036	Fondo da ripartire per il collocamento del personale proveniente dai ruoli della cassa depositi e prestiti per il quale sono state attivate procedure di mobilita'
3037	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
3038	Fondo da ripartire per l'attuazione della contrattazione collettiva in relazione all'istituzione della separata area della vicedirigenza del personale dipendente del comparto ministeri
3041	Fondo per la concessione di incentivi all'esodo, la concessione di incentivi alla mobilita' territoriale, l'erogazione di indennita' di trasferta, nonche' uno specifico programma di assunzioni di personale qualificato
3042	Fondo da ripartire per l'assunzione nelle pubbliche amministrazioni di cittadini italiani che hanno prestato servizio continuativo per almeno un anno alla dipendenza di organismi militari della comunita' atlantica
3070	Fondo da ripartire per provvedere alla spesa per i canoni di locazione degli immobili adibiti ad uffici pubblici
3075	Fondo per interventi strutturali di politica economica
3076	Fondo da utilizzare a reintegro delle dotazioni finanziarie dei programmi di spesa
3084	Fondo da ripartire per l'estinzione dei debiti pregressi contratti dalle amministrazioni centrali dello stato nei confronti di enti, societa', persone fisiche, istituzioni ed organismi vari
3094	Fondo corrispondente a quota parte dell'importo del 5 per mille del gettito ire da utilizzare per il sostegno del volontariato, per il finanziamento della ricerca scientifica, della ricerca sanitaria e dell'universita', nonche' per attivita' sociali svolte dai comuni di residenza dei contribuenti

3095	Fondo da ripartire per le finalita' previste dalle disposizioni legislative di cui all'elenco n. 1 allegato alla legge finanziaria 2008, per le quali non si da' luogo alle riassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato
3097	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali maggiori esigenze relative a spese direttamente regolate per legge
3566	Fondo da ripartire per l'estinzione dei debiti pregressi nei confronti di enti, societa', persone fisiche, istituzioni ed organismi vari contratti dai soppressi dipartimenti dell'amministrazione finanziaria
3824	Fondo necessario al pagamento dell'accisa sui prodotti energetici
3828	Fondo per gli interventi finalizzati a promuovere l'utilizzo di gpl e metano per autotrazione
3853	Somma da versare all'entrata del bilancio dello stato per le esenzioni concesse agli atti pubblici redatti in attuazione delle disposizioni agevolative in materia di riordino fondiario nelle zone del friuli-venezia giulia
3961	Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali.
3980	Estinzione delle passivita' del soppresso ente "fondo trattamento quiescenza ed assegni straordinari al personale del lotto", nonche' regolarizzazione ed erogazione dell'indennita' di buonuscita
3985	Quota del 30 per cento del gettito dei tributi speciali di cui alla tabella 'A' allegata al decreto del presidente della repubblica 26 ottobre 1972, n. 648, riscossi per i servizi resi dal ministero delle finanze, da attribuire al fondo di previdenza per il personale del ministero delle finanze
3986	Quota dei proventi contravvenzionali delle pene pecuniarie e delle somme ricavate dalla vendita di beni confiscati e di corpi di reato e dal recupero dei crediti dello stato, nonche' la quota relativa all'i.v.a. , da destinare al fondo di previdenza per il personale del ministero delle finanze
3987	Quota del 20 per cento delle sanzioni pecuniarie riscosse in materia di imposte dirette da destinare al fondo di previdenza per il personale del ministero delle finanze ed al fondo di assistenza per i finanzieri, per scopi istituzionali.
3988	Quote dei proventi contravvenzionali, delle pene pecuniarie e delle somme ricavate dalla vendita di beni confiscati e di corpi di reato e del recupero dei crediti dello stato da destinare al fondo di assistenza per i finanzieri per gli scopi istituzionali e per la erogazione agli aventi diritto nonche' le quote relative all'IVA destinate all'ente ai soli fini istituzionali.
4207	Quota delle risorse relative alle somme riscosse in via definitiva correlabili ad attivita' di controllo fiscale da destinare al fondo di assistenza per i finanzieri
4259	Anticipazioni agli enti amministrativi per provvedere alle momentanee deficienze di fondi rispetto ai periodici accreditamenti sui vari capitoli di spesa
4261	Fondo a disposizione per eventuali deficienze dei capitoli relativi ai servizi del corpo della guardia di finanza.
4270	Anticipazioni agli enti amministrativi per provvedere alle momentanee deficienze di fondi rispetto ai periodici accreditamenti sui vari capitoli di spesa
4272	Fondo a disposizione per eventuali deficienze dei capitoli relativi ai servizi del corpo della guardia di finanza.
4299	Fondo per il miglioramento del livello di efficienza nello svolgimento dei compiti attribuiti al corpo della guardia di finanza ed in particolare alla lotta all'evasione ed elusione fiscale, all'economia sommersa e alle frodi fiscali

4360	Importo differenziale tra le somme versate per i servizi svolti dai militari della guardia di finanza fuori dall'ufficio doganale e la spesa relativa alla corresponsione agli stessi del trattamento di missione da attribuire al fondo di previdenza per sottoufficiali e militari di truppa, alla cassa ufficiali e al fondo di assistenza per i finanzieri.
4361	Importo differenziale tra le somme versate per i servizi svolti dai militari della guardia di finanza fuori dall'ufficio doganale e la spesa relativa alla corresponsione agli stessi del trattamento di missione da attribuire al fondo di previdenza per sottoufficiali e militari di truppa, alla cassa ufficiali e al fondo di assistenza per i finanzieri.
4425	Fondo per la produttivita' collettiva e per il miglioramento dei servizi
4838	Fondo perequativo per il trattamento economico accessorio del personale dirigenziale di seconda fascia
4839	Fondo perequativo per il trattamento economico accessorio del personale dirigenziale di prima fascia
5107	Fondo da ripartire per le spese di organizzazione e di funzionamento nonche' per le spese riservate, da assegnare al comitato esecutivo per i servizi di informazione e di sicurezza (CESIS), al servizio per le informazioni e la sicurezza militare (SISMI) e al servizio per le informazioni e la sicurezza democratica (SISDE)
5211	Fondo nazionale per la tutela delle minoranze linguistiche
5217	Fondo occorrente per il funzionamento della scuola superiore della pubblica amministrazione.
6856	Fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso
7005	Fondo da ripartire per gli investimenti nel settore degli incentivi alle imprese
7027	Somma da versare per la costituzione del fondo centrale di garanzia per il credito navale
7068	Somma da versare al fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione di cui all'art. 1 della legge 27 febbraio 1985, n. 49, in essere presso la Coopercredito S.p.A..
7074	Fondo per il sostegno finanziario alle giovani coppie per l'acquisto di unita' immobiliari da adibire ad abitazione principale in regime di edilizia convenzionata
7075	Fondo per la concessione di garanzie per la contrazione di mutui diretti all'acquisto o alla costruzione della prima casa di abitazione
7076	Fondo per la promozione di nuova edilizia ad alta efficienza energetica
7099	Somma da erogare per l'aumento del fondo delle anticipazioni dello stato a favore delle imprese danneggiate da pubbliche calamita'.
7101	Fondo di garanzia per la coriassicurazione del rischio calamita' naturali nelle polizze dei fabbricati privati destinati ad uso abitativo
7136	Somma da erogare al fondo rotativo per il finanziamento dei programmi di promozione imprenditoriale nelle aree depresse
7165	Somma da versare ad aumento del fondo costituito presso la cassa per il credito alle imprese artigiane per il concorso statale nel pagamento degli interessi sulle operazioni di credito a favore delle imprese artigiane effettuate da appositi istituti e aziende di credito
7175	Oneri derivanti dalla partecipazione a banche, fondi ed organismi internazionali
7176	Somma da corrispondere all'ufficio italiano dei cambi in applicazione della convenzione 16 aprile 1970 relativa al regolamento dei rapporti conseguenti alla pratica attuazione delle operazioni in diritti speciali di prelievo in seno al fondo monetario internazionale.
7177	Somma da corrispondere all'ufficio italiano dei cambi in applicazione delle convenzioni con le quali vengono regolati i rapporti tra tesoro - Ufficio italiano dei cambi - Banca d'Italia in relazione alle quote di partecipazione dell'Italia al fondo monetario internazionale.

7284	Fondo per la concessione di agevolazioni finanziarie agli imprenditori agricoli ed ai coltivatori diretti in relazione all'acquisizione di proprieta' fondiarie
7286	Fondo per l'erogazione di contributi ai collaboratori coordinati e continuativi per le spese di acquisto di personal computer nuovi di fabbrica
7298	Conferimento ad integrazione del fondo 295/73 gestito dalla Simest S.p.A. destinato ad interventi di sostegno finanziario all'internazionalizzazione del sistema produttivo
7301	Conferimento ad integrazione del fondo a carattere rotativo, istituito presso la Simest S.p.A., destinato alla concessione ed i finanziamenti agevolati a programmi di penetrazione commerciale in paesi extracomunitari
7310	Fondo integrativo speciale per la ricerca
7313	Fondo per la promozione delle risorse rinnovabili
7325	Fondo indiviso per la concessione di indennizzi e di contributi per danni di guerra
7328	Annualita' quindicennali per la contrazione dei mutui e di altre operazioni finanziarie per interventi relativi al patrimonio idrico nazionale da parte di: consorzio ovest Sesia-Baraggia; sistema canale Cavour vercellese; canale emiliano-romagnolo; ente irriguo umbro-toscano; complessi irrigui della Campania centrale e piana del Sele; ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria; consorzio sesia; consorzio Bacchiglione in puglia, Lucania ed Irpinia; sistema Lentini, Simeto e Ogliastro; consorzio di bonifica dell'Oristanese; consorzio bacini del Trebbia e del Tidone
7360	Annualita' quindicennali per la contrazione di mutui da parte delle comunita' montane nell'ambito delle attivita' del fondo nazionale per la montagna
7369	Somma da assegnare al fondo PC ai giovani
7370	Somma da corrispondere all'agenzia per le erogazioni in agricoltura per la costituzione del fondo per la razionalizzazione e la riconversione della produzione bieticolo-saccarifera in Italia
7371	Somma da assegnare all'agenzia del demanio ai fini del pagamento delle spese di manutenzione e messa a norma per gli immobili in uso conferiti o trasferiti ai fondi comuni di investimento immobiliare
7376	Contributo al fondo bieticolo nazionale
7377	Somma da destinare alle societa' di gestione degli immobili statali conferiti o trasferiti ai fondi comuni di investimento immobiliare in relazione all'indennizzo delle passivita' derivanti dall'applicazione dei contratti di garanzia ed indennizzo stipulati con i fondi medesimi
7382	Fondo rotativo nazionale per gli interventi nel capitale di rischio
7400	Conferimento al fondo di riserva e indennizzi istituito presso la sace
7411	Fondo di solidarieta' nazionale-interventi indennizzatori
7415	Somme da versare al fondo rotativo per la concessione di crediti finanziari agevolati ai paesi in via di sviluppo, nonche' da utilizzare per la copertura delle spese di gestione del fondo medesimo
7425	Fondo rotativo per le imprese
7439	Fondo per l'emergenza rifiuti Campania
7442	Fondo occorrente per gli investimenti del dipartimento dell'editoria
7447	Fondo relativo agli investimenti di pertinenza del dipartimento della protezione civile
7448	Fondo per il sostegno agli investimenti per l'innovazione negli enti locali
7452	Fondo per il completamento degli interventi a totale carico dello stato per la ricostruzione e riparazione edilizia nelle zone del Belice colpite dal terremoto del 1968
7469	Fondo da ripartire per l'attuazione degli schemi di definizione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio con riferimento alla difesa del suolo e della predisposizione dei piani di bacino
7490	Fondo da ripartire per le occorrenze relative al territorio di Trieste

7493	Somme da versare al conto corrente infruttifero aperto presso la tesoreria centrale dello stato denominato "Ministero del tesoro - fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie: finanziamenti nazionali
7496	Fondo occorrente per la riassegnazione dei residui passivi della spesa in conto capitale, eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa
7536	Fondo per la concessione di contributi relativi agli interventi da realizzare dagli enti locali per il risanamento ed il recupero dell'ambiente e per la tutela dei beni culturali
7547	Fondo relativo alle risorse finanziarie occorrenti per l'attuazione del federalismo amministrativo
7575	Annualita' quindicennali a favore della gestione commissariale del fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali in liquidazione coatta amministrativa per il riequilibrio delle situazioni contabili delle compagnie e gruppi portuali nonche' a sostegno del processo di trasformazione e di sviluppo dei porti
7579	Fondo di finanziamento per i progetti strategici nel settore informatico
7580	Fondo per i progetti di ricerca.
7585	Fondo per l'accelerazione della liquidazione dei rimborsi ai soggetti erogatori di servizi sanitari nonche' per il monitoraggio della spesa sanitaria
7587	Fondo per tutela e la valorizzazione per l'architettura rurale
7591	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali maggiori esigenze relative a spese direttamente regolate per legge
7594	Fondo nazionale per il risanamento degli edifici pubblici
7755	Somma da assegnare all'agenzia del demanio ai fini del pagamento delle spese di manutenzione e messa a norma per gli immobili in uso conferiti o trasferiti ai fondi comuni di investimento immobiliare
7823	Somma da assegnare all'agenzia del demanio ai fini del pagamento delle spese di manutenzione e messa a norma per gli immobili in uso conferiti o trasferiti ai fondi comuni di investimento immobiliare
7826	Somma da assegnare all'agenzia del demanio ai fini del pagamento delle spese di manutenzione e messa a norma per gli immobili in uso conferiti o trasferiti ai fondi comuni di investimento immobiliare
8061	Fondo centrale di garanzia per i finanziamenti concessi per lo sviluppo del settore della stampa quotidiana e periodica
9001	Fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso
9525	Quote di capitale comprese nelle annualita' quindicennali dovute per il finanziamento del fondo per l'occupazione, nonche' per la realizzazione delle politiche per il lavoro

	Ministero dello sviluppo economico
1650	Fondo derivante dalle sanzioni amministrative irrogate dall' autorita' garante della concorrenza e del mercato da destinare ad iniziative a favore dei consumatori
1700	Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali
1730	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi
1735	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali maggiori esigenze relative a spese direttamente regolate per legge
1740	Fondo da ripartire per le finalita' previste dalle disposizioni legislative di cui all'elenco n. 1 allegato alla legge finanziaria 2008, per le quali non si da' luogo alle riassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello stato
2280	Somma da erogare a enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi.
2301	Iniziative a favore delle attivita' di promozione e di sviluppo della cooperazione per la costituzione di fondi mutualistici
2361	Fondo nazionale di garanzia per il consumatore di pacchetto turistico
2371	Fondo da ripartire per i trasferimenti correnti per la promozione industriale
2380	Fondo da ripartire per la prosecuzione degli interventi volti alla soluzione delle crisi industriali
5275	Fondo per la costituzione di unita' tecniche di supporto alla programmazione, alla valutazione e al monitoraggio degli investimenti pubblici
7329	Fondo per gli interventi agevolativi alle imprese
7342	Fondo per la competitivita' e lo sviluppo
7343	Fondo rotativo per le imprese
7344	Fondo rotativo per le imprese
7346	Fondo per la concessione di un credito d' imposta ai datori di lavoro che, nel periodo compreso tra il 10 gennaio 2008 ed il 31 dicembre 2008, incrementano il numero dei lavoratori dipendenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato, nelle aree delle regioni Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, Basilicata, Sardegna, Abruzzo e Molise
7359	Fondo di coofinanziamento dell'offerta turistica
7380	Contributo alla camera di commercio, industria, artigianato ed agricoltura di Gorizia per l'incremento del fondo destinato al finanziamento di interventi per la promozione dell'economia della provincia di Gorizia
7405	Fondo per le erogazioni di contributi per l'incentivazione dell'abbattimento delle barriere architettoniche negli esercizi commerciali
7420	Fondo per gli interventi agevolativi alle imprese
7445	Fondo per la competitivita' e lo sviluppo
7450	Fondo per la finanza d'impresa
7460	Fondo di rotazione per il prestito e il risparmio turistico
7470	Fondo a sostegno di attivita' infrastrutturali di trasferimento tecnologico e di ricerca e formazione
7480	Fondo rotativo per le imprese
7490	Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli orientamenti UE sugli aiuti di stato per il salvataggio delle imprese in difficolta'
7495	Fondo per la realizzazione di infrastrutture al servizio delle fiere
7655	Fondo per misure di compensazione a favore di regioni ed enti locali interessati dalla realizzazione di nuove infrastrutture energetiche di rilevanza nazionale nonche' per interventi di riduzione dei costi della fornitura energetica per finalita' sociali
8348	Fondo da ripartire per le aree sottoutilizzate
8349	Fondo da ripartire per le aree sottoutilizzate

8350	Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo
8352	Fondo per favorire lo sviluppo economico e sociale delle zone franche urbane
8356	Fondo per gli interventi di ricostruzione e sviluppo dei comuni della provincia di Sondrio e delle adiacenti zone delle province di Bergamo, Brescia e Como colpiti dalle eccezionali avversita' atmosferiche dei mesi di luglio ed agosto 1987
8380	Fondo nazionale per la montagna
8410	Fondo nazionale per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale
8424	Somme da ssegnare alla fondazione Ri.Med per il centro internazionale di ricerca biomedica avanzata
8425	Fondo da ripartire per le aree sottoutilizzate
8426	Fondo da attribuire con finalita' premiali, alle regioni e provincie autonome per il consolidamento della rete dei nuclei regionali dei conti pubblici
8430	Fondo per favorire lo sviluppo economico e sociale delle zone franche urbane

	Ministero del lavoro e della previdenza sociale
1152	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi
1155	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali maggiori esigenze relative a spese direttamente regolate per legge
1158	Fondo da ripartire per i trasferimenti correnti alle imprese
1161	Fondo da ripartire per l'istituzione e per le esigenze degli uffici periferici del ministero del lavoro e della previdenza sociale
2130	Fondo da ripartire per le finalita' previste dalle disposizioni legislative di cui all' elenco n. 1 allegato alla legge finanziaria 2008, per le quali non si da' luogo alle riassegnazioni delle somme versate all' entrata del bilancio dello stato
2140	Fondo da destinare ad interventi di sostegno dell'occupazione
2170	Fondo per la corresponsione ai lavoratori autonomi volontari del corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico del club alpino italiano (CAI), dell' indennita' per il mancato reddito relativo ai giorni in cui si sono astenuti dal lavoro
3890	Spese per il reclutamento e l' avviamento dei lavoratori italiani e delle loro famiglie, nonche' degli stranieri assimilati, migranti sia all' interno che all' estero e per l' erogazione delle provvidenze, non afferenti alla formazione professionale, di cui ai regolamenti del Fondo sociale europeo nn. 2396, 2397 e 2398 approvati dal Consiglio dei ministri CEE dell' 8 novembre 1971 e successive modifiche ed integrazioni
3892	Fondo per il diritto al lavoro dei disabili
3893	Fondo per il diritto al lavoro dei disabili
3936	Fondo per il funzionamento della cabina di regia nazionale di coordinamento della lotta al lavoro sommerso ed irregolare ai sensi art. 7 comma 3 d.l. 31-12-2007 n. 248 convertito in legge 28-02-2008 n. 31.
3971	Fondo per le attivita' finalizzate a ridefinire e potenziare le funzioni, il regime giuridico e le dotazioni strumentali dei consiglieri di parita'
3972	Spese per il reclutamento e l'avviamento dei lavoratori italiani e delle loro famiglie, nonche' degli stranieri assimilati, migranti sia all'interno che all'estero e per l'erogazione delle provvidenze, non afferenti alla formazione professionale, di cui ai regolamenti del Fondo sociale europeo nn. 2396, 2397 e 2398 approvati dal consiglio dei ministri CEE dell' 8 novembre 1971 e successive modifiche ed integrazioni
3973	Spese per il reclutamento e l' avviamento dei lavoratori italiani e delle loro famiglie, nonche' degli stranieri assimilati, migranti sia all' interno che all' estero e per l' erogazione delle provvidenze, non afferenti alla formazione professionale, di cui ai regolamenti del Fondo sociale europeo nn. 2396, 2397 e 2398 approvati dal Consiglio dei ministri CEE dell' 8 novembre 1971 e successive modifiche ed integrazioni
3975	Fondo per il diritto al lavoro dei disabili
4332	Somma da corrispondere per il funzionamento della commissione di vigilanza sui fondi pensione
4341	Somme da trasferire all'INPS per il finanziamento degli oneri derivanti dalla confluenza dell'INPDAI al fondo pensioni lavoratori dipendenti
4357	Somma da trasferire al fondo spedizionieri doganali
4369	Esonero dal versamento contributivo da parte dei datori di lavoro al fondo di garanzia per le quote di trattamento fine rapporto conferite alla previdenza complementare
4375	Fondo per gli oneri relativi alla riduzione dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi, relativi agli anni 1990, 1991 e 1992, dovuti alle imprese, ivi comprese quelle agricole e agroalimentari colpite dal sisma del 13 e 16 dicembre 1990 e ubicate nelle province di Catania, Siracusa e Ragusa.

4376	Fondo per il finanziamento di interventi e misure agevolative in materia di riscatto ai fini pensionistici del corso legale di laurea e per la totalizzazione dei periodi contributivi maturati in diversi regimi pensionistici
4378	Somme da trasferire all'INAIL per il finanziamento del fondo per le vittime dell'amianto
4381	Fondo per il finanziamento di sgravi contributivi per incentivare la contrattazione di secondo livello
4932	Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali.
5063	Fondo di sostegno per le famiglie delle vittime di gravi infortuni sul lavoro
7202	Fondo per l'occupazione
7203	Fondo per lo sviluppo a favore di interventi occupazionali
7206	Fondo per l'occupazione
7207	Fondo per l'occupazione

	Ministero della giustizia
1160	Somma da erogare a enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi.
1258	Quote dei proventi contravvenzionali, delle pene pecuniarie e delle somme ricavate dalla vendita di beni confiscati e di corpi di reato e dal recupero dei crediti dello stato, da destinare ai fondi di previdenza dell'Amministrazione di grazia e giustizia.
1511	Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali.
1515	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi
1518	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali maggiori esigenze relative a spese direttamente regolate per legge
1537	Fondo da ripartire per le spese di funzionamento della giustizia
1538	Fondo da ripartire per le finalita' previste dalle disposizioni legislative di cui all'elenco n. 1 allegato alla legge finanziaria 2008, per le quali non si da' luogo alle riassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello stato
1891	Fondo per l'efficienza dei servizi istituzionali
7020	Fondo da ripartire per l'edilizia penitenziaria e giudiziaria

	Ministero degli affari esteri
1163	Somma da erogare a enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi.
1512	Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali per il personale assunto a contratto a tempo indeterminato presso le sedi estere.
1613	Fondo da assegnare alle rappresentanze diplomatiche ed uffici consolari di prima categoria per le proprie spese istituzionali e di funzionamento
1621	Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali.
1622	Fondo per l'attuazione del processo di riordino della carriera diplomatica
1623	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi
1624	Fondo da ripartire per provvedere al rafforzamento delle misure di sicurezza delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari
1625	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali maggiori esigenze relative a spese direttamente regolate per legge.
2180	Contributi volontari e finalizzati alle organizzazioni internazionali, banche e fondi di sviluppo impegnati nella cooperazione con i paesi in via di sviluppo, compresa l'Unione europea
2210	Fondo per lo sminamento umanitario
3421	Contributo volontario al fondo di cooperazione tecnica dell'agenzia internazionale per l'energia atomica(AIEA)
3422	Partecipazione dell'Italia ai fondi fiduciari della nato
4052	Contributo per la partecipazione al fondo europeo per la gioventu'

	Ministero dell'istruzione
1179	Fondo per le competenze dovute al personale delle istituzioni scolastiche, con esclusione delle spese per stipendi del personale a tempo indeterminato e determinato
1183	Fondo per le competenze dovute al personale delle istituzioni scolastiche, con esclusione delle spese per stipendi del personale a tempo indeterminato e determinato
1188	Fondo per le competenze dovute al personale delle istituzioni scolastiche, con esclusione delle spese per stipendi del personale a tempo indeterminato e determinato
1194	Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche
1195	Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche
1196	Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche
1203	Fondo per le competenze dovute al personale delle istituzioni scolastiche, con esclusione delle spese per stipendi del personale a tempo indeterminato e determinato
1204	Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche
1233	Fondo per il concorso dello stato agli oneri di funzionamento e per il personale dei licei linguistici ricadenti sui bilanci di comuni e province
1261	Contributi ad enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi
1263	Fondo per iniziative volte all'affermazione della cultura della legalita' ed al contrasto delle mafie
1270	Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi
1275	Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali
1280	Fondi a favore del personale del comparto scuola
1286	Fondo per dotare scuole di ogni ordine e grado delle innovazioni tecnologiche a supporto delle attivita' didattiche
1287	Fondo da ripartire per interventi in favore del sistema dell'istruzione
1292	Fondo da destinare alle scuole non statali
1293	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali maggiori esigenze relative a spese direttamente regolate per legge
1294	Fondo da ripartire per l'attuazione del piano programmatico di interventi finanziari della scuola
1297	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi
1454	Spese per il monitoraggio, il supporto e la valutazione delle iniziative finanziate con il fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi
1464	Fondo per l'istruzione e la formazione tecnica superiore ivi compresi gli istituti tecnici superiori
1516	Fondo per l'attuazione dell'istruzione obbligatoria impartita per almeno dieci anni: per piani di recupero finalizzati a far conseguire agli studenti i livelli di apprendimento e prevenire le ripetenze e gli abbandoni
1520	Fondo per l'attuazione dell'istruzione obbligatoria impartita per almeno dieci anni: per piani di recupero finalizzati a far conseguire agli studenti i livelli di apprendimento e prevenire le ripetenze e gli abbandoni
3061	Fondo per la compilazione o la traduzione e la stampa di libri di testo per gli istituti superiori con lingua di insegnamento slovena nonche' per la stampa di libri di testo in lingua slovena per la scuola dell'obbligo
7110	Fondo da ripartire a favore delle istituzioni scolastiche per l'attuazione della normativa sull'igiene e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro

7111	Fondo da ripartire per l'attuazione del piano programmatico di interventi finanziari per la scuola
7112	Somma da assegnare all'agenzia del demanio ai fini del pagamento delle spese di manutenzione e messa a norma per gli immobili in uso conferiti o trasferiti ai fondi comuni di investimento immobiliare

	Ministero dell'interno
1123	Spese da assegnare all'Agenzia del Demanio ai fini del pagamento dei canoni di affitto per gli immobili in uso governativo trasferiti al fondo immobili pubblici
1316	Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli enti locali.
1317	Fondo perequativo degli squilibri di fiscalita' locale
1318	Fondo consolidato per il finanziamento dei bilanci degli enti locali.
1319	Fondo per il federalismo amministrativo
1332	Fondo da ripartire tra gli enti locali in relazione all'assoggettamento all'imposta sul valore aggiunto di prestazioni di servizi e proventi vari
1335	Fondo per il rimborso agli enti locali delle minori entrate derivanti dall'abolizione del credito d'imposta
1902	Fondo a disposizione per sopperire ad eventuali deficienze dei capitoli relativi alle spese di funzionamento
1916	Anticipazioni ai funzionari delegati del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, per provvedere alle momentanee deficienze di fondi rispetto ai periodici accreditamenti sui vari capitoli di spesa
1921	Spese da assegnare all'agenzia del demanio ai fini del pagamento dei canoni di affitto per gli immobili in uso governativo trasferiti al fondo immobili pubblici
1983	Fondo per l'attuazione del patto per il soccorso pubblico adottato fra il governo e le organizzazioni sindacali del corpo nazionale dei vigili del fuoco
2080	Fondo da ripartire relativo ai proventi derivanti dai tributi sul traffico aeroportuale destinati allo svolgimento del servizio antincendi negli aeroporti
2220	Fondo da ripartire ad integrazione delle autorizzazioni di spesa recate dalla normativa in materia di immigrazione e di asilo
2309	Somma da erogare a enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi.
2341	Fondo di solidarieta' per le vittime dell'usura e delle richieste estorsive e relativi oneri accessori.
2354	Spese generali di gestione del patrimonio della riserva fondo lire U.N.R.R.A.
2384	Fondo di rotazione per la solidarieta' alle vittime dei reati di tipo mafioso
2390	Fondo da ripartire ad integrazione delle autorizzazioni di spesa recate dalla normativa in materia di immigrazione e di asilo
2531	Somma da trasferire al fondo di assistenza per il personale della pubblica sicurezza per provvedere alla copertura assicurativa delle responsabilita' connesse allo svolgimento dell'attivita' istituzionale dello stesso personale
2532	Somma da trasferire al fondo di assistenza per il personale della pubblica sicurezza per provvedere alla copertura assicurativa delle responsabilita' connesse allo svolgimento dell'attivita' istituzionale dello stesso personale
2543	Anticipazioni ai reparti od uffici della polizia di stato, nonche' agli istituti d'istruzione e di formazione professionale del personale della polizia di stato per provvedere alle momentanee deficienze di fondi rispetto ai periodici accreditamenti sui vari capitoli di spesa.
2547	Fondo a disposizione per eventuali deficienze dei capitoli relativi all'amministrazione della pubblica sicurezza
2548	Fondo a disposizione per eventuali deficienze dei capitoli relativi all'amministrazione della pubblica sicurezza
2605	Somma da trasferire al fondo di assistenza per il personale della pubblica sicurezza per provvedere alla copertura assicurativa delle responsabilita' connesse allo svolgimento dell'attivita' istituzionale dello stesso personale
2615	Spese da assegnare all'agenzia del demanio ai fini del pagamento dei canoni di affitto per gli immobili in uso governativo trasferiti al fondo immobili pubblici

2631	Fondo per gli interventi di sicurezza sussidiaria a carico dello stato
2632	Fondo per il contrasto della pedopornografia su internet e per la protezione delle infrastrutture informatiche di interesse nazionale
2674	Anticipazioni ai reparti od uffici della polizia di stato, nonche' agli istituti d'istruzione e di formazione professionale del personale della polizia di stato per provvedere alle momentanee deficienze di fondi rispetto ai periodici accreditamenti sui vari capitoli di spesa.
2676	Fondo a disposizione per eventuali deficienze dei capitoli relativi all'amministrazione della pubblica sicurezza
2856	Fondo da ripartire per il rinnovo e l'ammodernamento degli automezzi e degli aeromobili delle forze di polizia di stato
2923	Spese da assegnare all'agenzia del demanio ai fini del pagamento dei canoni di affitto per gli immobili in uso governativo trasferiti al fondo immobili pubblici
2970	Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali.
3000	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi
3001	Fondi da ripartire
3003	Fondo per l'istituzione degli uffici periferici delle amministrazioni statali presso le nuove province.
3004	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali maggiori esigenze relative a spese direttamente regolate per legge
3005	Fondo da ripartire per le finalita' previste dalle disposizioni legislative di cui all'elenco n. 1 allegato alla legge finanziaria 2008, per le quali non si da' luogo alle riassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello stato.
3006	Fondo per le esigenze di funzionamento della sicurezza e del soccorso pubblico, nonche' per il rinnovo e l'ammodernamento degli automezzi e degli aeromobili delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco
3007	Fondo da ripartire per l'attuazione del contratto della carriera prefettizia relativo al biennio 2008-2009
7232	Fondo per lo sviluppo degli investimenti dei Comuni e delle Province
7233	Fondo per lo sviluppo degli investimenti delle Comunita' montane.
7236	Fondo nazionale ordinario per gli investimenti
7237	Fondo per il federalismo amministrativo
7248	Fondo per la tutela e lo sviluppo economico-sociale delle isole minori
7249	Fondo per la riqualificazione urbana dei comuni
7255	Somme destinate al finanziamento degli interventi per accrescere e diffondere la cultura della legalita' e della democrazia nell'ambito dell'accordo di programma quadro "sicurezza per lo sviluppo della regione Puglia - Aldo Moro"
7624	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali maggiori esigenze relative a spese direttamente regolate per legge

	Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio
1335	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali maggiori esigenze relative a spese direttamente regolate per legge
1551	Somma da erogare a enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi
1555	Fondo nazionale per la fauna selvatica, destinato agli enti morali che, per conto delle Province e delle Regioni, ivi comprese le province autonome e le regioni a statuto speciale, gestiscono i centri per la cura ed il recupero della fauna selvatica, con particolare riferimento alle specie faunistiche di interesse comunitario
1841	Fondo contributi ai comuni con siti per il trattamento e stoccaggio rifiuti pericolosi
1862	Fondo per la potabilizzazione, microfiltrazione e dolcificazione delle acque di rubinetto
2732	Fondo "un centesimo per il clima"
3821	Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali.
3822	Fondo da ripartire per le finalita' previste dalle disposizioni legislative di cui all'elenco n. 1 allegato alla legge finanziaria 2008, per le quali non si da' luogo alle riassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello stato
3861	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi
7090	Fondo da ripartire per la difesa del suolo e tutela ambientale
7510	Fondo per la promozione di interventi di riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti e per lo sviluppo di nuove tecnologie di riciclaggio e smaltimento
7648	Fondo nazionale per la ristrutturazione delle reti idriche
7807	Fondo per lo sviluppo sostenibile
7813	Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle immissioni dei gas ad effetto serra
7956	Fondo per lo sviluppo sostenibile
7957	Fondo per la piattaforma italiana per lo sviluppo delle tecnologie dell'idrogeno e delle celle a combustibile
7958	Fondo per la piattaforma italiana per lo sviluppo delle tecnologie dell'idrogeno e delle celle a combustibile
7981	Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle immissioni dei gas ad effetto serra
8407	Fondo per la promozione e diffusione di interventi di efficientamento e risparmio energetico, per la produzione di energia elettrica e di calore da fonti rinnovabili e in particolare per lo sviluppo del solare termodinamico
8438	Fondo per la mobilita' sostenibile nelle aree urbane
8440	Fondo per l'attuazione di interventi connessi alla risoluzione di emergenza ambientali finalizzati alla riconversione dell'imprese interessate, in particolare, da riduzione di occupazione dovuta alle predette emergenze, finalizzato all'erogazione di appositi contributi
8441	Fondo per attivita' di studio e ricerca sulle interazioni e sugli effetti delle sostanze inquinanti sulla salute umana e sull'ambiente, allo scopo di favorire la riduzione delle emissioni pericolose
8639	Spese per l'attuazione degli schemi previsionali e programmatici per la definizione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio con riferimento alla difesa del suolo e della predisposizione dei piani di bacino

	Ministero delle infrastrutture
1417	Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali
1450	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi
1460	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali maggiori esigenze relative a spese direttamente regolate per legge
1588	Fondo per la progettazione diretta dei lavori
1690	Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione
1691	Fondo per l'attuazione di programmi finalizzati alla costruzione ed al recupero di unita' immobiliari nei comuni ad alta tensione abitativa destinate ad essere locate a titolo di abitazione principale a canone speciale
7060	Fondo da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale nonche' per opere di captazione ed adduzione di risorse idriche
7187	Annualita' quindicennali per l'aggiornamento degli studi sulla laguna di Venezia, con particolare riferimento ad uno studio di fattibilita' delle opere necessarie ad evitare il trasporto nella laguna di petroli e derivati, a ripristinare i livelli di profondita' dei canali di transito nonche' all'apertura delle valli da pesca. Spese per studi, progettazioni, sperimentazioni ed opere volte al riequilibrio idrogeologico della laguna, all'arresto e all'inversione del processo di degrado del bacino lagunare e alla eliminazione delle cause che lo hanno provocato, all'attenuazione dei livelli delle maree in laguna, alla difesa, con interventi localizzati, delle "insulae" dei centri storici e a porre al riparo anche mediante interventi alle bocche di porto con sbarramenti manovrabili per la regolazione delle maree, per la realizzazione di iniziative volte all'arresto del processo di degrado del bacino lagunare, ivi compresi gli interventi volti al controllo della proliferazione algale, nonche' per opere portuali marittime a difesa del litorale e per marginamenti lagunari per la salvaguardia della citta' di Venezia.
7191	Fondo da ripartire per la prosecuzione dei programmi d'intervento per la salvaguardia di Venezia e il suo recupero architettonico, urbanistico, ambientale e socio-economico
7203	Fondo per le attivita' di progettazione delle amministrazioni statali
7276	Spese per interventi di riqualificazione funzionale delle banchine, manutenzione straordinaria delle infrastrutture portuali, escavazione dei fondali, nei porti di Trapani e Marsala.
7277	Fondo di continuità infrastrutturale finalizzato al mantenimento degli investimenti nell'area di Malpensa.
7357	Fondo per la realizzazione ed il completamento di interventi infrastrutturali necessari ad assicurare la tutela dell'ambiente in relazione ad opere di interesse nazionale per il collegamento tra le grandi reti viarie urbane ed extraurbane delle citta' metropolitane a piu' intensa circolazione viaria, nonche' tra nodi di scambi portuali ed aeroportuali ed aree urbane attraverso aree naturali protette
7369	Fondo per l'attuazione del programma degli interventi per Roma capitale.
7374	Fondo per il risanamento e lo sviluppo dell'area urbana di Reggio Calabria
7386	Fondo per il completamento degli interventi a totale carico dello stato per la ricostruzione e riparazione edilizia nelle zone del Belice colpite dal terremoto del 1968.
7402	Fondo per la prosecuzione degli interventi e delle opere di ricostruzione nella zone colpite dagli eventi sismici nel territorio del Molise e della provincia di Foggia
7440	Fondo per l'attuazione del piano nazionale di edilizia abitativa

7482	Fondo per la realizzazione ed il completamento di interventi infrastrutturali necessari ad assicurare la tutela dell'ambiente in relazione ad opere di interesse nazionale per il collegamento tra le grandi reti viarie urbane ed extraurbane delle citta' metropolitane a piu' intensa circolazione viaria, nonche' tra nodi di scambi portuali ed aeroportuali ed aree urbane attraverso aree naturali protette
7500	Fondo per la realizzazione di interventi in favore del sistema autostradale
7580	Fondo per il finanziamento degli interventi a favore della mobilita' ciclistica
7657	Fondo per l'attuazione del programma degli interventi per Roma capitale.
7658	Fondo per l'attuazione del piano degli interventi concernenti la citta' di Roma e le altre localita' della provincia di Roma e della regione Lazio direttamente interessate al Giubileo
7680	Fondo per l'attuazione del piano degli interventi di interesse nazionale relativi a percorsi giubilari e pellegrinaggi in localita' al di fuori del Lazio
8056	Somma da assegnare all'agenzia del demanio ai fini del pagamento delle spese di manutenzione e messa a norma per gli immobili in uso conferiti o trasferiti ai Fondi comuni di investimento immobiliare
8097	Somme restituite all'amministrazione in corrispondenza dei versamenti effettuati all'entrata del bilancio dello stato, entro il mese di gennaio 2006, a valere sulle contabilita' speciali e sui conti correnti aperti presso la Tesoreria centrale, alimentati con fondi del bilancio dello stato, per essere riassegnate ai pertinenti conti di tesoreria.

	Ministero delle comunicazioni
2230	Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali
2240	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi
2250	Fondo da ripartire per le finalita' 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
3128	Fondo per il finanziamento del servizio universale di telecomunicazioni
4160	Fondo di compensazione degli oneri del servizio universale
7231	Fondo per la promozione e la realizzazione di aree *all digital* e servizi di *t-government* sulla piattaforma della televisione digitale terrestre
7596	Fondo per il passaggio al digitale
7941	Contributo alla fondazione Ugo Bordoni per le spese di investimento relative alle attivita' di ricerca

	Ministero della difesa
1121	Fondo a disposizione per eventuali deficienze dei capitoli relativi alle tre forze armate
1160	Fondo per l'organizzazione e il funzionamento dei servizi socio-educativi per la prima infanzia
1179	Fondo per l'efficienza dei servizi istituzionali
1183	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi
1184	Fondo per esigenze prioritarie della difesa
1185	Fondo per le esigenze di mantenimento della difesa
1186	Fondo per il pagamento dell'accisa sui prodotti energetici impiegati dalle forze armate
1187	Fondo da ripartire per le finalita' previste dalle disposizioni di cui all'elenco n.1 allegato alla legge finanziaria 2008 per le quali non si da' luogo alle riassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello stato
1188	Fondo per le missioni di pace
1253	Anticipazioni agli enti, istituti, stabilimenti ed agli altri organismi dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica per provvedere alle momentanee deficienze di cassa rispetto alle anticipazioni di fondi e alle speciali esigenze previste dai rispettivi regolamenti nonche' al fondo scorta per le navi, per i corpi, gli enti e per i distaccamenti a terra della marina militare
1255	Ripianamento di eventuali deficienze di cassa dipendenti da forza maggiore, dolo o negligenza di agenti dell'amministrazione - reintegrazione al fondo scorta dei corpi di somme anticipate e non recuperabili
1257	Somma da assegnare all'agenzia del demanio ai fini del pagamento dei canoni di affitto per gli immobili in uso, conferiti o trasferiti ai fondi comuni di investimento immobiliare
1375	Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali.
1376	Fondo per il trattamento economico accessorio dei dirigenti di prima fascia.
4842	Fondo a disposizione per eventuali deficienze dei capitoli relativi ai servizi dell'arma dei carabinieri
4896	Fondo da ripartire per le esigenze di funzionamento dell'Arma dei carabinieri.
7000	Fondo di investimento da ripartire nel settore per la ricerca scientifica
7111	Somme da destinare alla costituzione del fondo per il finanziamento di prestiti per l'acquisto di abitazioni.
7125	Fondo da ripartire per la ristrutturazione e l'adeguamento degli arsenali militari, comprese le darsene interne, e degli stabilimenti militari.
7131	Fondo da ripartire per le bonifiche delle aree militari, sia dimesse che attive, e di pertinenza dei poligoni militari di tiro, nonche' delle unita' navali.
7144	Fondo per la realizzazione di programmi di investimento pluriennale per esigenza di difesa nazionale, derivanti anche da accordi internazionali

	Ministero delle politiche agricole
1125	Fondo da ripartire alle imprese per la realizzazione di interventi destinati alla certificazione, alla valorizzazione dell'immagine, all'accertamento delle caratteristiche dei prodotti vegetali, al potenziamento dell'agricoltura biologica nonche' per ricerche e tracciabilita' dei prodotti dell'agroindustria ivi comprese le misure di accompagnamento sociale per la conservazione delle risorse ittiche ed il cofinanziamento di attivita' previste dai regolamenti comunitari
1465	Fondo per la promozione di azioni positive in favore di filiere produttive agricole esenti da contaminazioni da organismi geneticamente modificati
1476	Fondo di solidarieta' nazionale della pesca
2200	Somma da erogare a enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi.
2251	Concorso statale nel pagamento degli interessi sui mutui contratti dalle imprese per la bonifica , il miglioramento e lo sviluppo fondiario
2280	Concorso negli interessi sui mutui di miglioramento fondiario destinati alla costruzione, all'ampliamento, all'ammodernamento di ricoveri per il bestiame e connesse strutture ed attrezzature, ivi comprese le attrezzature mobili complementari, nonche' degli alloggi per i salariati fissi addetti all'attivita' zootecnica e sui mutui integrativi per gli impianti collettivi di raccolta, conservazione, lavorazione, trasformazione e diretta vendita al consumo dei prodotti zootecnici e relativi sottoprodotti, compresi i macelli, i mangimifici e le stalle sociali
2305	Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali.
2314	Fondo da ripartire per le finalita' previste dalle disposizioni legislative di cui all'elenco n. 1 allegato alla legge finanziaria 2008, per le quali non si da' luogo alle riassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato
2316	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi
2886	Somma da assegnare all'agenzia del demanio ai fini del pagamento dei canoni di affitto per gli immobili in uso conferiti o trasferiti ai fondi comuni di investimento immobiliare
2887	Somma da assegnare all'agenzia del demanio ai fini del pagamento dei canoni di affitto per gli immobili in uso conferiti o trasferiti ai fondi comuni di investimento immobiliare
2918	Somma da assegnare all'agenzia del demanio ai fini del pagamento dei canoni di affitto per gli immobili in uso conferiti o trasferiti ai fondi comuni di investimento immobiliare
3073	Fondo per la repressione dei reati in danno agli animali
7003	Fondo unico per gli investimenti in agricoltura, foreste e pesca
7081	Contributi a fondo perduto previsti dal piano nazionale della pesca marittima
7199	Fondo rotativo per le imprese
7439	Fondo di solidarieta' nazionale-incentivi assicurativi
7444	Somma da assegnare alle regioni per la concessione del concorso negli interessi sui mutui decennali, con preammortamento triennale, o contributi, per la ricostruzione, il ripristino, la riconversione delle attrezzature e strutture fondiarie aziendali
7457	Concorso negli interessi sui prestiti e mutui concessi per opere di miglioramento fondiario, per la formazione e l'arrotondamento della piccola proprieta' contadina, in via straordinaria alle cooperative per la trasformazione di passivita' onerose, alle aziende agricole per il miglioramento e l'ammodernamento delle strutture aziendali nonche' per la trasformazione di passivita' onerose connesse ai danni riportati, durante il quinquennio 1964-1969, a seguito di eccezionali avversita' atmosferiche o calamita' naturali.
7808	Fondo per le crisi di mercato delle imprese agricole
7817	Fondo per l'emergenza avicola

7818	Fondo per lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile in agricoltura e nel settore della pesca
7929	Fondo da ripartire per la lotta agli incendi boschivi

	Ministero per i beni culturali ed ambientali
1320	Fondo per l'attuazione di accordi di cofinanziamento tra lo stato e le autonomie per sostenere interventi in materia di attivita' culturali svolte sul territorio italiano
1391	Quota del fondo unico per lo spettacolo da ripartire per far fronte agli oneri relativi al consiglio nazionale dello spettacolo e all'osservatorio dello spettacolo, nonche' per provvedere ad eventuali interventi integrativi in base alle esigenze dei singoli settori.
1701	Contributo annuale per la promozione della lotta al doping alla fondazione internazionale "Agenzia mondiale antidoping"
2300	Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali.
2350	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi
2400	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali maggiori esigenze relative a spese direttamente regolate per legge
2401	Fondo da ripartire per le finalita' previste dalle disposizioni legislative di cui all'elenco 1 allegato alla legge finanziaria 2008, per le quali non si da' luogo alle riassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello stato
3632	Fondo per il diritto di prestito pubblico
3651	Fondo finalizzato alla assegnazione di contributi per promozione del libro e dei prodotti editoriali di elevato valore culturale
3670	Somma da erogare a enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi
3672	Contributo straordinario in favore della fondazione festival Pucciniano
3700	Fondo da ripartire alle imprese editrici per provvedere alle spese relative alle pubblicazioni periodiche e alla promozione del libro e dei prodotti editoriali di elevato valore culturale nonche' per la concessione di premi per l'esportazione agli editori, librai ed industriali grafici e per le traduzioni
6621	Quota del fondo unico per lo spettacolo da erogare a favore delle fondazioni lirico sinfoniche
6622	Quota del fondo unico per lo spettacolo da erogare per il sovvenzionamento delle attivita' musicali in Italia e all'estero
6623	Quota del fondo unico per lo spettacolo da erogare per il sovvenzionamento delle attivita' teatrali di prosa
6624	Quota del fondo unico per lo spettacolo da erogare per il sovvenzionamento delle attivita' di danza in Italia e all'estero
6652	Contributi alle fondazioni lirico sinfoniche nonche' al teatro dell' opera di Roma e al teatro alla scala di Milano
6653	Fondo per la stipula di una convenzione annuale con l'impresa ferrovie dello stato S.p.A. per le facilitazioni tariffarie applicate per i viaggi di singoli lavoratori dello spettacolo, di complessi o per il trasporto di merci
6654	Somma da erogare a favore della fondazione Accademia Santa Cecilia di Roma
7410	Fondo unico per gli investimenti da ripartire
8074	Conservazione di monumenti di proprieta' non statale effettuato a seguito delle assegnazioni di quote parte del fondo finalizzato a scopi di interesse sociale o di carattere umanitario a diretta gestione statale
8094	Fondo per il ripristino del paesaggio
8570	Quota del fondo unico per lo spettacolo da erogare per il finanziamento delle attivita' di produzione cinematografica
8571	Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche

8572	Somma da assegnare nell'ambito della quota del Fondo unico per lo spettacolo destinata al finanziamento delle attivita' cinematografiche, al fondo denominato "di sostegno" istituito presso la sezione autonoma per il credito cinematografico della banca nazionale del lavoro
8573	Quota del fondo unico per lo spettacolo da erogare per il finanziamento delle attivita' di promozione cinematografica
8620	Fondo rotativo per le imprese
8720	Somma da erogare, nell'ambito delle rispettive quote del fondo unico per lo spettacolo assegnate alle attivita' musicali ed alle attivita' teatrali di prosa, per il conferimento annuale alla sezione autonoma per il credito teatrale della banca nazionale del lavoro, destinato alla concessione di contributi in conto capitale a favore di esercenti o proprietari pubblici e privati di sale musicali
8721	Quota del fondo unico per lo spettacolo da erogare per il sovvenzionamento delle attivita' circensi e dello spettacolo viaggiante.
8751	Fondo per contribuire alla ricapitalizzazione delle fondazioni lirico - sinfoniche
8780	Fondo rotativo per le imprese

Ministero della salute	
capitolo	denominazione
3181	Somma da assegnare all'agenzia del demanio ai fini del pagamento dei canoni di affitto per gli immobili in uso, conferiti o trasferiti ai fondi comuni di investimento immobiliare
3392	Fondo occorrente per il finanziamento delle attivita' di ricerca corrente e finalizzata, nonche' di sperimentazione in materia sanitaria.
3412	Somma da erogare a enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi.
3443	Fondo occorrente per il funzionamento dell'Istituto Superiore di Sanita'
3447	Fondo occorrente per il funzionamento dell'istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro
3458	Fondo per gli oneri di gestione dell'agenzia italiana del farmaco
3459	Fondo per la quota incentivante connessa al raggiungimento degli obiettivi gestionali dell'agenzia italiana del farmaco
3460	Fondo da ripartire per la realizzazione di una campagna di monitoraggio sulle condizioni sanitarie dei cittadini italiani impegnati nell'area Bosnia - Herzegovina e Kosovo, nonche' per il controllo delle sostanze alimentari importate dalla predetta area.
3480	Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali.
3510	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi
3520	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali maggiori esigenze relative a spese direttamente regolate per legge
3601	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 da' luogo alle riassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello stato.
5340	Fondo da ripartire tra le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano per la realizzazione di interventi in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo, nonche' interventi specifici di tipo sanitario e strutturale per la prevenzione e la lotta al randagismo.
7122	Fondo per il finanziamento dei progetti strategici nel settore informatico
7230	Fondo per le spese di investimento dell'agenzia italiana del farmaco

	Ministero dei trasporti
1227	Fondo per il funzionamento dell'agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie
1331	Fondo di misure di accompagnamento della riforma dell'autotrasporto merci e per lo sviluppo della logistica
1351	Fondo per il finanziamento dei servizi pubblici di viaggiatori e merci sulla media e lunga percorrenza
1360	Fondo da ripartire per i trasferimenti correnti a societa' di servizi marittimi e per trasporti in gestione diretta ed in concessione
1417	Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali
1418	Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali
1440	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi
1451	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
1460	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali maggiori esigenze relative a spese direttamente regolate per legge
1922	Fondo destinato a compensare l'ENAV S.p.A. per i costi sostenuti per garantire la sicurezza ai propri impianti e la sicurezza operativa
1952	Somma da erogare a enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi.
2122	Fondo a disposizione per eventuali deficienze di capitoli relativi alle spese di forza armata
2204	Fondo da ripartire per le esigenze di funzionamento del corpo delle capitanerie di porto - guardia costiera
2207	Fondo per il pagamento dell'accisa sui prodotti energetici impiegati dalle capitanerie di porto per gli usi consentiti
2216	Fondo per l'efficienza dei servizi istituzionali
7137	Fondo comune per il rinnovo impianti fissi e materiale rotabile delle ferrovie in regime di concessione ed in gestione governativa
7142	Fondo per la mobilita' dei disabili
7251	Fondo per l'acquisto di veicoli adibiti al miglioramento dei servizi offerti per il trasporto pubblico locale
7252	Fondo per il finanziamento di interventi volti ad elevare il livello di sicurezza nei trasporti pubblici locali ed il loro sviluppo
7254	Fondo per la promozione e il sostegno allo sviluppo del trasporto pubblico locale
7256	Fondo per favorire i processi di mobilità alternativa nei centri storici di città di particolare rilievo urbanistico e culturale già riconosciuti dall'Unesco come patrimonio dell'umanità
7300	Fondo per la ristrutturazione dell'autotrasporto e lo sviluppo dell'intermodalita' e del trasporto combinato
7301	Fondo per la contribuzione agli investimenti per lo sviluppo del trasporto merci per ferrovia, con particolare riferimento al trasporto combinato e di merci pericolose ed agli investimenti per le autostrade viaggianti
7303	Fondo per l'erogazione di contributi a sostegno delle attivita' di ripristino in uso del materiale rotabile dismesso adibito al trasporto merci
7307	Fondo per l'ammodernamento dei collegamenti ferroviari tra Pescara e Roma, con vincolo di destinazione per la tratta Avezzano-Roma

7311	Fondo per la contribuzione agli investimenti per lo sviluppo del trasporto merci per ferrovia, con particolare riferimento al trasporto combinato e di merci pericolose ed agli investimenti per le autostrade viaggianti
7392	Spese per la realizzazione di una campagna di comunicazione volta a diffondere i valori della sicurezza stradale e ad assicurare una adeguata informazione agli utenti
7420	Fondo per il proseguimento degli interventi a favore dell'autotrasporto di merci
7612	Fondo per favorire la demolizione del naviglio cisterniero obsoleto
7613	Fondo per favorire il potenziamento, la sostituzione e l'ammodernamento delle unita' navali destinate al trasporto pubblico locale effettuato per via marittima, fluviale e lacuale
7630	Fondo perequativo per le autorita' portuali
7640	Fondo per gli interventi volti a migliorare l'efficienza energetica e ridurre le emissioni in atmosfera delle navi passeggere in navigazione e in porto oltre quanto previsto dalla normativa vigente

Ministero dell'università	
capitolo	denominazione
1275	Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali
1293	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali maggiori esigenze relative a spese direttamente regolate per legge
1297	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi
1679	Contributi ad enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi
1690	Fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario, relativo al finanziamento di specifiche iniziative, attivita' e progetti, ivi comprese quello di nuove iniziative didattiche
1694	Fondo per il finanziamento ordinario delle universita' e dei consorzi interuniversitari relativo alle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale docente,non docente e per i ricercatori e per la ricerca scientifica
1695	Fondo di intervento integrativo da ripartire tra le regioni per la concessione dei prestiti d'onore e l'erogazione di borse di studio
1699	Fondo da destinare all'incremento dell'efficienza e dell'efficacia del sistema universitario nazionale
1713	Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilita' degli studenti e contributo alla scuola di ateneo per la formazione europea Jean Monnet
1714	Fondo occorrente per le assunzioni di ricercatori delle universita' e degli enti ed istituzioni di ricerca
7232	Fondo speciale per lo sviluppo della ricerca di interesse strategico e somme da erogare agli organismi di ricerca scientifica
7236	Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca
7245	Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica
7246	Fondo per promuovere la ricerca di base
7266	Fondo per l'edilizia universitaria e per le grandi attrezzature scientifiche
7302	Fondo da ripartire per l'universita' e la ricerca
7304	Fondo da ripartire per l'edilizia universitaria
7308	Fondo rotativo per le imprese
7320	Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica
7321	Fondo per la promozione della ricerca e della formazione avanzata nel campo delle biotecnologie

	Ministero della solidarietà
1152	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi
1155	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali maggiori esigenze relative a spese direttamente regolate per legge
1526	Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali.
3318	Fondo per la diffusione della cultura e delle politiche di responsabilita' sociale delle imprese
3319	Contributo alla fondazione per la diffusione della responsabilita' sociale delle imprese e fondo speciale per le politiche giovanili
3328	Fondo per la prevenzione, assistenza, anche in sede legale, e tutela dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale.
3522	Fondo da ripartire per l'attuazione dell'istituto del reddito minimo d'inserimento
3527	Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza finalizzato alla realizzazione di interventi a livello nazionale, regionale e locale
3538	Fondo per le non autosufficienze
3671	Fondo da ripartire per le politiche sociali
3694	Fondo per l' inclusione sociale degli immigrati
3782	Fondo per la realizzazione di progetti umanitari in Albania
3783	Fondo nazionale per le politiche migratorie
3784	Fondo per l' inclusione sociale degli immigrati
5242	Fondo per il volontariato e contributi alle associazioni sociali
5246	Fondo per l'associazionismo sociale
5251	Fondo nazionale per le Comunita' giovanili
7432	Fondo di rotazione per il finanziamento dei datori di lavoro che realizzano nei luoghi di lavoro servizi di asili nido e micro-nidi

	Ministero del commercio internazionale
1700	Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali
1730	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi
1735	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali maggiori esigenze relative a spese direttamente regolate per legge
2500	Somma da erogare a enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi.
2521	Fondo per l' assistenza legale internazionale alle imprese
7485	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali maggiori esigenze relative a spese direttamente regolate per legge

PAGINA BIANCA

APPENDICE

Note sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili del Rendiconto dell'entrata 2008

1. Anomalie ed incongruenze delle contabilità delle Amministrazioni.
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 2008.
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: *8.1. La nuova classificazione di bilancio per l'esercizio 2008; 8.2. Entrate riassegnabili; 8.3. Entrate eventuali e diverse.*

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 delle anomalie e delle incongruenze contabili rilevate nelle contabilità delle Amministrazioni e consistenti nella presenza di voci con segno negativo e di importi per le riscossioni e per gli accertamenti inferiori ai versamenti, 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. Si tratta della presenza di voci con segno negativo e di importi per le riscossioni e per gli accertamenti inferiori ai versamenti che si verificano a seguito di una "procedura di compensazione automatica" e di rettifiche manuali successive

conseguenti all'acquisizione di informazioni tardive, sganciate dall'applicazione preventiva della procedura automatica.

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, per la gestione residui.

Nella Tavola A.1 sono riportati il numero e il relativo importo dei capitoli/articoli per i quali nei conti delle Amministrazioni degli ultimi cinque esercizi finanziari risultano importi negativi per le quattro diverse tipologie di residui. Dalle analisi effettuate dalla Corte negli scorsi esercizi e dalla tavola risulta evidente che, per il "da riscuotere di competenza", a fronte del graduale costante ridimensionamento del fenomeno (da -2.839 nel 2000 a circa –3,2 milioni nel 2007), nel 2008 si assiste all'incremento degli importi negativi con -34,6 milioni; risultano, invece, notevolmente ridotti gli importi negativi per il "da versare di competenza" che dopo la riduzione consistente verificatasi nel 2005, 2006 e 2007 con –3.476, –3.473 e –3.308 milioni, a fronte di -22.044 del 2004 e –17.894 del 2003, si riducono ulteriormente nel 2008 con poco più di -84 milioni. Rimane stabile la tendenza a decrescere, rispetto al 2004, dell'importo del "da riscuotere residui" dei capitoli/articoli con segno negativo che mantiene nel 2008 poco più di -676 milioni (erano –677 nel 2007, –734 nel 2006, –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 -2.724 e -6.170).

Per il "da versare residui" il fenomeno, apparso in crescita tra il 2000 e il 2003 (146 capitoli/articoli con segno negativo, per un importo di -3.768 milioni nel 2000, aumentati a 171 per -5.952 milioni nel 2001, a 207 nel 2002 per un importo di -6.692 milioni, lievitato nel 2003 a 397 per -16.393 milioni), si era nuovamente ridimensionato nel 2004, con 293 capitoli e -10.299 milioni; ha continuato a sensibilmente decrescere tra il 2005 ed il 2007 (con 197 capitoli/articoli per –2.828 milioni nel 2005, 205 per –1.700 milioni nel 2006 e 243 per –1.455 milioni nel 2007). Nel 2008 si verifica, invece, un nuovo aumento del fenomeno sia riguardo al numero dei capitoli/articoli (285) che agli importi (-3.111 milioni).

Per approfondire l'analisi del fenomeno dei dati negativi nei conti periodici, nella tavola A.2 è stata calcolata la variazione percentuale di ciascun anno rispetto al precedente dell'entità sia del numero dei capitoli/articoli che degli importi: osservando l'elaborazione effettuata si rileva che solo nell'esercizio 2005, rispetto al 2004, si era avuta una pressoché totale

eliminazione del fenomeno. Negli anni 2003 e 2004 si sono rilevati i più consistenti importi negativi, ovviamente nel più alto numero di capitoli e/o articoli, ma dal 2006 fino al 2008 si assiste ad un nuovo progressivo aumento del fenomeno sia pure senza raggiungere i livelli degli anni precedenti. In particolare nel 2008, fatta eccezione per il "da versare competenza", si verifica un aumento dei dati negativi sia quanto a numero dei capitoli/articoli interessati che agli importi.

Tavola A.1 - Conti economici riassuntivi: Cap./art. con segno negativo

	Titoli	2004		2005		2006		2007		2008	
		n. dei cap/art	Importi in milioni	n. dei cap/art	Importi in milioni	n. dei cap/art	Importi in milioni	n. dei cap/art	Importi in milioni	n. dei cap/art	Importi in milioni
Da riscuotere competenza	**I**	12	-12,06	10	-1,34	10	-9,09	8	- 1,87	9	- 30,40
	II	34	-19,14	13	-0,44	13	-5,36	15	- 1,32	18	- 4,24
	III	5	-0,74	1	0	2	-0,05	2	-	-	-
	TOT.	**51**	**-31,94**	**24**	**-1,78**	**25**	**-14,50**	**25**	**- 3,19**	**27**	**- 34,64**
Da riscuotere residui	**I**	48	-720,30	34	-725,50	26	-716,63	24	- 654,80	22	- 668,62
	II	90	-305,32	53	-275,85	45	-17,14	69	- 22,12	65	- 7,50
	III	2	-0,03	1	-0,02	1	-0,02	1	- 0,03	1	- 0,03
	TOT.	**140**	**-1.025,65**	**88**	**-1.001,37**	**72**	**-733,79**	**94**	**- 676,95**	**88**	**- 676,15**
Da versare competenza	**I**	162	-20.819,10	62	-2.456,76	66	-2.522,38	64	- 2.169,85	25	- 2,12
	II	262	-1.213,44	138	-1.015,73	136	-948,93	196	- 1.138,07	120	- 82,15
	III	9	-11,84	9	-3,96	9	-1,08	9	- 0,13	7	- 0,01
	TOT.	**433**	**-22.044,38**	**209**	**-3.476,45**	**211**	**-3.472,39**	**269**	**- 3.308,05**	**152**	**- 84,28**
Da versare residui	**I**	144	-9.790,83	96	-2.424,77	95	-1.631,31	104	- 1.300,90	123	- 2.995,23
	II	141	-500,35	95	-394,45	103	-56,76	131	- 139,78	153	- 103,09
	III	8	-8,03	6	-8,31	7	-12,22	8	- 14,57	9	- 12,82
	TOT.	**293**	**-10.299,21**	**197**	**-2.827,53**	**205**	**-1.700,29**	**243**	**- 1.455,25**	**285**	**- 3.111,14**

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

Tavola A.2 - Conti economici riassuntivi: Cap./art. con segno negativo
Variazioni percentuali di ciascun anno rispetto al precedente

	Titoli	Variaz. % 2004 su 2003		Variaz. % 2005 su 2004		Variaz. % 2006 su 2005		Variaz. % 2007 su 2006		Variaz. % 2008 su 2007	
		n. dei cap/art	Importi	n. dei cap/art	Importi	n. dei cap/art	Importi	n. dei cap/art	Importi	n. dei cap/art	Importi
Da riscuotere competenza	**I**	-71,4	-90,5	-16,7	-88,9	0,0	578,4	-20,0	-79,4	12,5	1.525,7
	II	-20,9	119,0	-61,8	-97,7	0,0	1.118,2	15,4	-75,4	20,0	221,2
	III	150,0	131,3	-80,0	-100,0	100,0	-0,05	0,0	-100,0	-100,0	-
	TOT.	**-41,4**	**-76,5**	**-52,9**	**-94,4**	**4,2**	**714,6**	**0,0**	**-78,0**	**8,0**	**985,9**
Da riscuotere residui	**I**	-20,0	4,6	-29,2	0,7	-23,5	-1,2	-7,7	-8,6	-8,3	2,1
	II	5,9	24,3	-41,1	-9,7	-15,1	-93,8	53,3	29,1	-5,8	-66,1
	III	100,0	50,0	-50,0	-33,3	0,0	0,0	0,0	50,0	0,0	0,0
	TOT.	**-4,1**	**9,8**	**-37,1**	**-2,4**	**-18,2**	**-26,7**	**30,6**	**-7,7**	**-6,4**	**-0,1**
Da versare competenza	**I**	-31,9	20,7	-61,7	-88,2	6,5	2,7	-3,0	-14,0	-60,9	-99,9
	II	31,7	88,6	-47,3	-16,3	-1,4	-6,6	44,1	19,9	-38,8	-92,8
	III	-10,0	188,1	0,0	-66,6	0,0	-72,7	0,0	-88,0	-22,2	-92,3
	TOT.	**-3,1**	**23,2**	**-51,7**	**-84,2**	**1,0**	**-0,1**	**27,5**	**-4,7**	**-43,5**	**-97,5**
Da versare residui	**I**	-37,7	-38,4	-33,3	-75,2	-1,0	-32,7	9,5	-20,3	18,3	130,2
	II	-11,9	3,7	-32,6	-21,2	8,4	-85,6	27,2	146,3	16,8	-26,2
	III	33,3	11,7	-25,0	3,5	16,7	47,1	14,3	19,2	12,5	-12,0
	TOT.	**-26,2**	**-37,2**	**-32,8**	**-72,5**	**4,1**	**-39,9**	**18,5**	**-14,4**	**17,3**	**113,8**

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Sistema informativo RGS - Cort dei conti

Allargando la visuale sulla serie storica completa di cui la Corte è in possesso e che decorre dall'esercizio finanziario 2000 (tavola A.3 e grafici 1 e 2), si osserva che il ridimensionamento complessivo del fenomeno riguarda principalmente la competenza. Infatti, il "da riscuotere competenza" si è ridotto progressivamente dai –2.833 milioni in 37 capitoli-articoli del 2000 ai -35 milioni in 27 capitoli/articoli del 2008 (rispettivamente del –51,8 per cento e –98,8 per cento). Consistente è stata anche la riduzione degli importi negativi rilevati per il "da versare competenza" che si riduce dai –3.984 ai –84 milioni (-97,9 per cento), passando per i valori massimi del 2003 e 2004 di –17.894 e –22.044 milioni, e interessando, nel 2008, 152 cap/art, rispetto ai 278 del 2000 (-45,3 per cento). Segue la riduzione del 75,2 per cento degli importi negativi per la voce "da riscuotere residui", da –5.952 a –676 milioni, che in questo caso ha riguardato un numero in aumento dei capitoli e/o articoli: +18,9 per cento (da 74 a 88). Lievissima la riduzione nel fenomeno per il "da versare residui" -17,4 per cento passando da –5.952 a –3.111 milioni (con il picco di –16.393 e –10.299 milioni del 2003 e 2004) che anche in questo caso ha riguardato un numero in aumento dei capitoli e/o articoli: +95,2 per cento (da 171 a 285).

L'andamento dei dati negativi nei conti periodici, come già detto, ha visto un picco negli anni 2003 e 2004, sia per quanto riguarda gli importi che per il numero dei capitoli e/o articoli, per tutte le voci dei residui, in particolare per quelli di versamento, sia in conto residui che in conto competenza.

Tavola A.3 - Conti economici riassuntivi: Cap./art. con segno negativo
Variazione percentuale del fenomeno tra il 2008 ed il 2000

	Titoli	2008 rispetto al 2000	
		n. dei cap/art	Importi
Da riscuotere competenza	I	-75,7	-98,9
	II	12,5	-21,5
	III	-100,0	-100,0
	TOT.	**-51,8**	**-98,8**
Da riscuotere residui	I	-52,2	-73,8
	II	140,7	-95,6
	III	0,0	-83,3
	TOT.	**18,9**	**-75,2**
Da versare competenza	I	-80,8	-99,9
	II	-13,7	-70,1
	III	-22,2	-99,7
	TOT.	**-45,3**	**-97,9**
Da versare residui	I	43,0	-17,4
	II	178,2	-25,3
	III	80,0	560,8
	TOT.	**95,2**	**-17,4**

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Sistema informativo RGS - Cort dei conti

Grafico n. A.1
Numero dei capitoli/articoli con importi negativi nei conti periodici riassuntivi dal 2000 al 2008

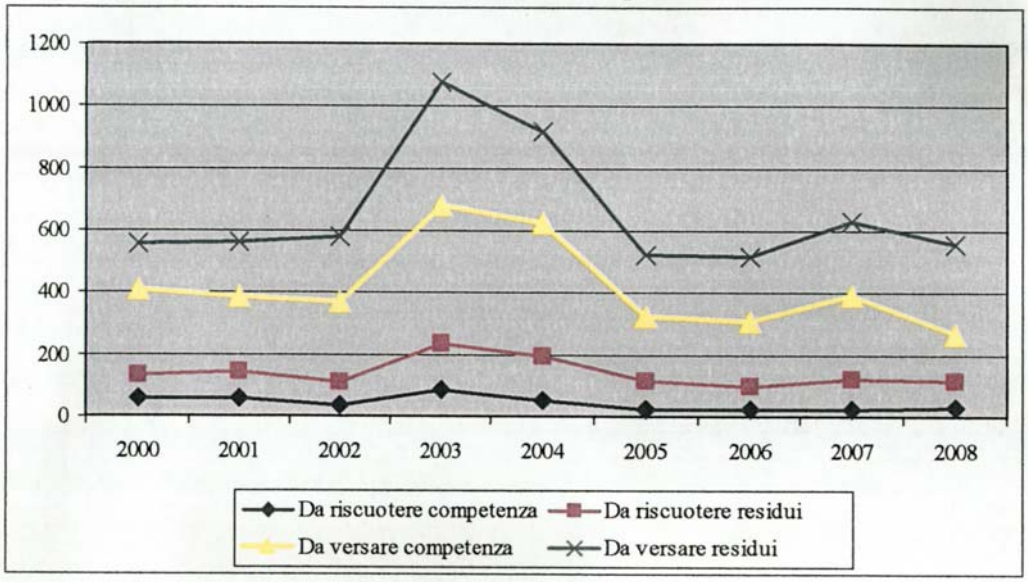
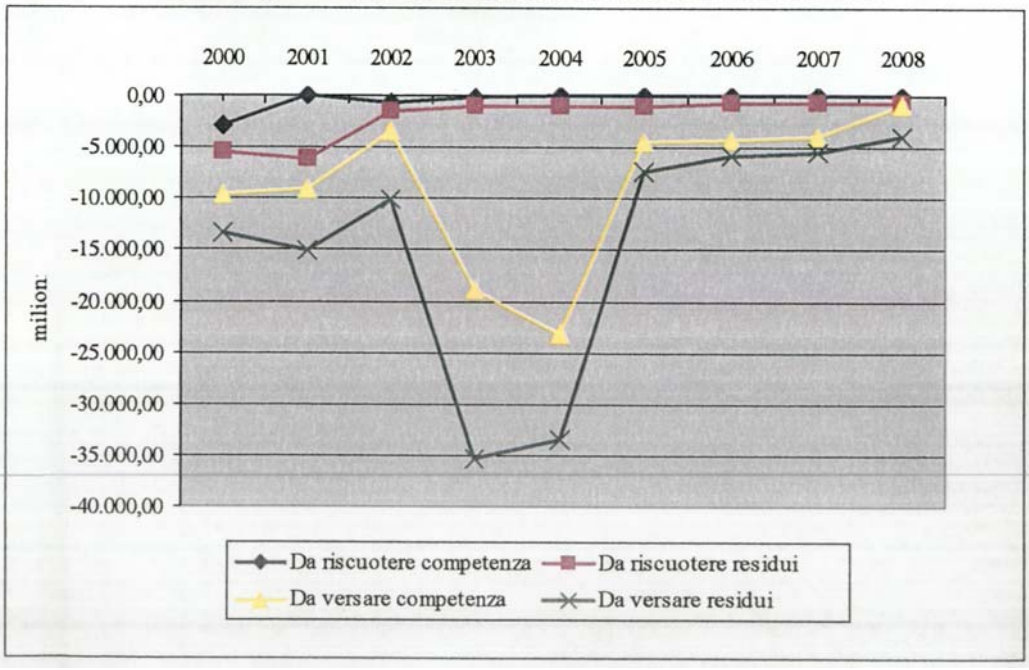


Grafico n. A.2
Importi negativi rilevati nei conti periodici riassuntivi dal 2000 al 2008



La disaggregazione tra i titoli dei dati fa rilevare la concentrazione del fenomeno nelle entrate tributarie, con la media, nell'intero periodo 2000-2008, del 68 per cento per il "da riscuotere competenza", 74 per cento per il "da riscuotere residui", 64 per cento per il "da versare competenza" e 72 per cento per il "da versare residui".

Nel 2008 per il da riscuotere residui si rileva la concentrazione del fenomeno per il 99 per cento sul titolo I, ed all'interno di questo su due articoli concernenti l'attività ordinaria di riscossione dell'IRE: capitolo 1023 articolo 3[1] per il 76 per cento e articolo 16[2], per il 20 per cento. Per l'art. 3 il fenomeno è stato rilevato già dal 2002 e per tutti gli esercizi, mentre per l'art. 14 dal 2004.

Analogamente il "da versare residui" fa rilevare una concentrazione del fenomeno, pari al 96 per cento del totale: si rileva la notevole preminenza del capitolo relativo all'imposta relativa agli scambi interni dell'IVA (1203/1) per circa il 73 per cento all'interno del titolo, ed anche in questo caso la rilevazione costante negli anni risale al 2002.

Preponderante, anche se gli importi sono decisamente inferiori, è anche la quota di dati negativi per le entrate tributarie riguardo al "da riscuotere competenza": si tratta dell'88 per cento.

Per quanto attiene al da versare di competenza, nel 2008, al deciso ridimensionamento del fenomeno si accompagna la positiva constatazione che non risultano più dati negativi per i capitoli 1208/1[3] e 1201/1[4] per i quali si erano evidenziati ininterrottamente dal 2002 al 2007.

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.

---

[1] Cap. 1023: *"IRE"* già *"IRPEF"* – art. 3: Ritenute sui redditi di lavoro dipendente e redditi assimilati, da riscuotersi mediante versamento diretto.
[2] Cap. 1023: *"IRE"* già *"IRPEF"* – art. 14: Versamenti a titolo di acconto effettuati mediante delega bancaria ai concessionari.
[3] Cap. 1208: *"Imposta sulle assicurazioni"* – art. 1: Imposta riscossa in via ordinaria.
[4] Cap. 1201 - *"Imposta di registro"* – art. 1: Imposta riscossa in via ordinaria.

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 2008.

Le anomalie illustrate nella tavola A.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 sin dal 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»*[5].

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.

[5] Nota n. 29865 del 5.5.1995.

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 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 2008 come in ogni esercizio finanziario esaminato, 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.

A tal proposito la R.G.S., già negli scorsi anni, ha fornito due importanti precisazioni. La prima è che le modifiche apportate dall'I.G.P.B. sono quelle dovute alle segnalazioni fatte dagli uffici[6], 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 procèdura 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).

---

[6] Tramite modello IPO2.

Nella nota di risposta alle richieste istruttorie formulate per il rendiconto 2005, la R.G.S. aveva sottolineato che le problematiche segnalate dalla Corte relative alle incongruenze tra rendiconto e contabilità erano costantemente all'attenzione di quel Dipartimento: alcune iniziative al riguardo erano già state messe in atto ed altre sono in procinto di essere adottate. Tuttavia, a tre anni di distanza, non si evidenziano particolari cambiamenti nella direzione auspicata.

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[7] di porre in essere le iniziative occorrenti affinché le rettifiche da apportare ai resti da riscuotere relativi a partite inesigibili, di cui viene fatta segnalazione in sede di definizione del consuntivo, siano recepite dalle contabilità degli uffici competenti.

L'avviso della Ragioneria generale, riguardo alle risultanze negative che, provenienti dalle contabilità, si riflettono sul consuntivo, è che le correzioni *ex post* a livello di Rendiconto generale possono consentire di eliminare dati aberranti (quali, ad esempio, i valori negativi, che in taluni casi sono assunti dai resti da versare a da riscuotere), ma non pare possano permettere di ricondurre le risultanze del documento a quei valori che si sarebbero realizzati in mancanza di errori o incongruenze. Secondo la R.G.S. - una correzione che consenta di ripristinare i dati che fotografino integralmente la gestione del bilancio, così come è avvenuta, dovrebbe essere effettuata in loco, presso gli uffici titolari delle contabilità, intervenendo sulle contabilità stesse, sulla base delle informazioni elementari concernenti le singole partite interessate da errori o incongruenze.

Sempre nel 2005 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 apprezzato dalla Corte, prevedeva un'attività di supervisione e controllo svolta dalle Ragionerie territoriali dello Stato (R.T.S.) nei

[7] Con nota n. 0020341 del 10 febbraio 2006.

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) tuttavia il Gruppo di lavoro non ha prodotto risultati tangibili in tema di miglioramento della chiarezza e coerenza delle risultanze contabili del rendiconto, in rapporto ai dati contenuti nelle contabilità.

Per risolvere le problematiche correlate alle incongruenze presenti nel consuntivo ed all'esigenza di allineamento tra le risultanze dello stesso ed i dati presenti nelle contabilità, con determina del Ragioniere Generale dello Stato del 9 gennaio 2009, è stato ora costituito il Tavolo di lavoro "Entrate dello Stato"[8] che ha la finalità di affrontare problematiche[9], afferenti in particolare alla correttezza dei dati che pervengono alle R.T.S. in materia di entrate dello Stato, anche con riferimento alla esatta quantificazione delle partite da eliminare ed alla conseguente rappresentazione dei residui attivi nel rendiconto generale dello Stato.

Nella sostanza, l'attività del Tavolo di lavoro si sarebbe conclusa con le determinazioni di seguito specificate, ferma restando la prosecuzione degli incontri tra i referenti informatici degli uffici coinvolti per la determinazione degli aspetti tecnici che le soluzioni individuate comporteranno:

- è stata ravvisata la necessità di intervenire per assicurare l'allineamento tra i codici-tributo ed i capitoli di bilancio, in maniera univoca, nonché di provvedere al costante aggiornamento di tale allineamento, in funzione della istituzione di nuovi capitoli ed articoli di bilancio, considerato che le incertezze circa i capitoli/articoli cui imputare gli introiti affluiti sui codici-tributo possono determinare attribuzioni non corrette, suscettibili di produrre incongruenze nelle contabilità degli uffici e nel Rendiconto Generale dello Stato. La R.G.S. ha assicurato che sono già in corso interventi mirati, tant'è che nel corso di apposita riunione i referenti di Agenzia entrate, IGICS, Consip, Sogei, Almavivaitalia ed IGB, cui è stato demandato il compito di realizzare tecnicamente quanto richiesto, hanno concordato di rivedere in primo luogo i codici tributo attualmente esistenti, al fine di produrre un elenco privo di duplicazioni e di eventuali inesattezze, così che l'eventuale introduzione di nuovi codici - che potrebbe rendersi necessaria a seguito di sopraggiunte esigenze di carattere normativo - andrebbe a

[8] Il Tavolo di lavoro è costituito da funzionari della Ragioneria Generale dello Stato (IGF, IGB e IGICS), delle RTS (Enna e Reggio Emilia), dell'Agenzia delle Entrate, di Equitalia e di SOGEI.
[9] emerse in sede di altro precedente Gruppo di lavoro, denominato "Entrate e patrimonio".

modificare una "situazione base" già "pulita". A questa prima fase di "pulizia" seguiranno le operazioni necessarie per la realizzazione del prospettato allineamento e, nel contempo, per individuare le modalità di inoltro alle R.T.S. dei flussi contenenti i dati riformulati;

- si è convenuto, altresì, sulla necessità di operare la ricognizione dei residui attivi per ciascun agente della riscossione (evidenziando le posizioni debitorie ancora in essere e quelle ritenute assolutamente inesigibili, per le quali dovranno evidenziarsi le cause che hanno determinato la mancata riscossione) a conclusione della quale andrà redatto un elenco riepilogativo da presentare a corredo del conto giudiziale relativo all'esercizio finanziario in corso;

- è stata anche trattata la problematica dei disallineamenti che si rilevano tra i dati del Sistema Informativo Entrate (SIE) ed i dati contabili prodotti dagli Agenti contabili su supporto cartaceo. Per tale inconveniente, la soluzione prospettata consiste in pratica in una modifica delle attuali modalità di acquisizione dei dati: tutte le informazioni di pertinenza di Equitalia connesse alla gestione dei ruoli (comunicazioni sulle riscossioni di mora e imposta, sgravi, provvedimenti di maggiore rateazione, ecc..) verranno acquisite dalle R.T.S., per il tramite del SIE, direttamente da Equitalia S.p.A.. I flussi dovranno essere trasmessi da Equitalia S.p.A. al SIE nei tempi e nei modi tecnicamente necessari a prospettare tempestivamente alla R.T.S. le suddette comunicazioni di notizie contabili[10] per adempiere ai controlli stabiliti dalla normativa vigente, sempre e comunque in funzione del capo/capitolo/articolo di bilancio e codice tributo, specie per quanto attiene ai provvedimenti di variazione al carico, in aumento e/o in diminuzione. Il mittente dovrà adottare la massima cura perché siano garantite la consistenza e la validità del dato inserito nel flusso.

Con l'analisi del rendiconto del prossimo anno potrà essere verificato il risultato delle iniziative intraprese.

Nella Tavola A.4 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

[10] ad esempio, per le riscossioni rispettare la cadenza con cui il concessionario presenta alla R.T.S. il conto delle riscossioni, ovvero entro il 10 del mese successivo

negativi presenti nei resti da riscuotere risultano tutti azzerati nel consuntivo, ad eccezione di quelli relativi ad un solo capitolo (il 3427/1, di cui si dirà fra poco). Si tratta per la competenza di soli 27 capitoli/articoli per –34,64 milioni (erano 25, per –3,19 milioni, nell'esercizio precedente) e per il conto residui di 88 capitoli/articoli per –676,15 milioni (94 cap./art. per –676,25 milioni nel 2007). Come peraltro già verificatosi negli scorsi anni, per il solo cap. 3427/1[11] delle entrate extratributarie e solo per il "da riscuotere competenza", si assiste al passaggio da -183.721,54 euro a +115.975,87 euro (nel 2007 da –413.026 euro a +376.071 euro e nel 2006 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. Decisamente ridimensionata è, tuttavia, la situazione del "da versare competenza", che fa registrare discordanze per 152 capitoli articoli cui corrispondono importi negativi per -84 milioni in massima parte azzerati in consuntivo (97 cap/art per -73 milioni); il "da versare residui" negativo riguarda 285 capitoli/articoli per -3.111 milioni, per oltre il 91 per cento azzerati in consuntivo (261 cap/art per -2.926 milioni).

Tavola A.4 - Rettifiche risultanti nel rendiconto 2008 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	9	- 30,40	9	- 30,40				
	II	18	- 4,24	17	- 4,05	1	- 0,18	0,12	0,30
	III	-	-						
	TOT.	**27**	**- 34,64**	**26**	**- 34,45**	**1**	**- 0,18**	**0,12**	**0,30**
Da riscuotere residui	I	22	- 668,62	22	- 668,62				
	II	65	- 7,50	65	- 7,50				
	III	1	- 0,03	1	- 0,03				
	TOT.	**88**	**- 676,15**	**88**	**- 676,15**				
Da versare competenza	I	25	- 2,12	8	- 0,10	17	- 2,02	1,03	3,05
	II	120	- 82,15	85	- 73,36	35	- 8,80	18,10	26,90
	III	7	- 0,01	4	- 0,01	3	-	-	-
	TOT.	**152**	**- 84,28**	**97**	**- 73,47**	**55**	**- 10,82**	**19,13**	**29,95**
Da versare residui	I	123	- 2.995,23	106	- 2.845,00	17	- 150,22	22,51	172,73
	II	153	- 103,09	146	- 68,34	7	- 34,75	14,42	49,17
	III	9	- 12,82	9	- 12,82				-
	TOT.	**285**	**- 3.111,14**	**261**	**- 2.926,16**	**24**	**- 184,97**	**36,93**	**221,90**

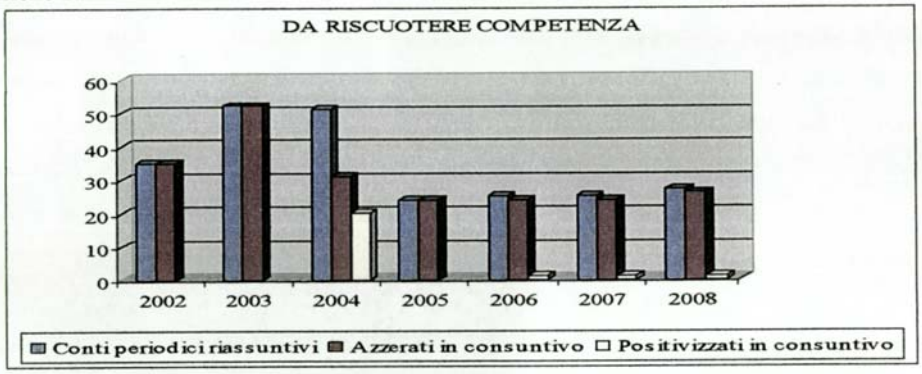
Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati S.I.R.G.S. – Corte dei conti.

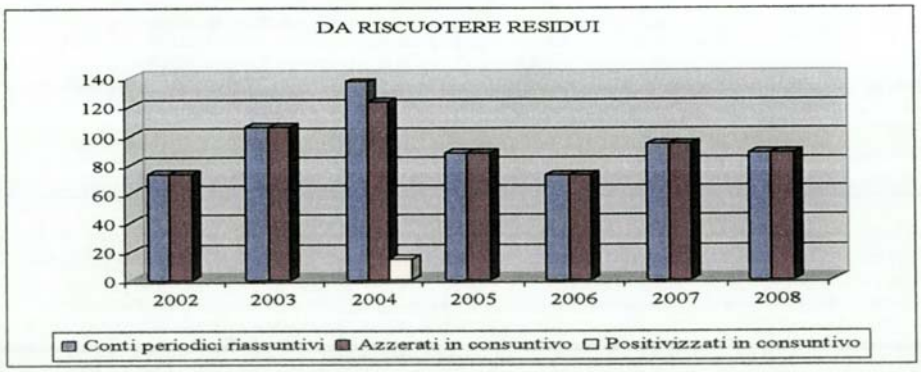
[11] Cap. 3427: Recupero dei crediti e di ogni altra somma connessa ai medesimi, di pertinenza del Ministero dell'interno, liquidati dalla Corte dei conti con sentenza o ordinanza esecutiva, a carico di responsabili per danno erariale – art. 1: Somme riscosse in via ordinaria.

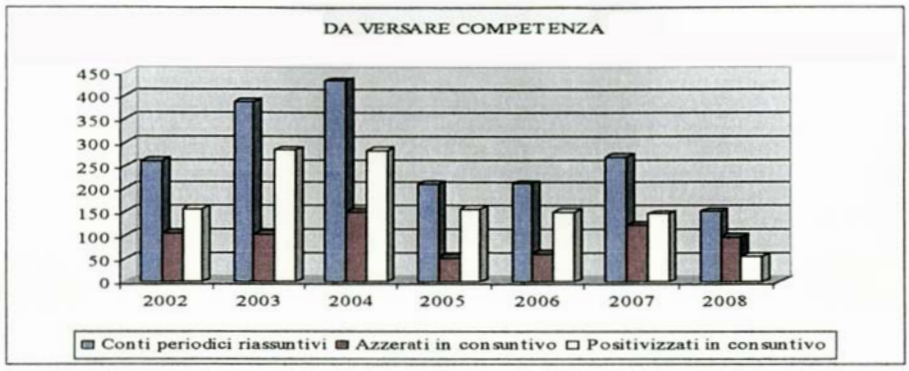
Le considerazioni svolte servono a meglio comprendere i passaggi attraverso i quali si è pervenuti alla costruzione del conto consuntivo per l'esercizio finanziario 2008 - gli stessi rilevati negli ultimi otto esercizi finanziari - e le conseguenze che ne derivano in termini di coerenza complessiva dei conti consuntivi dell'entrata.

Si riporta di seguito la serie storica dello sviluppo che, negli anni, ha avuto la "sistemazione" in consuntivo dei dati negativi rilevati nei conti periodici delle Amministrazioni, sia in termini di numero dei capitoli e/o articoli interessati, sia in termini di importi.

Grafico n. A.3 - Numero dei cap/art che presentano dati negativi nei conti periodici e loro evoluzione dal 2002 al 2008







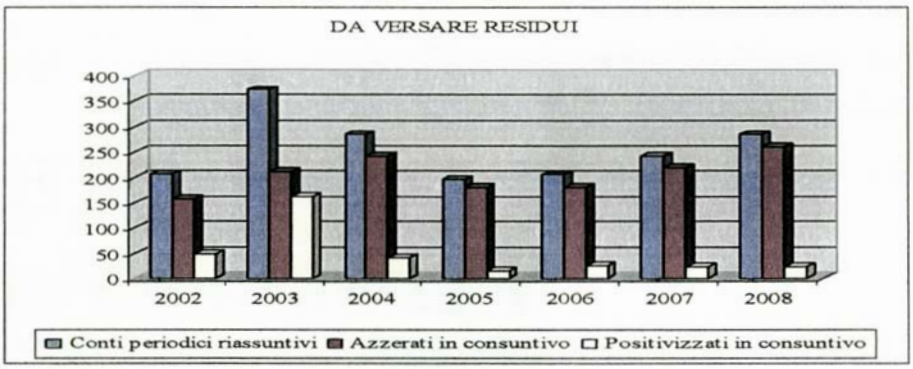
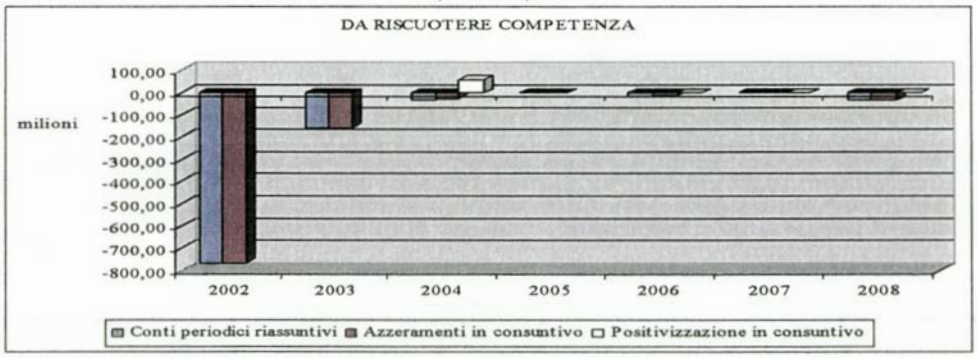
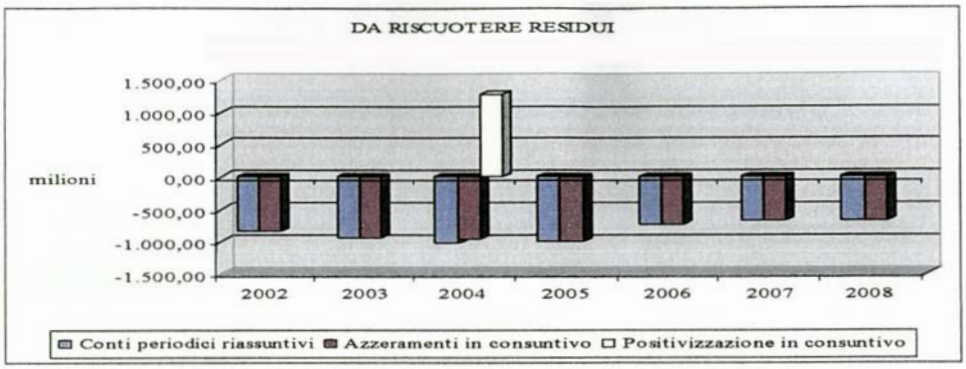
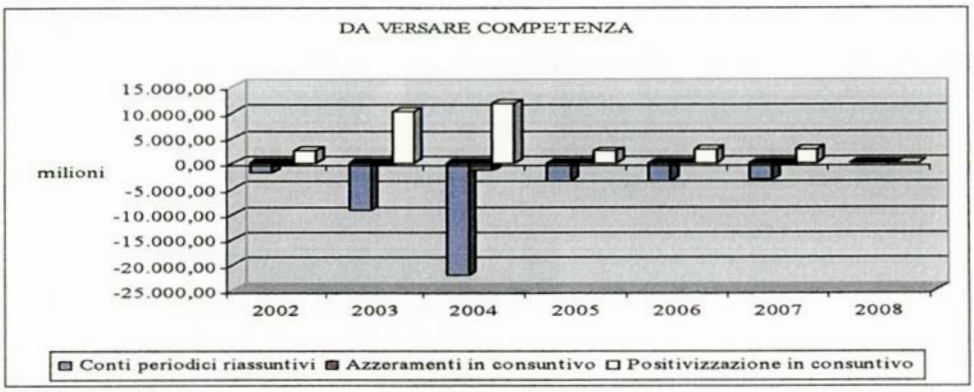


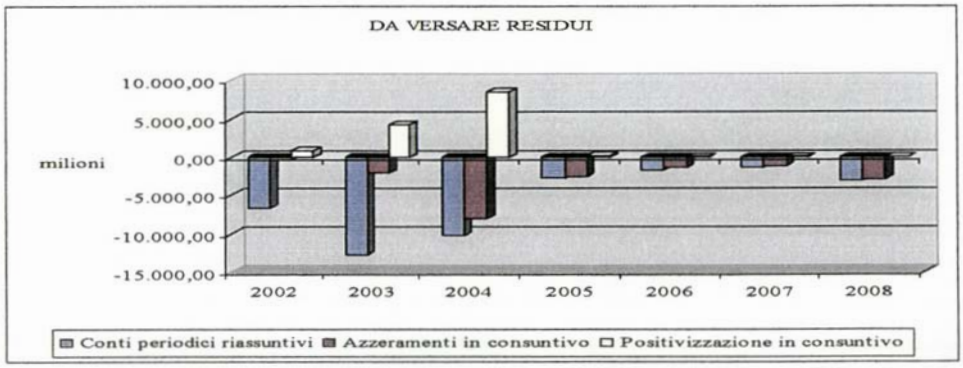
Grafico n. A.4 - Importi negativi nei conti periodici e loro evoluzione nei consuntivi dal 2002 al 2008

(in milioni)









Su richiesta della Corte, il Dipartimento della R.G.S. ha fatto pervenire un prospetto (Tavola A.5), 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 2008.

Tavola A.5 - Determinazione dei residui risultanti al 31/12/2008

RESIDUI RISULTANTI AL 31/12/2008			
	SOMME RIMASTE DA VERSARE	SOMME RIMASTE DA RISCUOTERE	TOTALE
TITOLO I			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del 8/5/2009	**22.310.449.697,26**	**170.972.429.839,13**	**193.282.879.536,39**
- Procedura di compensazione	+ 3.270.402.551,97	+ 748.353.691,31	+ 4.018.756.243,28
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del 11/5/20089	**25.580.852.249,23**	**171.720.783.530,44**	**197.301.635.779,67**
- Rettifiche del S.I.RGS caricamento "Allegati 23 e 24"	-	- 629.261,84	- 629.261,84
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del 20/5/2009	**25.580.852.249,23**	**171.720.154.268,60**	**197.301.006.517,83**
- CONDONO e IVA Napoli	-	- 46.245.493.923,32	- 46.245.493.923,32
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie "All. 23"	+ 37.375.578,54	-	+ 37.375.578,54
- IPO2 Monopoli	- 1.019.378.887,18	-	
- IPO2 segni negativi generati caricamento "Allegati 23 e 24"	+ 173.309.434,18	+ 59,00	+ 173.309.493,18
TOTALE PARZIALE	*24.772.158.374,77*	*125.474.660.404,28*	*150.246.818.779,05*
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-	- 73.673.165.820,77	- 73.673.165.820,77
Residui al 31/12/2008 (stampa del **27/5/2009**)	**24.772.158.374,77**	**51.801.494.583,51**	**76.573.652.958,28**
TITOLO II			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del 8/5/2009	**374.677.379,99**	**171.254.838.672,48**	**171.629.516.052,47**
- Procedura di compensazione	+ 910.087.302,32	+ 11.271.373,01	+ 921.358.675,33
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del 11/5/2008	**1.284.764.682,31**	**171.266.110.045,49**	**172.550.874.727,80**
- Rettifiche del S.I.RGS caricamento "Allegati 23 e 24"	-	- 202.118,97	- 202.118,97
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del 20/5/2009	**1.284.764.682,31**	**171.265.907.926,52**	**172.550.672.608,83**
- CONDONO e IVA Napoli	-	- 9.897.380.014,14	- 9.897.380.014,14
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie "All. 23"	+ 72.398,78	-	+ 72.398,78
- IPO2 segni negativi generati caricamento "All. 23 e 24"	+ 9.027.228,14	-	+ 9.027.228,14
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie	-	+ 131.533.392,44	+ 131.533.392,44
TOTALE PARZIALE	*1.293.864.309,23*	*161.500.061.304,82*	*162.793.925.614,05*
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-	- 75.600.741.914,00	- 75.600.741.914,00
Residui al 31/12/2008 (stampa del **27/5/2009**)	**1.293.864.309,23**	**85.899.319.390,82**	**87.193.183.700,05**
TITOLO III			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del 8/5/2009	**- 9.562.961,57**	**81.422.600,01**	**71.859.638,44**
- Procedura di compensazione	+ 12.834.579,40	+ 18.369,37	+ 12.852.948,77
Residui al 31/12/2008 (stampa del **27/5/2009**)	**3.271.617,83**	**81.440.969,38**	**84.712.587,21**
ENTRATE FINALI			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del 8/5/2009	**22.675.564.115,68**	**342.308.691.111,62**	**364.984.255.227,30**
- Procedura di compensazione	+ 4.193.324.433,69	+ 759.643.433,69	+ 4.952.967.867,38
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del 11/5/20089	**26.868.888.549,37**	**343.068.334.545,31**	**369.937.223.094,68**
- Rettifiche del S.I.RGS caricamento "Allegati 23 e 24"		- 831.380,81	- 831.380,81
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del 20/5/2009	**26.868.888.549,37**	**343.067.503.164,50**	**369.936.391.713,87**
- CONDONO e IVA Napoli	-	- 56.142.873.937,46	- 56.142.873.937,46
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie "All. 23"	+ 37.447.977,32	-	+ 37.447.977,32
- IPO2 Monopoli	- 1.019.378.887,18	-	- 1.019.378.887,18
- IPO2 segni negativi generati caricamento "Allegati 23 e 24"	182.336.662	59	+ 182.336.721,32
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie	-	131.533.392	+ 131.533.392,44
TOTALE PARZIALE	*26.069.294.301,83*	*287.056.162.678,48*	*313.125.456.980,31*
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-	- 149.273.907.734,77	- 149.273.907.734,77
Residui al 31/12/2008 (stampa del **27/5/2009**)	**26.069.294.301,83**	**137.782.254.943,71**	**163.851.549.245,54**

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"*).

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 2008 gli stessi sono stati forniti solo il 20 maggio 2009 (per il 2007, il 2006, il 2005 ed il 2004 rispettivamente 23 maggio 2008, il 10 maggio 2007, il 22 maggio 2006 ed il 13 maggio 2005), con la conseguenza di rendere più difficoltoso l'esame del rendiconto ed un puntuale contraddittorio sulla natura e sulle conseguenze delle rettifiche apportate.

Ritornando alla precedente Tavola A.5, 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 2008 ha inciso per un totale di +4.953 milioni, di cui 4.193 per i resti da versare e +760 per i resti da riscuotere. Tali rettifiche risultano inferiori a quelle del 2007 (+5.854 milioni, di cui +5.148 per il "da versare" e +705 per il "da riscuotere"), ma superiori a quelle del 2006 (+3.785 milioni, di cui +2.997 per il "da versare" e +789 per il "da riscuotere") e 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 364.984 milioni in data 8 maggio 2009 *(stampa iniziale)*, si sia arrivati a determinare l'importo da iscrivere nel rendiconto in 163.852 milioni.

Un primo ordine di interventi è avvenuto, tra l'8 e l'11 maggio 2009 *(1^ fase della procedura di costruzione del consuntivo)*, 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 4.953 milioni.

Successivamente al 20 maggio 2009 *(2^ fase della procedura di costruzione del consuntivo)*, 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 (-56.143 milioni).

Rettifiche in aumento dei resti da versare per +182 e +37 milioni si riferiscono rispettivamente ai segni negativi generati dal caricamento dell'allegato 23 e 24 e dal caricamento delle informazioni contabili ritardatarie contenute nel citato allegato 23 (somme rimaste da versare) e rettifiche in diminuzione per -1.019 milioni operate dai Monopoli che,

come si vedrà, sono attribuibili ai proventi derivanti dalle lotterie nazionali ad estrazione istantanea. Ulteriori rettifiche in aumento sono state apportate anche ai resti da riscuotere per +132 milioni, a causa di informazioni contabili ritardatarie.

La successiva consistente rettifica (-149.274 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 52 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).

Tavola A.6 - Determinazione dei residui risultanti al 31/12 di ciascun anno per le entrate finali dal 2002al 2008 *(importi in milioni)*

	TOTALE ENTRATE FINALI	SOMME RIMASTE DA VERSARE	SOMME RIMASTE DA RISCUOTERE	TOTALE
2002	Dati "Contabilità finali" rilevati da stampa **6/5/2003**	**41.218,8**	**225.291,5**	**266.510,3**
	- Procedura di compensazione	6.933,4	1.474,3	8.407,7
	Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del **19/5/2003**	**48.152,2**	**226.765,8**	**274.918,0**
	- CONDONO e IVA Napoli	0,0	-57.320,4	-57.320,4
	- IPO2 Rettifiche Monopoli (*)	-32.807,9	0,0	-32.807,9
	- IPO2 informaz. contabili ritardatarie e "All. 23"	6.966,4	0,0	6.966,4
	- Rettif. del S.I.RGS effetto caricamento "All. 24"	0,0	-1.721,2	-1.721,2
	TOTALE PARZIALE	*22.310,6*	*167.724,2*	*190.034,8*
	- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	0,0	-69.877,6	-69.877,6
	Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del **26/5/2003**	**22.310,6**	**97.846,6**	**120.157,3**
	- Rettifiche operate per duplicazioni accertamenti	-2.740,0	0,0	-2.740,0
	Residui al 31/12/2002 (stampa del 28/5/2003)	**19.570,6**	**97.846,6**	**117.417,3**
2003	Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del **3/5/2004**	**13.438,0**	**717.659,3**	**731.097,3**
	- Procedura di compensazione	7.931,9	1.071,1	9.003,0
	Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del **12/5/2004**	**21.369,9**	**718.730,4**	**740.100,3**
	- Rettifiche del S.I.RGS effetto caricamento "All. 24"	0,0	-8,0	-8,0
	- CONDONO e IVA Napoli	0,0	-57.320,4	-57.320,4
	- IPO2 Rettifiche Lotto	-1.819,9	0,0	-1.819,9
	- IPO2 Accisa oli minerali Siracusa	0,0	-478.101,4	-478.101,4
	- IPO2 informazioni contabili ritardatarie e "All. 23"	751,6	-825,0	-73,4
	TOTALE PARZIALE	*20.301,7*	*182.475,7*	*202.777,3*
	- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	0,0	-64.226,4	-64.226,4
	Residui al 31/12/2003 (stampa del 27/5/2004)	**20.301,7**	**118.249,3**	**138.551,0**
2004	Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del **6/5/2005**	**4.808,8**	**246.860,7**	**251.669,4**
	- Procedura di compensazione	10.572,2	1.013,3	11.585,4
	Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del **12/5/2005**	**15.380,9**	**247.873,9**	**263.254,8**
	- Rettifiche del S.I.RGS effetto caricamento "All. 24"	0,0	-4,1	-4,1
	Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del **17/5/2005**	**15.380,9**	**247.869,8**	**263.250,8**
	- CONDONO e IVA Napoli	0,0	-57.320,4	-57.320,4
	- IPO2 informazioni contabili ritardatarie e "All. 23"	1.714,5	34,9	1.749,4
	TOTALE PARZIALE	17.095,4	190.584,3	207.679,7
	- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	0,0	-90.824,0	-90.824,0
	Residui al 31/12/2004 (stampa del 27/5/2005)	**17.095,4**	**99.760,3**	**116.855,8**

	TOTALE ENTRATE FINALI	SOMME RIMASTE DA VERSARE	SOMME RIMASTE DA RISCUOTERE	TOTALE
2005	Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del **5/5/2006**	**20.093,4**	**264.446,3**	**284.539,7**
	- Procedura di compensazione	2.714,3	772,4	3.486,7
	Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del **12/5/2005**	**23.276,4**	**265.494,3**	**288.770,7**
	- Rettifiche del S.I.RGS effetto caricamento "All. 24"	0,0	-2,7	-2,7
	Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del **15/5/2006**	**23.276,4**	**265.491,5**	**288.767,9**
	- CONDONO e IVA Napoli	0,0	-57.320,4	-57.320,4
	- IPO2 informazioni contabili ritardatarie "All. 23"	1.386,1	0,0	1.386,1
	- IPO2 informazioni contabili ritardatarie	0,0	41,1	41,1
	TOTALE PARZIALE	24.662,5	208.212,2	232.874,7
	- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	0,0	-74.507,2	-74.507,2
	Dati S.I. R.G.S. rilevati il**18/5/2006**	**24.662,5**	**133.705,1**	**158.367,6**
	- IPO2 riduzione da versare contabilità classe SG	-7.120,0	0,0	-7.120,0
	Residui al 31/12/2005 (stampa del 19/5/2006)	**17.542,5**	**133.705,1**	**151.247,6**
2006	Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del **4/5/2007**	**18.924,7**	**309.535,6**	**328.460,2**
	- Procedura di compensazione	2.997,2	789,0	3.786,2
	Dati S.I. R.G.S. rilevati l"**8/5/2007**	**21.921,9**	**310.324,6**	**332.246,5**
	- Rettifiche del S.I.RGS caricamento "Allegati 23 e 24"	704,7	-0,6	704,2
	Dati S.I. R.G.S. rilevati il **18/5/2007**	**22.626,6**	**310.324,0**	**332.950,6**
	- CONDONO e IVA Napoli	0,0	-57.320,4	-57.320,4
	- IPO2 informazioni contabili ritardatarie "All. 23"	579,7	0,0	579,7
	- IPO2 informazioni contabili ritardatarie	0,3	29,5	29,8
	TOTALE PARZIALE	*23.206,7*	*253.033,0*	*276.239,8*
	- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	0,0	-136.778,0	-136.778,0
	- IPO2 riduzione da versare contabilità classe SG	-5.013,0	0,0	-5.013,0
	Residui al 31/12/2006 (stampa del **23/5/2007**)	**18.193,8**	**116.255,1**	**134.448,8**
2007	Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del **8/5/2008**	**16.067,3**	**334.476,9**	**350.544,1**
	- Procedura di compensazione	5.148,5	705,0	5.853,5
	Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del **9/5/2008**	**21.215,7**	**335.181,9**	**356.397,7**
	- Rettifiche del S.I.RGS caricamento "Allegati 23 e 24"	0,0	-596,6	-596,6
	Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del **21/5/2008**	**21.215,7**	**334.244,5**	**355.460,3**
	- CONDONO e IVA Napoli	0,0	-56.142,9	-56.142,9
	- IPO2 informazioni contabili ritardatarie "All. 23"	96,0	0,0	96,0
	- IPO2 segni negativi generati caricamento "All. 23 e 24"	368,7	12,5	381,2
	- IPO2 fondo per erogazione TFR	0,0	1.704,5	1.704,5
	- IPO2 informazioni contabili ritardatarie Min.Interno	0,0	29,3	29,3
	TOTALE PARZIALE	*21.680,5*	*279.847,9*	*301.528,3*
	- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	0,0	-153.622,6	-153.622,6
	- IPO2 duplicazioni da versare nelle contabilità	-4.027,3	0,0	-4.027,3
	Residui al 31/12/2007 (stampa del **23/5/2008**)	**17.653,1**	**126.225,3**	**143.878,4**
2008	Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del **8/5/2009**	**22.675,6**	**342.308,7**	**364.984,3**
	- Procedura di compensazione	4.193,3	759,6	4.953,0
	Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del **11/5/20089**	**26.868,9**	**343.068,3**	**369.937,2**
	- Rettifiche del S.I.RGS caricamento "Allegati 23 e 24"		-0,8	-0,8
	Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del **20/5/2009**	**26.868,9**	**343.067,5**	**369.936,4**
	- CONDONO e IVA Napoli	0,0	-56.142,9	-56.142,9
	- IPO2 informazioni contabili ritardatarie "All. 23"	37,4	0,0	37,4
	- IPO2 Monopoli	-1.019,4	0,0	-1.019,4
	- IPO2 segni negativi generati caricamento "Allegati 23 e 24"	182,3	0,0	182,3
	- IPO2 informazioni contabili ritardatarie	0,0	131,5	131,5
	TOTALE PARZIALE	*26.069,3*	*287.056,2*	*313.125,5*
	- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	0,0	-149.273,9	-149.273,9
	Residui al 31/12/2008 (stampa del **27/5/2009**)	**26.069,3**	**137.782,3**	**163.851,5**

Tavola A.7 - Serie storica (2002 - 2008) della determinazione dei residui totali risultanti al 31/12 di ciascun anno per le entrate finali *(importi in milioni)*

ENTRATE FINALI	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla **stampa iniziale**	**266.510,3**	**731.097,3**	**251.669,4**	**284.539,7**	**328.460,2**	**350.544,1**	**364.984,3**
- Procedura di compensazione	8.407,7	9.003,0	11.585,4	3.486,7	3.786,2	5.853,5	4.953,0
Dati S.I. R.G.S. **1° fase della procedura**	**274.918,0**	**740.100,3**	**263.254,8**	**288.770,7**	**332.246,5**	**356.397,7**	**369.937,2**
- Rettifiche del S.I.RGS caricamento "Allegati 23 e 24"		-8,0	-4,1	-2,7	704,2	-596,6	-0,8
Dati S.I. R.G.S **2° fase della procedura**			**263.250,8**	**288.767,9**	**332.950,6**	**355.460,3**	**369.936,4**
- CONDONO e IVA Napoli	-57.320,4	-57.320,4	-57.320,4	-57.320,4	-57.320,4	-56.142,9	-56.142,9
- IPO2 Rettifiche Monopoli	-32.807,9	-1.819,9			579,7		**-1.019,4**
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie "All. 23"	6.966,4	-73,4	1.749,4	1.386,1		96,0	37,4
- IPO2 segni negativi generati caricamento "All. 23 e 24"	-1.721,2			41,1		381,2	182,3
- IPO2 fondo per erogazione TFR						1.704,5	
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie Min.Interno						29,3	
- IPO2 Accisa oli minerali Siracusa		-478.101,4					
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie					29,8		**131,5**
TOTALE PARZIALE	*190.034,8*	202.777,3	207.679,7	232.874,7	276.239,8	*301.528,3*	*313.125,5*
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-69.877,6	-64.226,4	-90.824,0	-74.507,2	-136.778,0	-153.622,6	-149.273,9
Dati S.I. R.G.S **3° fase della procedura**	**120.157,3**			**158.367,6**			
- IPO2 duplicazioni da versare nelle contabilità	-2.740,0					-4.027,3	
- IPO2 riduzione da versare contabilità classe SG				-7.120,0	-5.013,0		
Residui al 31/12/ (stampa conclusiva)	**117.417,3**	**138.551,0**	**116.855,8**	**151.247,6**	**134.448,8**	**143.878,4**	**163.851,5**

Come si può notare osservando le tavole n. A.6 e A.7, nelle quali si è ricostruito l'andamento degli interventi operati, durante il mese di maggio di ciascun anno, sui dati relativi ai rendiconti degli esercizi finanziari dal 2002 al 2008, la c.d. *procedura di compensazione* ha interessato da un minimo di 3,5 miliardi del 2005 ad un massimo di 11,6 nel 2004; riguarda principalmente le somme rimaste da versare mediamente per l'85 per cento dell'importo (il picco di oltre il 91 per cento si è avuto nel 2004, con circa 10,6 mld su circa 11,6 di residui totali. Importanti, nell'ultimo triennio, gli importi relativi all'abbattimento dei residui apportati dall'Agenzia delle entrate che è più che raddoppiato dal 2002 al 2008 (da –69,9 mld a –149,3 mld).

Nell'effettuare il raffronto tra i dati definitivi di rendiconto e quanto riportato nei conti periodici riassuntivi delle Amministrazioni (Tavola A.8), si sono rilevate discordanze, per tutte le voci di bilancio, tra i dati iscritti nel rendiconto e quelli rilevati nelle "entrate totali"; tali disallineamenti sono sia in positivo che in negativo, ed in massima parte ricalcano situazioni già evidenziate negli scorsi esercizi finanziari.

L'unica eccezione è rappresentata dalle discordanze relative ai versamenti sia in conto competenza che in conto residui: dopo che per due anni consecutivi – 2005 e 2006 - si è rilevata l'esatta coincidenza di tali importi, nel 2008 - così come verificatosi nel 2007 - si sono nuovamente riscontrati dei disallineamenti che però presentano la particolarità che per gli stessi capitoli, ma per articoli diversi, si rilevano discordanze sia negative che positive, come se si

fossero verificati errori di versamento su un articolo piuttosto che su un altro, poi corretti in sede di consuntivo.

Molto meno marginali le differenze rilevate per le altre voci. Nel dettaglio per le discordanze negative dei residui di riscossione, ad un diminuito numero di disallineamenti (72 rispetto ai 208 del 2007) corrisponde una diminuzione meno importante degli importi: -200.532 milioni a fronte dei -219.378 del 2007. In aumento, invece, gli importi delle discordanze positive che si rilevano per 212 capitoli/articoli per 1.462 milioni (133 per 871 milioni nel 2006).

La voce di bilancio per la quale si rileva il numero maggiore di capitoli/articoli (583) che presentano discordanze, ma alla quale non corrisponde l'importo più rilevante (22.466 milioni), è, come detto, quella della riscossione residui, essenzialmente dovuta alle discordanze positive, a loro volta concentrate nel titolo I (298 cap/art per 21.173 milioni). Il fenomeno si concentra essenzialmente nei capitoli/articoli (205) la cui riscossione avviene in via ordinaria per 20.540 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 –36.706 milioni concentrata in 168 capitoli/articoli, di cui, anche in questo caso, oltre la metà (95) per circa -36. 036 milioni delle entrate tributarie, concentrati per la quasi totalità, sebbene in soli 55 capitoli/articoli, in quelli per cui è prevista la riscossione ordinaria. Circa il 92 per cento dei disallineamenti è concentrato in soli 5 capitoli/articoli che riguardano le imposte di consumo sugli oli minerali (cap. 1409 per –18.484 milioni), sui tabacchi (cap. 1601 per –9.972 milioni) e sul metano (cap. 1421 per –2.379 milioni), nonché la riscossione a mezzo ruoli dell'IRE (cap. 1023/1 per –1.134 milioni) ed i proventi derivanti dalle lotterie nazionali ad estrazione istantanea (cap. 1810 per – 1.019 milioni).

La stessa discordanza negativa per il medesimo importo di -1.019 milioni si rileva nei residui di versamento a quasi esclusivo appannaggio del capitolo 1810/1 (gli altri due capitoli presentano disallineamenti per poche decine di migliaia di euro).

Tavola A.8- 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	95	-36.036	8	-1.020	12	-1	3	-2	3	-4
	TITOLO II	71	-669	5	-1	7	-1				
	TITOLO III	2	-1			1	0				
	ENTRATE FINALI	**168**	**-36.706**	**13**	**-1.021**	**20**	**-2**	**3**	**-2**	**3**	**-4**
Discordanze positive	TITOLO I	91	2.423	110	2.626	298	21.173	3	2	3	4
	TITOLO II	107	384	118	126	257	1.290				
	TITOLO III	2	0	4	0	8	5				
	ENTRATE FINALI	**200**	**2.807**	**232**	**2.752**	**563**	**22.468**	**3**	**2**	**3**	**4**
Totale discordanze		***368***	***-33.899***	***245***	***1.731***	***583***	***22.466***	***6***	***0***	***6***	***0***
				Da riscuotere competenza		Da riscuotere residui		Da versare competenza		Da versare residui	
Discordanze negative	TITOLO I			5	0	36	-116.837	2	-1.019	59	-500
	TITOLO II			24	-7	36	-83.695	1	0	9	-8
	TITOLO III			2	0						
	ENTRATE FINALI			**31**	**-7**	**72**	**-200.532**	**3**	**-1.019**	**68**	**-508**
Discordanze positive	TITOLO I			69	1.267	117	1.076	128	2.690	174	3.276
	TITOLO II			50	927	94	386	225	158	178	149
	TITOLO III					1	0	11	0	9	13
	ENTRATE FINALI			**119**	**2.194**	**212**	**1.462**	**364**	**2.848**	**361**	**3.438**
Totale discordanze				***150***	***2.187***	***284***	***-199.070***	***367***	***1.829***	***429***	***2.930***

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

Analizzando la serie storica delle discordanze tra i Rendiconti ed i Conti periodici riassuntivi per le entrate finali (tavola A.9) si osserva che

L'anomalia più rilevante riguarda il "da riscuotere residui"che ha presentato negli anni disallineamenti pressoché crescenti ed in prevalenza negativi, sia in termini di numero di capitoli e/o articoli interessati che in termini monetari: a fronte dei 173 cap/art per –147 miliardi del 2004, si rilevano nel 2008 284 cap/art per oltre –199 miliardi. Molto più ridimensionato il fenomeno per il "da riscuotere competenza", sebbene, anche in questo caso si è rilevata un'impennata nel 2007 e nel 2008: dai 58 cap/art interessati nel 2004 per importi che, compensando dati positivi e negativi, si assestavano sui –35 milioni, si è verificato nell'anno in consuntivazione il coinvolgimento di 150 cap/art per un importo compensato di +2.187 milioni.

Pressoché stabile nel tempo il disallineamento dei dati relativi ai resti da versare, sia della competenza che dei residui fino allo scorso anno; nel 2008 si assiste ad una decisa contrazione. Il "da versare competenza" presentava, fino al 2007, sempre discordanze positive che, nonostante il numero dei capitoli e/o articoli rimanesse grosso modo costante (mediamente 350), dopo l'ammontare elevato di circa +15 miliardi del 2004 si era quasi dimezzato rimanendo costante dal 2005 al 2007 (circa +8,3 miliardi). Nel 2008 si riducono notevolmente le

discordanze positive (+2.848 a fronte di +8.305 milioni del 2007) mentre si introducono discordanze negative attribuibili elusivamente ai -1.019 milioni del citato capitolo 1810.

Deciso il ridimensionamento anche dei disallineamenti rilevati per il "da versare residui", se non nel numero dei capitoli articoli, nella diversa distribuzione tra discordanze tra positive e negative e negli importi.

Tavola A.9 - Serie storica (2004 - 2008) delle discordanze tra i Rendiconti ed i Conti periodici riassuntivi per le entrate finali *(importi in milioni)*

	2004		2005		2006		2007		2008	
	N. cap/art	milioni	N. cap/art	milioni	N. cap/art	milioni	N. cap/art	milioni	N. cap/art	milioni
	Accertato									
Discordanze negative	214	-23.379	190	- 33.099	206	- 48.984	206	- 46.377	168	- 36.706
Discordanze positive	148	3.008	156	3.913	140	2.961	183	5.358	200	2.807
Totale discordanze	***362***	***-20.371***	***346***	***- 29.186***	***346***	***- 46.023***	***389***	***- 41.019***	***368***	***- 33.899***
	Riscosso competenza									
Discordanze negative	136	-125	81	- 25	47	- 12	53	- 29	13	- 1.021
Discordanze positive	163	3.111	181	3.982	172	3.809	224	3.999	232	2.752
Totale discordanze	***299***	***2.986***	***262***	***3.957***	***219***	***3.797***	***277***	***3.970***	***245***	***1.731***
	Riscosso residui									
Discordanze negative	62	-75	25	- 4	12	- 1	14	- 14	20	- 2
Discordanze positive	469	17.225	504	19.247	542	15.568	573	14.409	563	22.468
Totale discordanze	***531***	***17.150***	***529***	***19.243***	***554***	***15.567***	***587***	***14.395***	***583***	***22.466***
	Versato competenza									
Discordanze negative	202	-7.202	-	-	-	-	8	- 14	3	- 2
Discordanze positive		0	-	-	-	-	7	14	3	2
Totale discordanze	***202***	***-7.202***	-	-	-	-	***15***	-	***6***	-
	Versato residui									
Discordanze negative	156	-129	-	-	-	-	9	- 18	3	- 4
Discordanze positive	-	-	-	-	-	-	7	18	3	4
Totale discordanze	***156***	***-129***	-	-	-	-	***16***	-	***6***	-
	Da riscuotere competenza									
Discordanze negative	27	-102	21	-	28	- 12	152	- 443	31	- 7
Discordanze positive	31	67	39	70	37	52	37	1.740	119	2.194
Totale discordanze	***58***	***-35***	***60***	***70***	***65***	***41***	***189***	***1.297***	***150***	***2.187***
	Da riscuotere residui									
Discordanze negative	57	-148.151	81	- 131.611	81	- 193.953	208	- 219.378	72	- 200.532
Discordanze positive	116	1.083	141	1.261	123	985	133	871	212	1.462
Totale discordanze	***173***	***-147.067***	***222***	***- 130.350***	***204***	***- 192.968***	***341***	***- 218.507***	***284***	***- 199.070***

	Da versare competenza									
Discordanze negative	-	-	4	-	5	-	9	- 1	3	- 1.019
Discordanze positive	395	14.750	346	8.247	321	8.305	363	8.306	364	2.848
Totale discordanze	***395***	***14.750***	***350***	***8.247***	***326***	***8.305***	***372***	***8.305***	***367***	***1.829***

	Da versare residui									
Discordanze negative	-	-	81	- 7.162	132	- 8.145	147	- 10.916	68	- 508
Discordanze positive	433	9.595	335	3.372	295	2.023	331	1.582	361	3.438
Totale discordanze	***433***	***9.595***	***416***	***- 3.790***	***427***	***- 6.122***	***478***	***- 9.334***	***429***	***2.930***

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

Anche nel Rendiconto 2007 si è riscontrata un'ulteriore discordanza, già rilevata negli esercizi dal 2004 al 2007, 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 e che risultano articolati nei conti periodici mentre poi perdono l'articolazione nel consuntivo per quanto riguarda le voci del "da riscuotere" ed il "da versare" residui. (Tavola A.10).

Tavola A.10 - Discordanze Rendiconto - Conti periodici riassuntivi
Differente articolazione dei capitoli

EE Totali				EE Consuntivo			
CAP	**ART**	**DA RISC. RES.**	**DA VERS. RES.**	**CAP**	**ART**	**DA RISC. RES.**	**DA VERS. RES.**
2601	**1**	146.980.583,82	18.018.241,34	**2601**		146.977.175,20	18.018.241,34
2601	**2**	- 12,11	-				
2601	**7**	- 13,81	-				
2601	**8**	- 3,51	-				
3703	**1**	5.333.436,07	- 14,15	**3703**		5.333.436,07	-
3703	**3**	- 2.240,04	- 32.422,38				
3703	**4**	-	- 768,57				
3703	**5**	- 524,43	-				
3704	**1**	717.602,68	- 194.065,46	**3704**		717.602,68	2.769,67
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.

Tavola A.11 - Serie storica delle discordanze Rendiconto - Conti periodici riassuntivi
Articolazione dei capitoli nei conti periodici riassuntivi che risultano non articolati nel consuntivo.

CAP	ART				
	2004	2005	2006	2007	2008
2601	1	1	1	1	1
2601	2	2	2	2	2
2601	3	3			
2601	7	7	7	7	7
2601	8	8	8	8	8
3703	1	1	1	1	1
3703	3	3	3	3	3
3703	4	4	4	4	4
3703	5	5	5	5	5
3703	6	6			
3703	8	8			
3703	12	12			
3703	13	13			
3704	1	1	1	1	1
3704	2	2	2	2	2
3704	3	3	3	3	3
3704	5	5	5	5	5

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

I capitoli interessati sono tutti relativi ad entrate extatributarie, tutti gestiti dal C.d.R. Politiche fiscali e riguardano: redditi di beni immobili patrimoniali per affitti, concessioni e canoni vari (compresi quelli derivanti dall'utilizzazione di alloggi in fabbricati dello stato situati all'estero), interessi sul residuo prezzo capitale di beni venduti nonché altri introiti relativi ai beni del patrimonio immobiliare (Cap. 2601)[12] e quote dei proventi contravvenzionali spettanti al fondo per la prevenzione e la scoperta del contrabbando all'interno (cap. 3703) ed al di fuori degli spazi doganali (cap. 3704)[13].

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 2007 e quello calcolabile tenendo conto delle variazioni verificatesi a seguito della

[12] UPB: 2.1.3.1 – Entrate ricorrenti – Redditi da capitale – Retrocessione interessi.
[13] UPB: 2.1.2.2 – Entrate ricorrenti – Entrate derivanti da servizi resi dalle Amministrazioni statali – Vendita beni e servizi resi da Amministrazioni statali ed altre entrate da riassegnare ai competenti stati di previsione.

gestione dell'anno partendo dai residui iniziali (sottraendo tutto ciò che non costituisce più residui,e cioè i versamenti in conto residui[14], 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[15], per diventare poi (in misura crescente) 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), sembra destinato a restare episodico, dato che, dopo che già nel 2006 erano tornate a prevalere le insussistenze, con un saldo negativo pari all'importo record di –68.549 milioni, nel 2007 il saldo delle insussistenze, pur ridimensionato, si cifra comunque nel consistente importo di –39.810 milioni per ridursi ulteriormente nel 2008 con -22.410 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 (Tavola A.12). 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.

[14] E non anche le riscossioni in conto residui la cui quota non versata è compresa nei residui iniziali.

[15] 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.

Tavola A.12 - Articoli/Capitoli del rendiconto 2008 per i quali risultano riaccertamenti o insussistenze

	Titoli	n. dei cap/art	Milioni
	I	129	5.121,78
	II	175	9.208,07
	III	5	0,29
Riaccertamenti	**TOT.**	**309**	**14.330,14**
	I	134	-24.303,09
	II	134	-12.436,11
	III	4	-0,76
Insussistenze	**TOT.**	**272**	**-36.739,96**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati del S.I.R.G.S. – Corte dei conti.

I saldi prima indicati, pertanto, risultano solo dalla differenza fra capitoli con saldi differenziali negativi (272 nel 2008)[16], per un importo in milioni di -36.739,96[17], e capitoli con saldi differenziali positivi (309)[18], per un importo complessivo di 14.330,14 milioni[19] .

Disaggregando i dati su esposti, come già rilevato negli scorsi esercizi finanziari, si evidenzia una notevole concentrazione di entrambi i fenomeni, riaccertamenti ed insussistenze, su un numero esiguo di capitoli/articoli.

In particolare per i riaccertamenti:

- oltre il 99 per cento delle Entrate tributarie, per oltre 5.078 milioni su 5.122, è concentrato su capitoli /articoli relativi alla riscossione ordinaria e per la precisione su cinque di essi (con l'81 per cento per circa 4.167 milioni): imposta di registro (1201/1), IRE, ritenute sui redditi di lavoro dipendente e redditi assimilati, da riscuotersi mediante versamento diretto (1023/3), IVA relativa alle importazioni (1203/2), imposta ipotecaria (1210/1), imposta di bollo riscossa in modo ordinario, straordinario e virtuale (1205/1);

- per il Titolo II circa il 96 per cento dell'importo complessivo, per più di 8.817 milioni su un totale di 9.208, è concentrato sui capitoli 3312/5, sul quale affluiscono gli importi delle sanzioni relative alla riscossione delle imposte indirette – violazione alle norme riguardanti l'accertamento e la riscossione dell'ILOR (per 8.931 milioni) e 3210/7 che riceve gli interessi

[16] Erano 272 nel 2000, 347 nel 2001, 381 nel 2002, 600 nel 2003, 361 nel 2004, 267 nel 2005, 345 nel 2006 e 306 nel 2007.

[17] Erano pari a -24.894 milioni nel 2000, -25.939 nel 2001, -35.307 nel 2002, -7.791 nel 2003, -41.860 nel 2004, –2.554 nel 2005, –69.611 nel 2006 e –40.130 nel 2007.

[18] Erano 258 nel 2000, 151 nel 2001, 190 nel 2002, 247 nel 2003, 184 nel 2004, 265 nel 2005, 195 nel 2006 e 194 nel 2007.

[19] Erano rispettivamente, di 8.123, 6.654, 1.074, 3.447, 919, 8.657, 1.062 e 320 milioni nel 2000, nel 2001, nel 2002, nel 2003, nel 2004, nel 2005, nel 2006 e nel 2007.

relativi alla riscossione delle imposte dirette – ritardata iscrizione a ruolo dell'ILOR (per 8.931 milioni).

Riguardo alle insussistenze:

- per le entrate tributarie il 95 per cento dei saldi differenziali negativi si rileva per la riscossione a mezzo ruoli (–23.195 milioni su –24.303), in particolare concentrati su IVA (cap. 1203/4), IRE (cap. 1023/1) e IRES (cap. 1024/1), rispettivamente per il 61, 19 e 14 per cento (-14.744, -4.544 e –3.330 milioni);

- per le entrate del Titolo II circa la metà delle insussistenze (48,4 per cento) si riscontra in capitoli/articoli appartenenti all'UPB 2.1.5.1, entrate ricorrenti derivanti dall'attività' di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti - multe, ammende e sanzioni: si tratta di oltre –6.024 milioni prevalentemente concentrati in tre capitoli. Gli importi più cospicui riguardano le sanzioni relative alla riscossione delle imposte indirette (-2.542 milioni ripartiti in quattro articoli del cap. 3313), e delle imposte dirette (-2.958 milioni ripartiti in dieici articoli del cap. 3312).

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, aveva 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". Negli anni più recenti il problema è stato meglio messo meglio a fuoco, evidenziando come esso sia, 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 osservava 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 (581 nel rendiconto 2008, 500 nel 2007, 540 nel 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.

A fronte di queste considerazioni, negli anni più recenti la RGS aveva manifestato l'intento 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. Allo stato attuale non risulta, come si è detto, che il gruppo di lavoro abbia prodotto risultati significativi.

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; 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"[20].

[20] 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

Tuttavia, da parte dell'Agenzia delle entrate anche quest'anno, come lo scorso anno, sono 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".

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 2008 sia assicurata per le sole entrate tributarie ed extratributarie (queste ultime limitatamente alle entrate sanzionatorie) del conto di competenza gestite dall'Agenzia delle entrate. In cifre, come risulta dalla Tavola A.13, ciò significa che, utilizzando il parametro degli accertamenti, l'affidabilità dei rendiconti dal 2004 al 2007 può non essere messa in discussione rispettivamente per il 91 per cento delle entrate finali (388.361[21] su 426.769 milioni), per il 90,32 per cento (390.207[22] su 432.034 milioni), per il 93,07 per cento (446.327[23] su 480.043 milioni) e per il 92,45 per cento (461.962[24] su 499.671 milioni); relativamente al 2008 l'affidabilità dei dati aumenta lievemente, pur non superando il livello massimo del 2006, collocandosi al 92,8 per cento delle entrate finali (461.923[25] su 497.746 milioni)[26].

Ciò significa, altresì, che il solo bilancio consuntivo sicuramente veritiero è quello di cassa. Il bilancio consuntivo di competenza (giuridica) è, in parte non trascurabile, ricostruito induttivamente e non necessariamente rispecchia fedelmente l'effettiva realtà contabile che, peraltro, è, allo stato, impossibile accertare. E ciò significa altresì che, sempre allo stato attuale, appare impossibile costruire un bilancio consuntivo di competenza economica, che, com'è noto, richiede che una transazione debba essere registrata nel momento in cui essa produce i suoi effetti economici, cioè allorché un valore economico è creato, trasformato o eliminato o allorché crediti o obbligazioni insorgono, sono trasformati o vengono estinti[27]. E' di tutta evidenza, infatti, che, per i motivi di cui si è detto, non sussistono allo stato i presupposti gestionali che dovrebbero consentire di effettuare tali rilevazioni per tutte le entrate.

---

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.

[21] Vedi nota precedente n. 20.

[22] Vedi nota precedente n .20.

[23] Vedi nota precedente n. 20.

[24] Vedi nota precedente n. 20.

[25] Vedi nota precedente n. 20.

[26] Nel 2001 l'affidabilità era pari al 90,98 per cento delle entrate finali (366.537 su 399.593 milioni), nel 2002 al 90,27 per cento (354.584 su 392.803 milioni) e nel 2003 all'89,57 per cento (375.732 su 419.507 milioni).

[27] SEC'95, par.1.57.

Tavola A.13 - 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

		2004	2005	2006	2007	2008
				Accertato		
TITOLO I		*380.062.436.626,50*	*377.853.610.921,91*	*428.941.850.842,09*	*444.168.228.057,28*	*446.164.771.521,79*
EE. Sanz.	3210	1.371.877.579,47	1.116.080.285,81	*2.349.998.066,26*	*1.504.651.473,98*	*1.360.129.881,92*
	3312	4.853.030.240,67	8.515.997.282,23	*10.834.470.279,10*	*12.396.614.709,39*	*10.534.934.515,49*
	3313	2.045.895.679,88	2.639.493.780,76	*4.099.597.925,02*	*3.771.251.133,13*	*3.407.200.339,59*
	3314	5.888.834,01	7.390.074,69	*8.251.092,33*	*7.811.473,76*	*10.962.407,69*
	3315	21.415.479,08	74.492.075,20	*93.011.707,81*	*113.699.118,44*	*445.430.264,36*
	3316	231,76	50,30	1,75	234,13	23,13
	TOT. ENTR. SANZ.	*8.298.108.044,87*	*12.353.453.548,99*	*17.385.329.072,27*	*17.794.028.142,83*	*15.758.657.432,18*
TOT. TIT. I + EE. SANZ.		***388.360.544.671,37***	***390.207.064.470,90***	***446.327.179.914,36***	***461.962.256.200,11***	***461.923.428.953,97***
EE. FINALI		***426.769.200.546,93***	***432.033.505.665,97***	***479.580.920.037,67***	***499.671.000.898,49***	***497.746.487.533,08***
		91,00%	**90,32%**	**93,07%**	**92,45%**	**92,80%**
				Versamenti di competenza		
TITOLO I		*355.910.361.831,00*	*351.571.566.939,24*	*387.026.977.013,49*	*404.740.418.898,29*	*406.683.611.332,82*
EE. Sanz.	3210	22.544.276,42	39.294.148,69	*65.406.683,21*	*73.513.064,27*	*91.462.734,35*
	3312	195.239.445,55	282.893.378,27	*362.735.144,29*	*414.257.809,84*	*453.998.599,83*
	3313	217.229.528,71	306.472.678,27	*435.034.266,05*	*471.915.844,98*	*523.762.534,12*
	3314	3.646.872,14	5.197.164,54	*4.016.300,39*	*4.913.557,36*	*5.488.990,28*
	3315	1.478.618,50	5.377.522,77	*3.078.243,76*	*3.990.803,10*	*4.121.415,47*
	3316	231,76	50,30	1,75	234,13	23,13
	TOT. ENTR. SANZ.	*440.138.973,08*	*639.234.942,84*	*870.270.639,45*	*968.591.313,68*	*1.078.834.297,18*
TOT. TIT. I + EE. SANZ.		***356.350.500.804,08***	***352.210.801.882,08***	***387.897.247.652,94***	***405.709.010.211,97***	***407.762.445.630,00***
EE. FINALI		***391.433.292.809,11***	***389.448.243.601,41***	***415.550.468.556,49***	***435.832.329.772,48***	***437.972.937.717,18***
		91,04%	**90,44%**	**93,35%**	**93,09%**	**93,10%**

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 è assistito ad una lieve ripresa del fenomeno, che è tornato ai livelli del 2002, con una sopravvalutazione per un importo di 20.302 milioni. Nel 2005, nel 2006, nel 2007 e nel 2008 il fenomeno, pur restando consistente, si ridimensiona, evidenziando una sopravvalutazione per un importo rispettivamente di 17.095, 17.542, 18.194 e 17.653 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. Dopo l'entità cospicua delle riscossioni nette residui negative rilevata negli esercizi dal 2000 al 2004[28], nel 2005 il fenomeno si era molto ridimensionato, rilevandosi solo per 50 capitoli/articoli cui corrisponde un importo di riscossioni nette negative nel conto residui per 600 milioni; nel 2006 e nel 2007 i dati risultato in ripresa, rispettivamente con 105 cap/art per complessivi 2.693,16 milioni e 115 cap/art per 3.841,53 milioni, mentre nel 2008 si assiste nuovamente ad una contrazione: 67 capitoli/articoli per riscossioni nette negative pari a 817 milioni. Ciò vuol dire che dei residui di versamento del precedente esercizio finanziario è stato riscosso il 79 per cento nel 2005, il 73 per cento nel 2006, il 68 per cento nel 2007 e l'83 per cento nel 2008, con la parte residua "riportata a nuovo" nell'esercizio finanziario successivo.

---

[28] Nel 2000 erano risultate negative le riscossioni nette residui di 141 capitoli/articoli, per 4.627 milioni e nel 2001 di 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 con la riscossione di residui di versamento del precedente esercizio finanziario del 59 per cento nel 2000, 52 per cento nel 2001, 60 per cento nel 2002, 86 per cento nel 2003 e 68 per cento nel 2004.

La consistenza di questi dati, naturalmente, cresce se si considerano i versamenti netti e non le riscossioni nette: così come verificato per queste ultime, anche per i versamenti nel 2005 si era verificata, rispetto agli esercizi precedenti[29], 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 stato nuovamente in aumento, essendosi 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. Nel 2007 si è assistito ad una diminuzione sia del numero di versamenti netti negativi, pari a 289, sia dei corrispondenti importi (-6.606,48 milioni), mentre è cresciuta la percentuale del versato sulle somme da versare dell'esercizio precedente (53,35 per cento); nel 2008, a fronte di un aumento del numero dei capitoli/articoli interessati (305), diminuisce l'importo dei versamenti netti negativi (-3.209 milioni) e soprattutto aumenta la percentuale di versato sulle somme rimaste da versare nell'esercizio 2007. (Allegati G e H della decisione di parifica).

Le riscossioni nette negative si riscontrano per la quasi totalità nelle entrate tributarie (98 per cento) e per l'83 per cento (-673 milioni) sono concentrate nel capitolo relativo all'imposta relativa agli scambi interni dell'IVA (1203/1). Anche i versamenti netti negativi interessano per la maggior parte entrate del titolo I (90 per cento), ma gli importi, interessando un numero maggiore di capitoli/articoli, risultano maggiormente distribuiti e si concentrano, per l'87 per cento del totale, nella riscossione ordinaria.

La Corte ha calcolato gli importi che risultano non versati come differenze tra versamenti residui e da versare totale dell'esercizio precedente: nel 2008 tale importo (-262 milioni) risulta notevolmente diminuito rispetto a tutte le rilevazioni finora effettuate; nel 2007 (-3.631 milioni) risultava diminuito rispetto al 2006 (-4.804 milioni), ma aumentato rispetto al 2005 (-2.799 milioni), attestandosi sulla media dei precedenti esercizi finanziari: nel 2004 l'importo, di -4.202 milioni, era 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)[30].

Cinque 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

[29] 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.

[30] La differenza era stata di –6.596 e –8.548 milioni rispettivamente nel 1999 e nel 2000.

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 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 cinque 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 trasparenza e la stessa gestione del bilancio.

Dalle analisi svolte dalla Corte è infatti risultato evidente che continuano a non essere 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 solo per evidenziare le dimensioni del problema della duplicazione 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 del già citato gruppo di lavoro permanente con le Ragionerie provinciali dello Stato che avrebbero dovuto porvi una attenzione costante, provvedendo ai necessari approfondimenti. E' auspicabile che qualche risultato si possa ora ottenere dalla piena operatività del Tavolo di lavoro, di cui si è detto, istituito dal 9 gennaio 2009, dal Ragioniere generale dello Stato.

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, come peraltro si era già verificato lo scorso anno, la dimostrazione del procedimento seguito al fine di determinare la stima di presunto realizzo del valore iscritto nel bilancio preconsuntivo 2008 riguardante i residui da riscuotere al 31.12.2008 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[31], 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 2008 l'importo corrispondente a 19 capitoli/articoli è stato pari a 175.616 milioni[32] e l'Agenzia ha indicato che a tale importo dovesse ragionevolmente essere apportata una riduzione, così come avvenuto nel 2006 e 2007, in misura pari all'85 per cento[33], ben più consistente rispetto a quanto verificatosi negli esercizi precedenti: la percentuale complessiva della riduzione applicata era stata del 60 per cento nel 2001 e nel 2002, del 50 per cento nel

[31] Al netto delle partite concernenti condono tombale ed IVA Napoli, che annualmente, in sede di consuntivo vengono eliminate.
[32] Nota del Dipartimento della Ragioneria generale (Ufficio X) n. 58173 del 25 maggio 2009.
[33] Nota dell'Agenzia delle entrate (Ufficio pianificazione e controllo) n. 2009/81772 del 26 maggio 2009.

2003, del 65 per cento nel 2004 e del 51,5 per cento nel 2005. Gli importi iscritti nel consuntivo, relativamente ai residui rimasti da riscuotere dei capitoli/articoli indicati dalla R.G.S., pari a 26.342 milioni, corrispondono effettivamente al 15 per cento dei 175.616 segnalati.

L'Agenzia delle entrate ha trasmesso alla Corte, come lo scorso anno, una nota telematica nella quale, con riferimento alla stima di presunta incassabilità dei ruoli affidati al 31 dicembre 2008, vengono fornite indicazioni molto più analitiche e precise degli anni precedenti sulla metodologia seguita per la determinazione dei valori di presunto realizzo relativi ai residui da riscuotere al 31.12.2008 limitatamente 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 175.616 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 31.12.2008, distinti in relazione a:

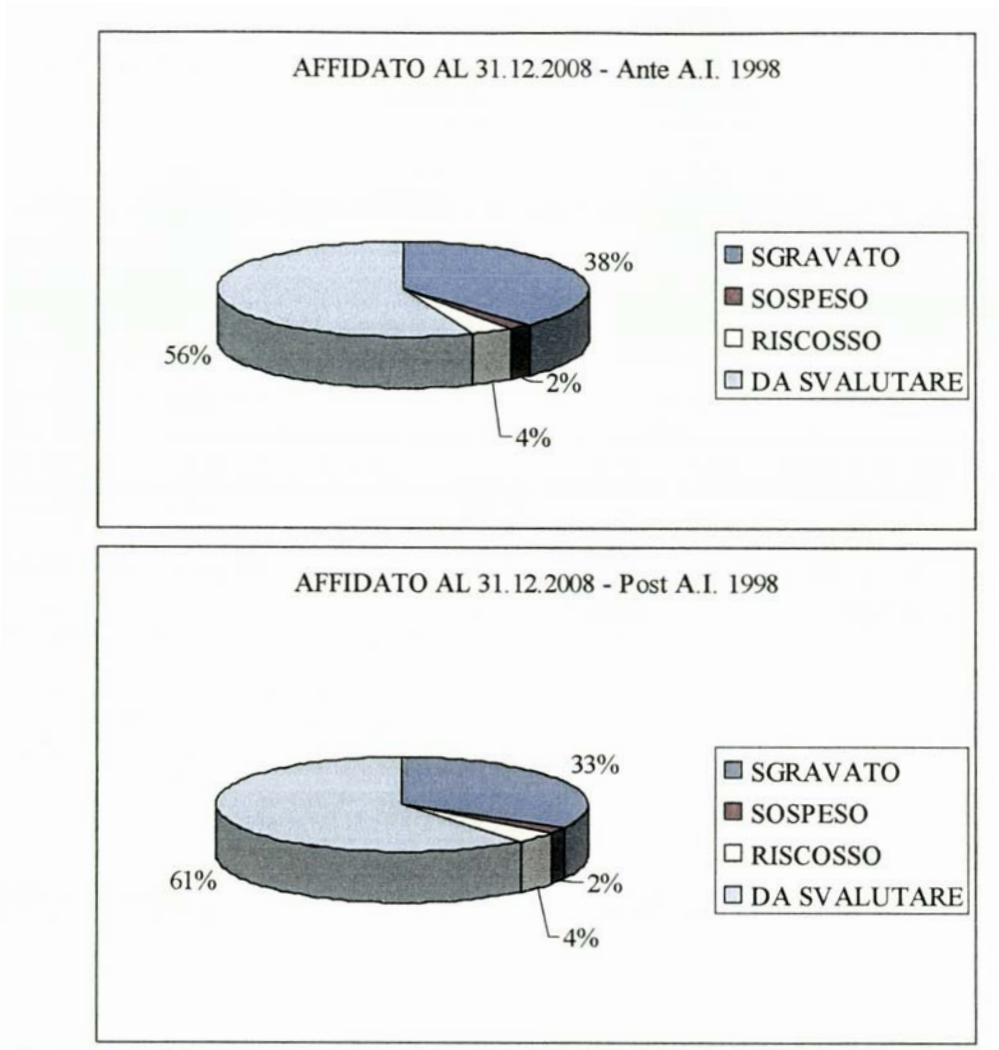
- anno di consegna (si parte dal 2000 a salire fino al 2008);
- anno di imposta (distinguendo tra periodi d'imposta ante 1998 e post 1998);
- valore del ruolo oggetto di eventuale sgravio o sospensione (da sottrarre dal valore del carico affidato);
- valore del riscosso da ruolo al 31.12.2008 (è il riscosso al 31.12.2008 su tutti i ruoli affidati entro il 31.12.2008).

La metodologia di definizione del residuo da svalutare è partita dall'affidato al 31 dicembre 2008. 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 2008.

CARICO RUOLI AFFIDATO AL 31/12/2008 (*A*)	(-)
SGRAVI (*B*)	(-)
SOSPENSIONI (*C*)	(-)
RISCOSSO (*D*)	=
AFFIDATO DA SVALUTARE AL 31/12/2008	

In sintesi:

(A) – (B) – (C) = AFFIDATO NETTO – (D) = AFFIDATO DA SVALUTARE AL 31/12/2008



Fonte: Agenzia delle entrate

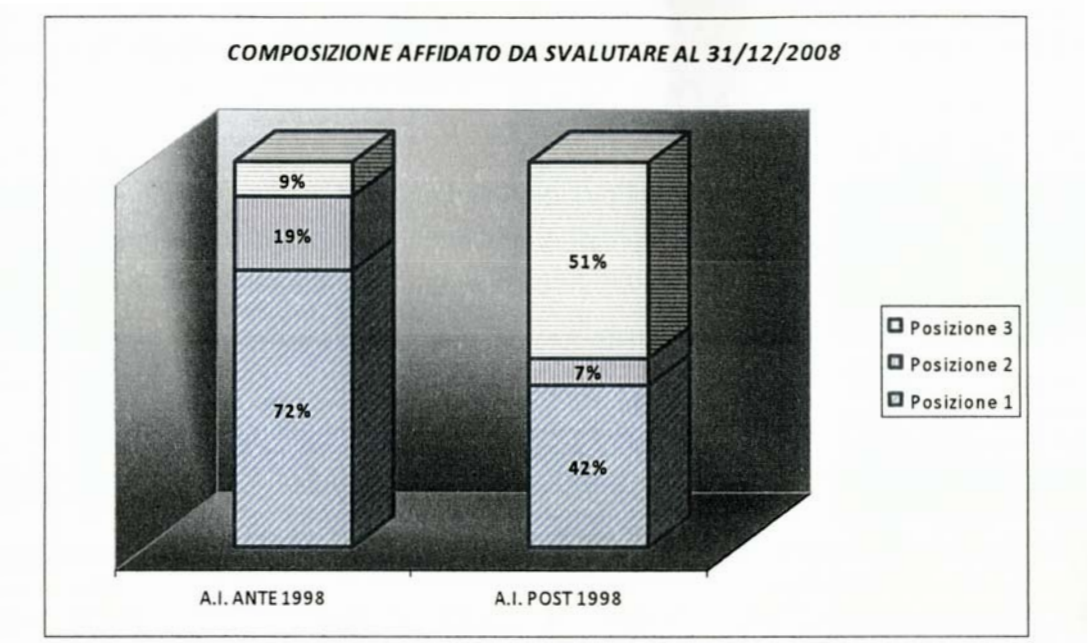
Il valore dell'*affidato da svalutare*, cui va applicata la percentuale di presunta "incassabilità", viene analizzato operando una distinzione tra:

1. posizioni relative ad elementi assoggettati a procedure concorsuali;

2. posizioni relative a ruoli inesigibili;

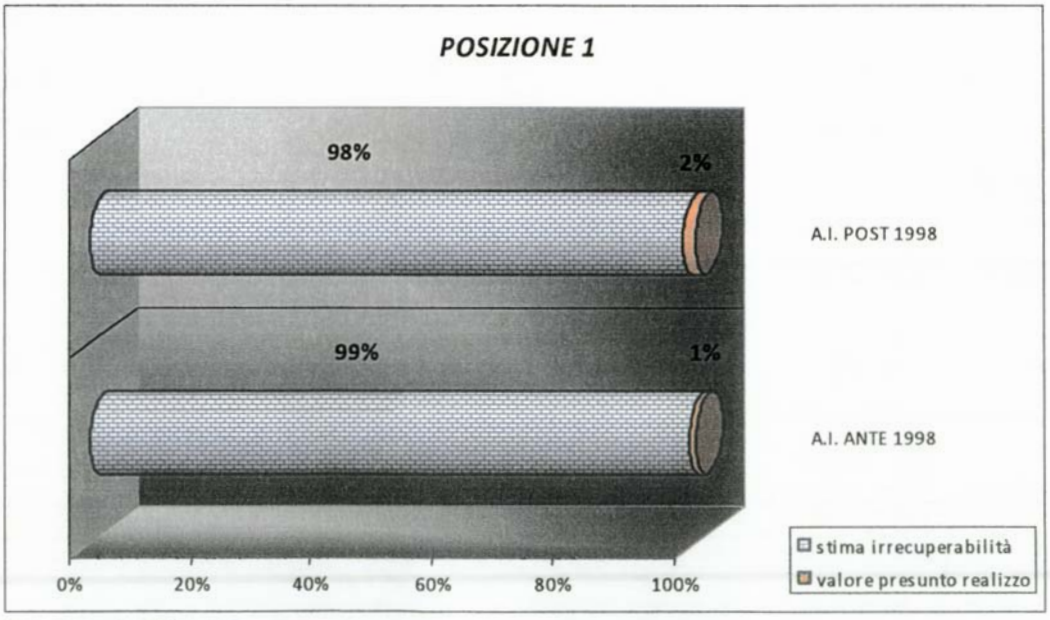
3. altre posizioni e loro "anzianità" relativamente ai periodi di imposta esaminati.

La composizione complessiva del valore affidato da svalutare rispetto alle tre diverse posizioni sopra evidenziate è graficamente di seguito indicata.



Fonte: Agenzia delle entrate

Dall'analisi delle posizioni relative a soggetti sottoposti a procedure concorsuali (*posizione 1*), la stima di recuperabilità del credito – tenuto conto sia delle osservazioni effettuate che delle disposizioni normative vigenti in materia – ha portato, l'Agenzia, a determinare *a contrariis* un valore medio di rettifica per stimata irrecuperabilità pari al 99 per cento per i periodi di imposta ante 1998, e al 98 per cento per i periodi di imposta *post* 1998.



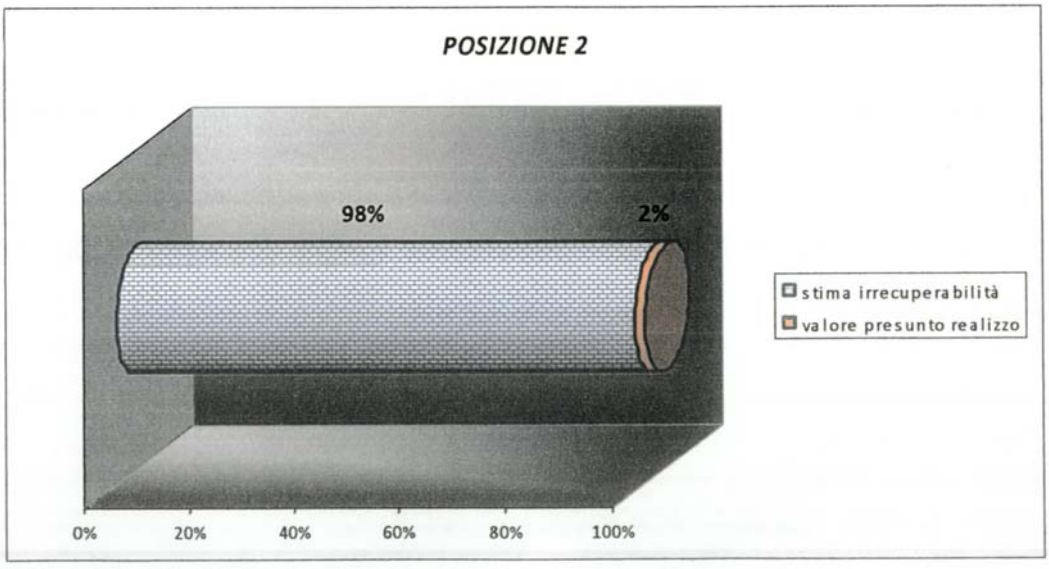
Fonte: Agenzia delle entrate

Il valore di presunto realizzo del credito quindi, con riferimento ai ruoli emessi a carico dei soggetti sottoposti a procedure concorsuali, risulta essere pari a circa 1,8 miliardi.

I motivi che hanno portato a formulare tali valutazioni di presunto realizzo del credito, con riferimento alle posizioni relative a soggetti sottoposti a procedure concorsuali, vanno ricercati 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.).

Inoltre, con riguardo alla differenza tra le due percentuali sopra evidenziate (99 per cento e 98 per cento), l'Agenzia ha precisato che essa è spiegabile in ragione del fatto che i ruoli meno recenti (periodi di imposta ante 1998) sono riferiti a procedure verosimilmente già concluse, rispetto alle quali la possibilità di riscossione effettiva del credito è di fatto meramente ipotetica.

Per quanto riguarda l'analisi delle posizioni relative a ruoli inesigibili (*posizione 2*) si stima una percentuale di irrecuperabilità del credito pari al 98 per cento, in considerazione del fatto che viene comunque effettuato un controllo sulla legittimità della richiesta. Alla luce di queste considerazioni, il valore di presunto realizzo del credito relativo alla posizione in argomento ammonta a circa 0,5 miliardi, comprensivo anche degli eventuali addebiti ascrivibili all'Agente della riscossione in conseguenza di fatti riconducibili al suo operato.

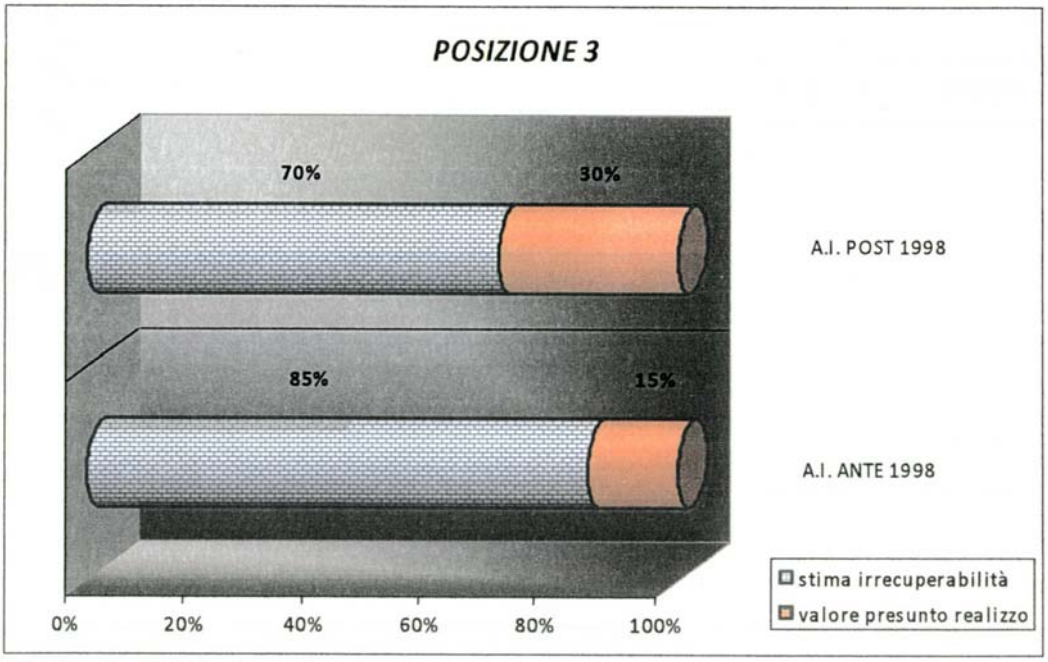


Fonte: Agenzia delle entrate

Per quanto concerne infine la *posizione 3* (altre posizioni e loro grado di "anzianità" relativamente ai periodi di imposta esaminati), è stata analizzata principalmente l'incidenza dell'anzianità dei periodi di imposta cui fanno riferimento i ruoli affidati.

A tale proposito, 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 l'85 per cento per i periodi di imposta ante 1998 e al 70 per cento per i periodi di imposta post 1998.

I valori sopra evidenziati tengono conto di una differenziazione tra i due periodi (ante e post 1998) in quanto la "minore anzianità" di quelli *post* 1998 lascia ragionevolmente ritenere possibile la loro riscossione in misura maggiore, anche grazie alla ormai piena operatività di Equitalia S.p.A. [34] e ai nuovi strumenti che il legislatore ha messo a disposizione.



Fonte: Agenzia delle entrate

Il valore di presunto realizzo del credito, con riguardo alla posizione 3, è pari pertanto a circa 24,3 miliardi di euro. L'agenzia ha precisato, infine, che le previsioni sopra riportate tengono conto anche degli effetti della cosiddetta "rottamazione ruoli" ex legge 289/2002.

[34] Che ha avviato la propria attività dall'ottobre 2006.

Tra le concause gestionali che contribuiscono alla stima di presunto realizzo del valore dei residui da versare sui capitoli analizzati per l'esercizio 2008, possono essere sinteticamente evidenziate le seguenti:

- aumento tendenziale della percentuale di riscosso rispetto al carico ruoli consegnato;
- 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);
- entrata a pieno regime della riforma della riscossione attraverso Equitalia S.p.A. e le sue articolazioni territoriali.

L'applicazione del metodo sin qui descritto ai valori di affidato al 31.12.2008 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, fra cui quella suscitata dall'ipotesi di omogeneità di un periodo di osservazione (2000-2008), che si caratterizza, invece, per le discontinuità che possono essere state indotte dalle varie tipologie di condono nel biennio 2003-2004 sia sul piano contabile, sia su quello della possibile modificazione dei comportamenti della platea dei contribuenti.

Come già accennato, l'Agenzia, quest'anno, come già avvenuto lo scorso anno, ha fornito anche i dati, estratti dalla procedura "stato della riscossione", relativi alle trenta partite inesigibili più consistenti, specificando che le domande di discarico (quindi anche quelle afferenti alle trenta partite) presentate telematicamente dagli Agenti della riscossione, saranno oggetto di controllo da parte degli Uffici dell'Agenzia secondo la tempistica stabilita dalla normativa di riferimento e le precisazioni impartite agli Uffici con la circolare n. 32/E del 2008[35].

Si tratta di partite relative a ruoli formati tutti in base ad attività di accertamento per complessivi 9.041 milioni che interessano anni d'imposta che vanno dal 1995 al 2003 (gli anni di consegna dei ruoli vanno dal 2002 al 2008) con un importo medio pari a 301,37 milioni.

[35] Circolare n. 32/E del 1 aprile 2008: Discarico per inesigibilità – Procedura informatica di ausilio agli Uffici – Istruzioni operative.

Quella di importo massimo è in carico all'Ufficio di Reggio Emilia 4.076 milioni[36] (anni d'imposta 2000 e di consegna del ruolo) mentre quella con l'importo minimo è dell'ufficio di Brescia 2 per 86,67 milioni (anni d'imposta 1995 e di consegna del ruolo 2006).

Sono prevalentemente partite in carico ad uffici del nord d'Italia, ad eccezione di due che sono in carico a Roma 1 (145,27 milioni A.I. 1998 e anno di consegna 2004) e Napoli 4 (110,66 milioni A.I. 2001 e anno di consegna 2006). L'ufficio con il maggior numero di partite è quello di Reggio Emilia (dieci partite per complessivi 5.654,86 milioni), segue Milano 5 (tre partite per complessivi 490,01 milioni); si contano due partite per Genova, Abbiategrasso, Lecco e Brescia 2. 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 all'Ufficio di Genova (A.I. 1995 e di consegna 2002); anche per l'altra partita di Genova il ruolo risulta consegnato nel 2002 (ma con anno di imposta 1996) mentre una delle partite di Brescia 2 si riferisce ugualmente all'anno di imposta 1995 (sebbene il ruolo sia stato consegnato nel 2006). Circa il 54 per cento dell'intero ammontare (4.849 milioni) non risulta riconducibile a specifiche imposte, oltre il 41 per cento si riferisce ai crediti relativi all'IVA (3.786 milioni), il 3,8 per cento all'IRPEG (329 milioni), lo 0,7 per cento all'IRAP (57 milioni).

Tavola A.14 - Importi e imposte relativi alla trenta partite inesigibili più consistenti

Imposte	importo	%
altro	4.848.873.970	53,9
I.V.A.	3.786.095.277	41,4
IRPEG	328.811.465	3,8
IRAP	57.187.559	0,7
EUROTASSA	9.614.513	0,1
IRPEF addizionale regionale	8.499.824	0,1
IRPEF addizionale comunale	1.888.848	0,0
C.S.S.N.	20.553	0,0
Totale	**9.040.992.010**	100,0

Fonte: elaborazione Cdc su dati Agenzia entrate.

Una valutazione di scarso realismo della riscuotibilità dei residui finali iscritti a bilancio, sia pure in miglioramento rispetto agli esercizi finanziari precedenti al 2006, si ricollega peraltro al fatto stesso che nel 2008 (già un lieve aumento si era riscontrato nel 2007) per il complesso delle entrate finali siano state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, il 48 per cento (44,7 per cento nel 2007, 45,9 per cento nel 2006, 64,2 per cento nel 2005, 52,3 per cento nel

[36] Peraltro la stessa comunicata lo scorso anno e per la quale il carico ritenuto inesigibile ammonta a 652 milioni, contrariamente a tutte le altre partite per le quali il totale importo del carico è ritenuto tale.

2004, 64,8 per cento nel 2003, 58,01 per cento nel 2002 e 62,1 per cento nel 2001) delle somme rimaste da riscuotere degli esercizi precedenti, quando la riscossione dei residui, al netto delle somme rimaste da versare al 31 dicembre dell'anno precedente, è stata, nell'esercizio del 7,79 per cento a fronte del -0,17, dello 0,65, del 3,67, dello 0,34, del 2,78 e del -5,28 per cento rispettivamente del 2007, 2006, 2005, 2004, 2003 e 2002. Va infine anche qui ripetuto che neppure la percentuale di riscossione netta dei residui, inferiore per le entrate extra tributarie (2,25 per cento) rispetto a quella delle entrate tributarie (18,11 per cento) può spiegare perché l'ex Ministero del tesoro e le altre Amministrazioni classifichino i loro residui come di "riscossione certa, quantunque ritardata" al 100 per cento tornando alle valutazioni degli anni dal 2003 al 2006 (solo nel 2007 si è rilevata una percentuale, rispettivamente del 99,91 e 99,88 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 nel 2005, 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"[37]. Nessuna comunicazione al riguardo è stata fornita in occasione dell'esame del rendiconto in consuntivazione.

7. Determinazione dei resti da versare

Meno chiarificatore di quello svoltosi a proposito dei resti da riscuotere è risultato, negli anni, 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 specificazione per le somme rimaste da versare riportate nell'allegato n. 23[38], posto che nell'allegato stesso risultavano evidenti le imputazioni delle sole somme relative alle regolazioni contabili con la Regione Sicilia e con la Regione Sardegna, mentre non risultava chiara la natura dei versamenti diretti da operarsi da parte della Regione

[37] 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.

[38] Allegato 23: dimostrazione delle somme rimaste da versare alla chiusura dell'esercizio distintamente per gli importi dovuti dai contabili erariali e per le somme acquisite direttamente dalla Regione Siciliana, dalla Sardegna e dal Friuli Venezia Giulia (quest'ultima regione solo dal 2008), da regolare a carico degli appositi stanziamenti di spesa, mediante mandati da commutarsi in quietanza di entrata.

Sicilia e delle restanti somme da versare, che costituivano una quota percentuale rilevante sul totale, anche se in progressiva riduzione dal 2000 al 2006 (dai 18.152 milioni su un totale di 24.480 del 2000 agli 8.988 su un totale di 18.194 del 2006)[39], ma nuovamente in crescita nel 2007 con una percentuale, pari al 57 per cento: 10.144 milioni su un totale di 17.652. Nell'allegato 23 al Consuntivo dell'esercizio 2007, contrariamente a quanto avveniva nei precedenti esercizi finanziari, per la prima volta, sono state distinte le somme afferenti alle Casse regionali da quelle della Struttura di gestione; anche nell'allegato al consuntivo 2008 tale distinzione viene riportata, inoltre, per la prima volta, vengono riportate le somme rimaste da versare acquisite direttamente dalla Regione Friuli Venezia Giulia. Continua, tuttavia, a non potersi rilevare a cosa gli importi stessi importi afferiscano.

Contrariamente a quanto si verificava negli scorsi esercizi, nel 2008 non sono i dati relativi ai resti da versare della Regione Siciliana che hanno la preminenza, infatti, per la prima volta la percentuale sul totale di spettanza dello Stato e superiore a quella delle tre regioni indicate: il 50 per cento dl totale, circa 13 miliardi su 26 (tavola A.15).

In ogni caso i resti da versare residui di pertinenza dello Stato presenti nell'allegato 23 ammontano nel 2008 a 7.926 milioni a fronte dei 2.263 del 2007, 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, 6.414 nel 2005 e 4.720 nel 2006). Gli stessi si potranno trasformare contabilmente in versamenti residui solo nella misura in cui si appostino corrispondentemente gli stanziamenti di spesa.

Tavola A.15 – Riepilogo dell'Allegato 23 al consuntivo – Resti da versare
Esercizi 2007 e 2008

	STATO				REGIONE SICILIANA				REGIONE SARDEGNA				REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA		TOTALE SOMME DA VERSARE NEL CONSUNTIVO	
	2007		2008		2007		2008		2007		2008		2008		2007	2008
	Milioni	% sul tot.	Milioni	% sul tot.	Milioni	% sul tot.	Milioni	% sul tot.	Milioni	% sul tot.	Milioni	% sul tot.	Milioni	% sul tot.	Milioni	Milioni
Dip.to Finanze	6.734	*39*	12.365	*49*	10.128	*58*	9.257	*36*	488	*3*	517	*2*	3.321	*13*	17.350	25.460
Dip.to Tesoro	157	*100*	440	*100*	-	-	1	*0*		-		-		-	157	441
Altri capitoli	130	*89*	154	*91*	16	*11*	15	*9*		-		-		-	146	169
Totale generale	**7.021**	*40*	**12.959**	*50*	**10.144**	*57*	**9.273**	*36*	**488**	*3*	**517**	*2*	**3.321**	*13*	**17.653**	**26.070**

Fonte: elaborazione Cdc su dati Allegato 23

[39] 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)

8. Inadeguatezze riscontrate nell'articolazione del bilancio ai fini del monitoraggio e della valutazione delle gestioni dell'entrata

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.

8.1. La nuova classificazione di bilancio per l'esercizio 2008

A partire dall'esercizio 2008, per il bilancio dello Stato è stato introdotto un nuovo sistema di classificazione della spesa strutturato per funzioni, secondo due livelli di aggregazione: le missioni ed i programmi. Anche con riferimento al bilancio di previsione dell'Entrata, sempre dall'esercizio 2008, si sono registrate rilevanti modifiche, che principalmente attengono alla distinzione delle voci di entrata a seconda della natura ricorrente o non ricorrente degli introiti.

Al fine di verificare la rilevanza, la significatività e le implicazioni delle innovazioni introdotte nel bilancio di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2008 la Corte ha svolto un'indagine[40] con la quale si è proceduto ad un esame puntuale ed analitico, a livello di capitolo/articolo, della Tabella 1 - Stato di previsione dell'Entrata per l'esercizio 2008 allegata alla legge di bilancio.

Sulla base delle analisi puntuali la Corte ha formulato una serie di osservazioni che, in sede di istruttoria, sono state sottoposte alla Ragioneria generale.

- Il superamento dell'immediata identificazione del Centro di responsabilità cui è intestata la gestione del provento: infatti a seguito della revisione, nella costruzione delle UPB non compare più il codice identificativo del C.d.R., sicuramente superfluo per le entrate tributarie (tutte riferite al Dipartimento delle finanze), ma non per le extra tributarie di competenza di tutti i Ministeri. In tal modo si perde l'informazione immediata sull'attribuzione della responsabilità amministrativa in ordine all'acquisizione degli introiti. Inoltre la presenza nella stessa UPB di capitoli riconducibili a più C.d.R., contrasta con quanto disposto dalla legge 468/1978[41]:"Il progetto di bilancio annuale di

[40] 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".
[41] Legge n. 468 del 5 agosto 1978 e successive modifiche, art. 2, c. 2.

previsione è articolato, per l'entrata e per la spesa, in unità previsionali di base, stabilite in modo che a ciascuna unità corrisponda un unico centro di responsabilità amministrativa, cui è affidata la relativa gestione".

La R.G.S. ha provveduto a colmare tale lacuna indicando, nella legge di bilancio 2009, e conseguentemente nell'allegato tecnico per capitoli/articoli, i centri di responsabilità afferenti alle singole unità di voto ed ai capitoli/articoli in esse contenuti, per l'esercizio 2008 permane la carenza di informazione.

Inoltre per l'esercizio 2009 l'indicazione del C.d.R. è presente, ma esclusivamente sullo stato di previsione con un'indicazione letterale, senza tuttavia un codice identificativo riscontrabile nel Sistema informativo R.G.S.-Cdc.

- Nessuna revisione è stata operata per le unità primarie del bilancio amministrativo (capitoli/articoli), che non sono state per nulla toccate dalla revisione, sia nel contenuto che nel numero. Di conseguenza, non sono stati affrontati e risolti i problemi più volte evidenziati dalla Corte in merito all'inadeguatezza dell'articolazione del bilancio dell'entrata che ne limita la trasparenza ed ostacola le analisi nelle diverse fasi del controllo. Per male intese esigenze di semplificazione, si perpetuano, infatti, una serie di impropri accorpamenti di informazioni che rendono difficile l'utilizzo del bilancio come strumento di analisi delle politiche pubbliche.

Pertanto perde significato anche la pur positiva distinzione operata per ciò che attiene alla natura del gettito, distinzione che avrebbe dovuto consentire di agevolmente apprezzare l'evoluzione della componente strutturale e di quella non strutturale, facilitando così anche il monitoraggio dei conti pubblici (in particolare dell'indebitamento strutturale, al netto del ciclo e delle entrate una tantum) da parte dei competenti organismi comunitari in ordine al rispetto del Patto di stabilità e crescita.

Si lasciava, fra l'altro, in piedi l'accorpamento in un unico capitolo promiscuo riferito ad entrate varie ed eventuali – contraddittoriamente classificate come ricorrenti solo in ragione dell'affidabilità statistica storicamente riscontrata per i quali continua, così, ad essere impossibile qualsiasi serio monitoraggio.

- La classificazione dei capitoli/articoli fra entrate ricorrenti e non ricorrenti dovrebbe, secondo la Corte essere riconsiderata, sulla base di una più attenta ponderazione del carattere strutturale o meno del provento, e/o del carattere straordinario o meno del gettito consuntivato negli ultimi esercizi e risolvendo la specifica questione della UPB 2.1.2.3 –

contributi vari e altre entrate eventuali e diverse, impropriamente imputata nella sua interezza alle entrate ricorrenti.

Sulle entrate extra tributarie di natura ricorrente risulta concentrato il 97,6 per cento della previsione di competenza 2008 per l'intero Titolo II ed a consuntivo il 93,5 per cento dell'accertato e l'89,1 per cento del riscosso di competenza, a causa anche di imputazioni non del tutto corrette di capitoli che almeno in parte riguardano proventi di natura chiaramente non ricorrente. E' questo in particolare il caso, come si vedrà in seguito, dei capitoli entrate eventuali e diverse intestati a ciascuna amministrazione responsabile, e di altri capitoli come i versamenti delle gestioni fuori bilancio da ricondurre in bilancio attribuiti alle entrate ricorrenti, ma che presentano, in realtà, carattere di straordinarietà.

In merito alle entrate eventuali e diverse la Ragioneria ha ribadito quanto precedentemente evidenziato, circa la sostanziale stabilità nel tempo dei gettiti relativi ai pertinenti capitoli. Per quanto riguarda le cessate gestioni fuori bilancio, ha convenuto che gli introiti assumono una indubbia connotazione di entrate non ricorrenti e che, pertanto, si sarebbe provveduto alla rettifica in sede di progetto di bilancio 2009, come è poi effettivamente avvenuto.

8.2. Entrate riassegnabili

Il rispetto dei vincoli posti dalle leggi finanziarie 2005 e 2006 alla crescita della spesa finanziata con entrate riassegnabili è stato oggetto di una specifica indagine svolta dalla Corte dei conti[42]: detta spesa negli anni precedenti era rimasta praticamente sconosciuta, posto che, per definizione, le sue dimensioni non dipendono da autorizzazioni di bilancio, ma dall'entità di specifiche voci di entrata successivamente consuntivate.

La Corte ha da tempo prestato attenzione al fenomeno delle riassegnazioni di entrata, per il fatto stesso che esse comportano una sottostima – tanto fisiologica quanto inevitabile – delle previsioni di entrata, trattandosi di voci di bilancio per le quali, di norma, vengono formulate previsioni iniziali di gettito "per memoria", e cioè pari a zero, ma per le quali nel 2005, nel 2006 e nel 2007 sono poi stati consuntivati incassi, rispettivamente, per 17, per 5,6 e per 7,1 miliardi, che, da una parte, sono stati impropriamente rendicontati come extra-gettito, e, dall'altra, sono serviti a finanziare un ammontare equivalente di spesa per la quale non erano stati previsti stanziamenti.

---

[42] Delibera n. 9/2008/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato: "Indagine sull'andamento della spesa coperta con entrate riassegnabili".

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 milioni[43].

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 capitoli[44], 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 da' 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 SOCIALE	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	NFRASTRUTTURE 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

		Istituzione con L.B.		Variazioni di bilancio con conseguente assegnazione a capitoli di spesa	
	STP	Cap.	Importo	Nunero 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 SOCIALE	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 bilancio[45] 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 2008[46] 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 2008[47], 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 2.1.2.2[48]. (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 corposi 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 2.831[49]) - 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 zero[50].

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 2008[51] 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 2368[52], 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.

Sembrerebbe, 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 Entrata[53], 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 quietanze[54] 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 informe 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. 1400[55] (con il 19 per cento dell'accertato ed il 18 del riscosso di competenza) e 1200[56] (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 2005[1] 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 2005[2], art. 8, con riferimento alla concessione delle agevolazioni per investimenti in attività produttive di cui alla legge n. 488 del 1992[3], 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 2006[4] (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 2006[6], 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.

Una quota dello stanziamento iniziale (circa 18 milioni di euro) è stata utilizzata per la costituzione del capitale sociale di Sviluppo Italia S.p.A.; a titolo di compenso sono stati erogati alla stessa Società 1,278 milioni di euro per le prestazioni rese in attuazione di un primo programma di agevolazioni, relativo all'anno 1999; sulla base di una delibera CIPE del 1999, sono stati erogati a Sviluppo Italia 4,906 milioni, da destinare a finanziare programmi di promozione imprenditoriale. La residua somma di 1,562 milioni di euro, andata in economia nel 2003 e successivamente riscritta in bilancio, ad oggi non è stata utilizzata.

In proposito sono da ipotizzare interventi correttivi per ovviare a giacenze che si protraggono nel tempo senza un loro utilizzo.

4. Sul Fondo venture capital gestito dalla FINEST S.p.A. (Società Finanziaria di Promozione della Cooperazione economica con i Paesi dell'Est Europeo)[7], 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 in società o imprese costituite o da costituire nei suddetti Paesi. Nell'anno in esame non sono state effettuate operazioni, mentre sono maturati costi di gestione per circa 59 mila euro. Ciò ha indotto il rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze in seno al Comitato di Indirizzo e Rendicontazione (CIR), a sollecitare efficaci iniziative per dare impulso alla operatività del Fondo, tanto più necessarie in presenza di una crisi finanziaria che rende più difficile per gli imprenditori il ricorso al credito.

La Finest S.p.A., in risposta ad una richiesta istruttoria della Corte, ha ricondotto la scarsa operatività del Fondo, in particolare, alla situazione economica generale che avrebbe ridotto le potenzialità di sviluppo delle Piccole Medie Imprese, destinatarie degli interventi agevolativi, ed all'ingresso nella Comunità Europea di diversi Paesi dell'Europa dell'Est, nei cui confronti è venuta meno l'applicabilità delle agevolazioni.

A parere della Corte, le motivazioni addotte dalla Società che gestisce il Fondo convalidano maggiormente le osservazioni del Ministero dell'economia e delle finanze, riguardo alla necessità di un uso più efficiente delle risorse, ovvero di una riflessione sull'attualità dello strumento.

[7] Legge 26 marzo 2001, n. 81, art. 5, comma 2, lettera g).

5. Il Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle immissioni dei gas ad effetto serra, istituito presso la Cassa Depositi e Prestiti (CDP) dalla legge finanziaria 2007[8] per realizzare gli interventi necessari a contribuire alla riduzione delle emissioni clima-alteranti, nel rispetto degli obblighi posti dal Protocollo di Kyoto, non ha operato e solo nel mese di aprile del 2009 si è conclusa la fase procedimentale di avvio della gestione. Anche in questo caso, l'Amministrazione di riferimento (Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare) ha motivato il ritardo nella conclusione dell'iter procedimentale per l'avvio della gestione (il decreto che ne definisce le modalità è entrato in vigore solo il 30 aprile 2009) con la complessità della procedura (decreto di concerto tra i Ministri dell'ambiente e dello sviluppo economico, sottoposto al parere della Conferenza unificata, di definizione delle modalità di funzionamento del Fondo; successivo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di determinazione del tasso di interesse da applicare; convenzione con la CDP) che non avrebbe consentito l'operatività del Fondo nei tempi prevista dalla legge istitutiva.

A parere della Corte, il tempo che si è reso necessario per la conclusione della prima fase di avvio del Fondo, la convezione con la CDP non è ancora stata sottoscritta, appare comunque non giustificato, anche in considerazione della funzione strategica che la legge ha attribuito al Fondo per consentire all'Italia di assolvere gli impegni assunti con il Protocollo di Kyoto. Gli stanziamenti previsti, 200 milioni di euro per il triennio 2007/2009, sono rimasti inutilizzati, vanificando, anche in questo caso, gli obiettivi indicati dal legislatore; di questi stanziamenti 10 milioni, per ciascuno degli anni, trasferiti al capitolo 7914 del Ministero, sono stati impegnati negli anni 2007/2008 ma non sono stati pagati.

6. Già nella relazione sull'esercizio 2007 la Corte aveva sottolineato il ridotto utilizzo del Fondo per la demolizione delle opere abusive gestito dalla CDP, che riconduceva lo scarso interesse dimostrato sino ad oggi dai comuni alle resistenze delle comunità locali verso provvedimenti di demolizione. Pur manifestandosi un diverso atteggiamento delle amministrazioni locali, anche per gli interventi in questo settore dell'autorità giudiziaria, nel 2008 l'operatività del Fondo è stata assai scarsa. Su una disponibilità iniziale al 31 gennaio 2008 di 60 milioni di euro (lo stanziamento iniziale è stato costituito con un importo massimo di 50 milioni di euro, incrementato dalla Finanziaria 2008, nonostante le limitate richieste, di ulteriori 10 milioni) sono state accordate cinque anticipazioni per un totale di 236 mila euro, seguite da una sola erogazione di 35 mila euro.

[8] Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 1110-1115.

7. Come è noto alla SIMEST S.p.A. – Società Italiana per le Imprese all'Estero – è affidata la gestione di diversi interventi di sostegno finanziario alle esportazioni ed alla internazionalizzazione del sistema produttivo italiano. Con riferimento al Fondo di rotazione per la concessione di finanziamento a tasso agevolato ai sensi dell'art. 2, della legge n. 394 del 1981[9], il 2008 può essere considerato un anno di transizione. Ciò in quanto, con il DL n. 112 del 2008[10], che ha abrogato la "394" ad eccezione dell'art. 2, commi 1 e 4 e di altri articoli, non rilevanti ai fini della presente relazione, sono state soppresse le norme istitutive dei finanziamenti per gare internazionali (art 3, della "304"), per gli studi di fattibilità ed i programmi di assistenza tecnica collegati ad esportazioni (art. 22, comma 5, del d.lgs. "143"), e sono stati previsti nuovi interventi: programmi aventi caratteristiche di investimento riconducibili ai precedenti programmi di penetrazione commerciale e studi di fattibilità e prefattibilità, ed a programmi di assistenza tecnica collegati ad investimenti, nonché altri interventi prioritari individuati e definiti dal CIPE. Pertanto, nel corso dell'anno di riferimento, le finalità dei finanziamenti hanno subito una modifica e si sono adattate alla nuova disciplina.

La riforma di questo sistema di agevolazioni tiene conto delle iniziative che avevano dimostrato di ricevere il maggiore interesse da parte del sistema imprenditoriale, che per tale ragione sono state mantenute, e si pone l'obiettivo di una modernizzazione del settore attraverso una maggiore flessibilità degli incentivi ed adattabilità alle aspettative ed esigenze del mondo imprenditoriale, nel rispetto dei vincoli comunitari relativi agli aiuti di importanza minore (*de minimis*[11]).

Peraltro, sono ancora presenti alcune criticità, già sottolineate in sede di esame dei precedenti esercizi finanziari, relative alle difficoltà di reperimento delle necessarie garanzie ed al limitato contenuto agevolativo degli interventi.

8. Una particolare attenzione richiede la vicenda dell'istituzione, dell'avvio e del definanziamento del Fondo per il credito ai giovani, istituito dal comma 6, dell'art. 15 del DL n. 81 del 2007[12], presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ed azzerato nel 2009.

Per la gestione, affidata alla CONSAP S.p.A., Concessionaria di Servizi Assicurativi Pubblici, è stato previsto uno stanziamento di 10 milioni annui per il triennio 2007/2009, utilizzando le risorse del Fondo per le politiche giovanili. I finanziamenti sono destinati a favorire l'accesso al credito di giovani di età compresa tra i 18 ed i 40 anni per la realizzazione

[9] Legge 29 luglio 1981, n. 394 di conversione del DL 28 maggio 1981, n. 251.
[10] DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.
[11] Regolamento C.E. n. 1998/2006 "*de minimis*".
[12] Decreto legge 2 luglio 2007, n. 81, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2007, n. 127.

di iniziative a carattere nazionale, attraverso il rilascio di garanzie dirette alle banche e agli intermediari finanziari.

La CONSAP ha iniziato ad operare il 1° marzo 2008 e sino alla fine dell'anno, a fronte di 10 milioni di euro relativi allo stanziamento 2007, ha accantonato per garanzie rilasciate circa 225 mila euro, ai quali devono essere aggiunti circa 174 mila euro per spese di gestione oltre a circa 35 mila euro per imposte. Al 31 dicembre 2008, l'avanzo di gestione ammonta a circa 9,4 milioni di euro.

L'Amministrazione, in considerazione del ridotto utilizzo dei finanziamenti, non ha trasferito alla Società di gestione gli stanziamenti del 2008, che rimangono allocati al capitolo 848 "Fondo per il credito ai giovani" del bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Inoltre, a seguito dei tagli apportati dalla Finanziaria 2009 al Fondo per le politiche giovanili (ridotto da 130 a 79,759 milioni di euro) dal quale, come già detto, sono tratte le risorse per il Fondo di rotazione, è stato azzerato lo stanziamento 2009.

Pur in presenza di esigenze di controllo della spesa pubblica, che possono richiedere opportune riprogrammazioni, in presenza di somme (seppur non utilizzate o scarsamente utilizzate) che la legge ha destinato a specifiche finalità, occorre che sia il legislatore stesso ad intervenire, eventualmente anche abrogando le precedenti disposizioni laddove ritenute non adeguate agli scopi.

Si ripropone nel caso in esame quanto già osservato in merito alla necessità che il complesso settore degli incentivi operante attraverso i fondi di rotazione, sia oggetto di analisi e di approfondimenti, che attraverso la valutazione dei risultati raggiunti pervenga ad una analisi comparata del rapporto costi/benefici, dove sotto la voce "costi" va anche considerato, soprattutto in un periodo di crisi finanziaria, l'immobilizzo di risorse pubbliche.

9. Infine, con riguardo al Fondo per l'innovazione tecnologica, gestito dal Ministero dello sviluppo economico, dal quale sono stati tratti 300 milioni di euro destinati dal DL n. 80 del 2008[13] quale prestito all'Alitalia, si osserva che la somma anzidetta non risulta ancora versata alla contabilità speciale 1201 relativa al Fondo in parola, come disposto dal comma 2 *octies,* dell'art. 1 del decreto.

La complessa procedura si è sostanziata nell'emanazione di un decreto di variazione (n. 115951 del 21 novembre 2008), con il quale, ai sensi del decreto legge n. 80, sono state disposte le riduzioni delle autorizzazioni di spesa previste per la copertura finanziaria dell'onere ed è

[13] DL 23 aprile 2008, 80, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge. 23 giugno 2008, n. 111.

stato istituito, nel bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze, un nuovo capitolo sul quale sono stati trasferiti i 300 milioni di euro, per essere versati sulla contabilità speciale relativa al Fondo, quale ripiano dell'anticipazione concessa ad Alitalia S.p.A.. A tutt'oggi, peraltro, la somma non risulta riaccreditata.

10. Questa sintetica ricognizione di alcune criticità di gestione dei fondi di rotazione sottolinea la necessità di un ripensamento circa la funzione e l'efficacia di alcuni interventi finanziari, riguardo l'attualità dell'interesse del sistema delle imprese verso questi strumenti agevolativi e la capacità delle amministrazioni interessate di rispondere tempestivamente alle indicazioni del legislatore, assicurando un efficiente operatività dei fondi ed un uso ottimale delle risorse.

Nella relazione sull'esercizio 2007 si sottolineava che, anche in considerazione della particolare congiuntura economica, è necessario un attento monitoraggio dell'efficacia degli strumenti di sostegno al sistema imprenditoriale, che dovrebbe essere svolto congiuntamente dal Ministero dell'economia e delle finanze e dalle singole amministrazioni competenti per materia. Osservazioni che non possono non essere confermate anche in questa sede, rilevando ancora una volta che l'attività gestionale, laddove le amministrazioni sono direttamente responsabili delle risorse, ovvero l'attività di vigilanza nei confronti di soggetti estranei alla P.A., cui sono affidati determinati strumenti di sostegno con finanziamenti pubblici, troppo spesso non sono supportate da idonee analisi sui risultati raggiunti e non sono seguite da adeguati interventi per migliorarne l'efficacia.

11. Un discorso a parte richiede l'esame degli interventi nel settore della ricerca scientifica e tecnologica[14], nel cui ambito operano per attività sostanzialmente analoghe i Ministeri dell'università e della ricerca e dello sviluppo economico e la Cassa Depositi e Prestiti. La legge finanziaria 2005, art. 1, comma 354 ha infatti istituito presso la "Cassa" un fondo rotativo con uno stanziamento di 6 miliardi alimentato dal risparmio postale, finalizzato alla concessione alle imprese di finanziamenti agevolati da destinare ad interventi previsti da leggi agevolative già in vigore; leggi che sono altresì alla base di analoghi interventi di sostegno direttamente amministrati attraverso appositi fondi di rotazione (Fondo agevolazioni alla ricerca, Fondo per l'innovazione tecnologica) dal Ministero dello sviluppo economico e dal Ministero dell'università e della ricerca.

[14] Il Fondo speciale rotativo per la ricerca applicata è stato istituito dalla legge n. 1089 del 1968. In materia sono poi intervenuti i seguenti provvedimenti: leggi n. 46 del 1982, n. 488 del 1992, il d.lgs. n. 297 del 1999, la legge n. 296 del 2006, il DL n. 81 del 2007, il DL n. 159 del 2007, la legge finanziaria 2008.

Questa che appare una duplicazione di strumenti di sostegno e di soggetti gestori - la "Cassa" finanzia progetti proposti dalle Amministrazioni stesse - trova una ragione nel ricorso al risparmio postale per la necessaria provvista, che consente di non gravare con ulteriori spese sui saldi di finanza pubblica.

12. Con riferimento alle iniziative di sostegno all'imprenditoria cinematografica, attraverso il Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche per il sostegno all'imprenditoria cinematografica, gestito da Artigiancassa S.p.A., capogruppo mandataria e dalla Banca Nazionale del Lavoro S.p.A., merita di essere sottolineata la circostanza che, nel 2008, per la prima volta, si sono verificati rientri di capitale al Fondo per un ammontare di 16,355 milioni di euro per quota capitale.

Capitolo IV

La gestione del Patrimonio dello Stato

1. Le risultanze nell'esercizio 2008 del Conto generale del Patrimonio dello Stato: - *1.1. Classificazione dei risultati della gestione del Patrimonio dello Stato secondo il SEC'95; 1.2. Applicazione dell'art. 14 del decreto legislativo n. 279 del 1997; 1.3. La concordanza tra Conto del bilancio e Conto del Patrimonio; 1.4. Gli effetti del federalismo fiscale sul Conto del Patrimonio nel quadro della riforma della contabilità pubblica.*
2. Attività finanziarie: - *2.1. Il quadro complessivo delle partecipazioni nelle società con capitale statale.*
3. Attività non finanziarie prodotte: - *3.1. Il censimento del patrimonio immobiliare dello Stato; 3.2. I risultati delle vendite effettuate dall'Agenzia del Demanio; 3.3. Beni immobili dismessi dal Ministero della difesa; 3.4. La gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata; 3.5. La valutazione dei beni di interesse storico e artistico.*
4. Le attività non finanziarie non prodotte: - *4.1. Il Demanio marittimo; 4.2. La tutela del demanio marittimo.*
5. Passività finanziarie: - *5.1. Residui passivi perenti.*
6. Le risultanze dei conti allegati.
7. Considerazioni conclusive.

1. Le risultanze nell'esercizio 2008 del Conto generale del Patrimonio dello Stato

Il Conto per il 2008, presentato alla Corte il 4 giugno 2009 - in lieve ritardo rispetto alla previsione dell'art. 22 della legge n. 468 del 1978 - evidenzia un peggioramento patrimoniale di 30,3 miliardi, inferiore a quello del precedente esercizio (55,1 miliardi), che risente degli andamenti di finanza pubblica, tale da portare la complessiva eccedenza delle passività, al termine dell'esercizio, a 1.504,3 miliardi (1.474 miliardi nel 2007).

Il peggioramento patrimoniale trae origine da un notevole incremento nella consistenza delle passività di 119,2 miliardi (18,4 miliardi nel 2007) solo parzialmente compensato da un aumento nella consistenza delle attività di 88,9 miliardi, e, in particolare, delle attività finanziarie (69 miliardi).

Alla data del 31 dicembre 2008 la consistenza del totale attività (attività finanziarie, attività non finanziarie prodotte e attività non finanziarie non prodotte) registra un importo pari a 619,06 miliardi e costituisce il 29,15 per cento rispetto a quella delle passività che invece ammonta a 2.123,4 miliardi.

Al peggioramento dei saldi di bilancio, si è accompagnato nel 2008 anche un peggioramento delle risultanze complessive delle operazioni patrimoniali. Tale risultato è strettamente connesso alla cessione di quote di società partecipate che ha determinato, contestualmente all'acquisizione di entrate, la variazione in diminuzione di elementi patrimoniali dello Stato.

Il peggioramento della gestione patrimoniale è riconducibile, per 308,6 milioni agli effetti del disavanzo di bilancio, per 27,3 miliardi alle operazioni patrimoniali con riflessi sul bilancio, e per 2,7 miliardi alla diminuzione netta degli elementi patrimoniali.

Nel 2008 sono stati contratti debiti a medio-lungo termine per un totale di 222,5 miliardi e rimborsati prestiti per 187,9 miliardi.[1]

Attesa la rilevanza delle spese classificate per missioni e programmi, i punti di concordanza tra gli accertamenti di competenza del bilancio e il Conto del Patrimonio sono connessi, principalmente, alla missione intitolata "relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" per 122,2 miliardi (per la predetta missione il totale stanziato ammonta a 122,8 miliardi di euro), comprendente gli oneri per i mutui delle Regioni e degli Enti locali, e alla missione "politiche economico-finanziarie e di bilancio" (62,5 miliardi), quest'ultima comprensiva, tra l'altro, della gestione dei conti di tesoreria e delle operazioni finanziarie; altra voce rilevante ai fini della concordanza è rappresentata dalla gestione del debito pubblico (264,2

[1] Dati desunti dal Conto riassuntivo del tesoro, esercizio finanziario 2008.

miliardi) di cui per rimborsi del debito pubblico per 184,8 miliardi e la restante parte inerente agli oneri per il servizio del debito statale.

A fronte di un debito del settore statale molto elevato, lo Stato ha un patrimonio attivo di grandi dimensioni; le iniziative per la valorizzazione del Patrimonio e quelle per la riduzione dello *stock* del debito e dei conseguenti interessi passivi non hanno portato a risultati significativi.

Le iniziative concretizzatesi con le dismissioni fino ad oggi effettuate non hanno determinato effetti sostanziali nell'esercizio 2008 e il debito patrimoniale è aumentato da 1.055,3 miliardi a 1.101,6 miliardi (+46 miliardi).

Occorre guardare con molta cautela alla possibilità di proseguire nel ricorso ad entrate straordinarie per cessioni di immobili in quanto, come più volte osservato dalla Corte, oltre a non essere pacifica la loro contabilizzazione ai fini del calcolo dell'indebitamento netto, non sono comunque di agevole concreta realizzazione.

Sono note le difficoltà incontrate nella cessione dei beni immobili del Ministero della difesa, difficoltà non ancora superate, come dimostrato dai ripensamenti per quanto riguarda il numero e l'identificazione degli immobili oggetto di cessione.

1.1. Classificazione dei risultati della gestione del Patrimonio dello Stato secondo il SEC'95

La classificazione dei dati del Conto del Patrimonio dello Stato secondo il SEC'95 può consentire un miglioramento nella leggibilità dei risultati della gestione, raffrontandoli con quelli degli altri Paesi europei che ne hanno approvato l'adozione; tale risultato stenta tuttavia ad essere conseguito a distanza di oltre un decennio dalla sua previsione e non si denotano significative iniziative dirette ad una completa classificazione.

L'applicazione della predetta classificazione è ancora limitata in quanto ne sono escluse alcune tipologie di beni, quali gli aeroporti e i beni immobili in gestione del Ministero della difesa, ed alcune Amministrazioni dello Stato dotate di autonomia amministrativa e contabile (Autorità indipendenti), nonché i beni degli organismi appartenenti alle Forze armate, di polizia e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco[2]; analoga carenza concerne l'iscrizione degli apporti

[2] A seguito della deliberazione n. 14/2007 della Sezione centrale di controllo della Corte sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato del 19 giugno 2007, relativa ai risultati di una specifica indagine attinente ai rapporti tra attività contrattuale e gestione patrimoniale , indagine che ha posto in evidenza la scarsa attenzione posta dall'Amministrazione della difesa ai rapporti tra attività contrattuale ed iscrizione dei relativi effetti sulle risultanze del conto del Patrimonio, si è avuto un intervento del Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato che ha fornito alla stessa Amministrazione della Difesa alcune specifiche indicazioni

di beni considerati immobili agli effetti inventariali, come le linee ferrate e gli impianti fissi, nei conferimenti di beni per le società di trasporti in gestione governativa.

L'adozione della predetta classificazione, oltre a costituire un adempimento che misura il grado di effettiva capacità di adeguamento rispetto a regole comuni a livello europeo, viene incontro ad esigenze di trasparenza e di specificità delle poste patrimoniali sottoposte al giudizio della Corte propedeutico all'esame parlamentare.

Nel Conto del Patrimonio sono indicati, secondo cinque livelli di classificazione del SEC'95, i diversi elementi attivi e passivi del Conto del Patrimonio descritti in apposito allegato[3].

L'attuale classificazione dei dati del Conto del Patrimonio (fino al quinto livello) che migliora l'evidenziazione dei profili di sua redditività e di raccordo con le operazioni di bilancio, non consente una chiara individuazione delle poste contabili sulle quali la Corte svolge i riscontri propedeutici alla dichiarazione di regolarità.

Si ribadisce l'osservazione che il sistema di codificazione del Conto del Patrimonio andrebbe adeguato per consentire le verifiche di regolarità della Corte riguardanti la regolare iscrizione dei dati riferiti alle poste patrimoniali con i relativi allegati, unità elementari per l'esame del Conto generale del Patrimonio, e gli accertamenti in termini quantitativi e qualitativi dei dati esposti nel Conto patrimoniale dello Stato e dell'attendibilità sostanziale dei dati esposti nel Conto stesso sulla base delle regole prestabilite e della loro corretta applicazione.

A limitare la significatività del Conto contribuisce l'assenza, tra gli allegati, delle poste patrimoniali passive pur previste secondo la classificazione del SEC'95 e da definire in sede Eurostat, le riserve matematiche del sistema pensionistico dei dipendenti statali, ed i *deficit* degli enti previdenziali per la prevista insufficienza delle riserve matematiche, in conseguenza del sistema normativo italiano che pone a carico dello Stato la differenza.

---

sulla problematica in questione. In particolare, è stata ribadita l'essenzialità dell'individuazione dei beni in uso alla predetta Amministrazione e della successiva comunicazione al competente Ufficio Centrale del bilancio, per una esaustiva esposizione dei dati del Conto del Patrimonio dello Stato secondo la classificazione SEC'95.

[3] Il Conto del Patrimonio è articolato in due sezioni: la prima nella quale vengono esposti distintamente i conti relativi ai componenti attivi e passivi significativi del patrimonio, raccordati con la classificazione con il SEC'95, e la seconda che illustra le connessioni tra i dati patrimoniali e quelli di bilancio per unità previsionali di base e per funzioni obiettivo o missioni istituzionali delle rispettive Amministrazioni.
Sono previste tre categorie di attività di primo livello: attività finanziarie, comprendenti le attività economiche, i mezzi di pagamento, gli strumenti finanziari e le attività economiche aventi natura simile agli strumenti finanziari; attività non finanziarie prodotte, comprendenti le attività economiche ottenute quale prodotto dei processi di produzione; attività non finanziarie non prodotte, nelle quali sono iscritte le attività economiche non ottenute tramite processi di produzione.

1.2. Applicazione dell'art. 14 del decreto legislativo n. 279 del 1997

La gestione delle risorse dello Stato, che costituisce un obiettivo prioritario per l'applicazione delle disposizioni previste nell'art. 14 del decreto legislativo n. 279 del 1997, ha subito, nel corso degli anni, una progressiva trasformazione e tende progressivamente a svolgersi attraverso un articolato sistema di società partecipate o controllate dal Ministero dell'economia e delle finanze, che spesso sono soggetti strumentali dell'Amministrazione statale, a loro volta titolari di poteri di comando su gruppi di società dipendenti.

Rilevanti risorse finanziarie sono, dunque, erogate dal predetto Ministero a una pluralità di soggetti formalmente privati, ma titolari di compiti e funzioni pubbliche, cui sono affidate importanti scelte strategiche di tipo imprenditoriale.

La tendenza espansiva dei modelli organizzativi di società a capitale pubblico alle quali sono affidati compiti gestionali potrebbe rafforzare l'esigenza di una chiara evidenziazione in documenti contabili dei risultati complessivi sostenuti dalle predette società costituite con l'apporto di capitale prevalentemente pubblico, anche per orientare le azioni dirette alla valorizzazione dell'attivo patrimoniale ed all'affidamento di compiti gestionali di attività e di servizi pubblici.

L'applicazione delle disposizioni previste nell'art. 14 del decreto legislativo n. 279 del 1997, per quanto riguarda una maggiore significatività economica del Conto, realizzata ancora in parte, potrebbe consentire una rappresentazione complessiva dei risultati della gestione statale che tenga conto della predetta tendenza espansiva del modello organizzativo e che possa consentire, in prospettiva, una razionalizzazione delle attività possedute dallo Stato; tale rappresentazione andrebbe accompagnata dal censimento dell'attivo pubblico con ricostruzione del suo valore di mercato e con l'individuazione dei beni dello Stato che siano utilizzabili, in via diretta od indiretta, in senso economico.

La Corte ha richiamato l'attenzione nelle relazioni dei precedenti esercizi, sulla necessità di imprimere alla gestione del Patrimonio dello Stato i caratteri della economicità e della efficienza, osservando che il processo di revisione delle forme di utilizzazione dei beni immobili dello Stato impone una esatta e completa individuazione, anche a livello regionale, della loro effettiva consistenza e del quadro aggiornato ed ordinato delle modalità di utilizzazione e dei relativi proventi.

In senso migliorativo della significatività del quadro complessivo dei beni immobili suscettibili di utilizzazione economica, nel corso del 2009, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha individuato, per l'inserimento nel Conto, anche beni appartenenti al

demanio storico-artistico, demandando ai competenti uffici territoriali dell'Amministrazione finanziaria la rilevazione dei dati di consistenza dei predetti beni.

La gestione in senso economico del patrimonio immobiliare dello Stato ha consolidato ed ampliato il ruolo dei soggetti pubblici istituzionali coinvolti; infatti, oltre al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato che svolge tradizionalmente la compilazione ed il raccordo con il bilancio delle risultanze finali del Conto generale del Patrimonio e al Dipartimento del tesoro che ha il compito di ottimizzare il patrimonio immobiliare pubblico secondo criteri finalizzati alla gestione congiunta e dinamica dell'attivo e del passivo, altri significativi compiti sono attribuiti all'Agenzia del Demanio, ente pubblico economico, nonché a società a totale o prevalente capitale del Ministero dell'economia e delle finanze (quali la Fintecna).

Resta ferma, inoltre, l'esigenza della costruzione di un conto economico dell'Amministrazione dello Stato, avviando l'elaborazione di un rendiconto generale dello Stato idoneo a dimostrare e raccordare, anche con le opportune evidenziazioni dei centri di costo e di ricavo, i risultati finanziari, economici e patrimoniali della gestione statale con quella degli enti pubblici ad essa collegati, di consentire analisi dirette alla misurazione dei rendimenti dell'azione amministrativa e di raccordare le scritture del rendiconto generale dello Stato con il sistema dei conti di contabilità economica nazionale.

Per una maggiore significatività delle risultanze della gestione patrimoniale statale nel Conto generale del Patrimonio andrebbero dimostrati gli effetti della gestione dello Stato nel suo complesso, con la conseguenza che dovrebbero esservi iscritti gli elementi attivi e passivi che su di essa influiscono, a partire dalle indicazioni dei patrimoni netti delle aziende autonome e delle strutture pubbliche prive di personalità giuridica, comunque collegate con la gestione statale.

1.3. La concordanza tra Conto del bilancio e Conto del Patrimonio

Una ragione d'inadeguatezza della struttura attuale del Conto attiene alla scarsa leggibilità dei punti di concordanza tra Conto del bilancio e Conto del Patrimonio, con riferimento alla prospettazione delle partite concernenti la gestione finanziaria per movimentazioni riferite alla gestione di bilancio e a quelle di tesoreria, evitando in tal modo possibili duplicazioni.

Tenuto conto dell'incidenza dei dati riferiti ai movimenti di tesoreria sulle risultanze finali della gestione e dell'esigenza di una maggiore chiarezza espositiva nella separazione tra gestione di bilancio e quella di tesoreria, appare necessario che, anzitutto, anche per la

conclusione delle operazioni di tesoreria siano rispettati i tempi previsti per quelle di bilancio, e che, inoltre, sia adottata una classificazione che renda una più chiara rappresentazione nel Conto patrimoniale delle operazioni di tesoreria connesse con quelle con il Conto del bilancio.

Andrebbero posti in chiara evidenza gli effettivi riflessi della gestione di tesoreria, compresa nel Conto del Patrimonio, nello svolgimento di compiti e funzioni affidati alla gestione del bilancio. In particolare, dovrebbero essere scorporati i flussi di tesoreria che costituiscono una duplicazione di operazioni di bilancio per evidenziare gli effetti aggiuntivi connessi alle sole movimentazioni di tesoreria.

In tal senso, va data applicazione alla previsione dell'art. 5, comma 1, lett. f), della legge n. 94 del 1997 che prevede una riorganizzazione dei conti di tesoreria in modo che siano raccordabili con la gestione dei capitoli di bilancio e delle unità previsionali di base, nonché una diversa prospettazione dei Conti riassuntivi mensili del tesoro.

Le contabilità di tesoreria dovrebbero essere, in ogni caso, opportunamente ristrutturate per definire un ampio quadro di informazioni necessarie ad una più incisiva verifica di regolarità di tutti gli elementi attivi e passivi in esse inclusi e per consentire gli accertamenti di concordanza tra operazioni di pagamento e versamento effettuati nelle predette contabilità rispetto ai relativi atti di ordinazione e di riscossione e rispetto ai dati contabili degli enti ed organismi titolari dei conti correnti di tesoreria.

Può contribuire a un miglioramento la prospettazione, in apposito documento redatto dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ed allegato al rendiconto, dei punti di concordanza tra accertamenti di competenza del bilancio (per entrate e spese) e Conto del Patrimonio, distinti per Amministrazione, per missioni e per programmi; tale documento, peraltro privo di riferimenti ai criteri metodologici di compilazione, fornisce alcune prime indicazioni utili per una analisi degli effetti anche sul Conto del Patrimonio delle missioni e dei programmi svolti nell'esercizio.

Nel Conto del Patrimonio dello Stato sono riscontrabili cospicue "rettificazioni", cioè voci contabili non collegate alla gestione del bilancio, che rispondono all'osservanza di regole e di disposizioni amministrative, circolari o altri provvedimenti non connessi alla gestione del bilancio e non soggette a preventiva approvazione parlamentare.

Nel Conto non sono specificate le operazioni sottostanti ed i criteri con i quali gli uffici procedono a tali modifiche di valori.

Tale situazione è stata già rilevata dalla Corte in precedenti esercizi, ma sta progressivamente assumendo proporzioni di notevole rilevanza e contribuisce a limitare la

significatività dei risultati complessivi del Conto e la raffrontabilità con quelli degli altri Paesi europei che applicano le disposizioni previste nel SEC'95.

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 e con difficoltà nei raccordi con i dati riportati nelle risultanze dei magazzini dello Stato.

Ai fini di una più esatta rilevazione del punto di concordanza tra la situazione patrimoniale e quella finanziaria, l'iscrizione in inventario dei predetti beni dovrebbe avvenire al prezzo di costo dei beni mobili acquistati, limitando quindi la prassi di indicare il valore ottenuto dal "nomenclatore" per i beni codificati in ragione delle loro specifiche caratteristiche[4], con negativi riflessi sui risultati contabili della gestione patrimoniale dello Stato.

Anche nel 2008 tali difficoltà non sono state ancora superate e i valori dei prezzi di inventario risultano anacronistici e non connessi ai costi sostenuti, in quanto le regole contabili adottate dal Ministero della difesa per la valutazione delle poste patrimoniali non consentono una rappresentazione affidabile della consistenza patrimoniale; la portata, anche in termini quantitativi, della problematica esposta è dimostrata dalla situazione verificatasi nel Conto dell'ultimo esercizio 2008, nel quale, a fronte di aumenti per acquisti per circa 44,1 miliardi, sono state registrate diminuzioni per "insussistenze" per circa 44 miliardi, parte delle quali per "aggiornamento dei prezzi unitari di inventario tra quelli di mercato e quelli di nomenclatore".

1.4. Gli effetti del federalismo fiscale sul Conto del Patrimonio nel quadro della riforma della contabilità pubblica

Le considerazioni sopra formulate in merito alla rappresentatività e significatività del Conto del Patrimonio acquisiscono particolare rilevanza e diventano suscettibili di ulteriori approfondimenti, alla luce delle previsioni di cui alla legge delega 5 maggio 2009, n. 42,

[4] Il nomenclatore riporta un importo medio rispetto ai prezzi individuabili nei diversi contratti, non aggiornato e non in linea con l'effettivo corrispettivo contrattuale, dando luogo - come evidenziato nella richiamata indagine della Corte e condiviso dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - a differenze, tanto positive quanto negative, tra il predetto corrispettivo, da cui trae origine l'erogazione finanziaria e il valore di inventario quale emergente dal nomenclatore.

"Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione".

Con il citato provvedimento, il Governo viene fra l'altro delegato a stabilire i principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni (cap. VII, art. 19), in attuazione di quanto stabilito dal comma 6 dell'art. 119 della Costituzione[5].

L'esercizio della suddetta delega deve avvenire nel rispetto dei principi e criteri direttivi di seguito sintetizzati:

- attribuzione a titolo non oneroso, ai diversi livelli di governo, per tipologie di beni, seguendo criteri legati alle dimensioni territoriali, capacità finanziarie, competenze e funzioni effettivamente esercitate dalle diverse regioni ed Enti locali;

- attribuzione anche di singoli beni individuati in liste determinate;

- attribuzione di beni immobili secondo il criterio di territorialità;

- individuazione di tipologie di beni di rilevanza nazionale intrasferibili (compresi quelli del patrimonio culturale nazionale);

- metodo della concertazione ai fini dell'attribuzione, con ricorso alla Conferenza unificata.

Vengono stabiliti contenuti particolari per Roma capitale ed in particolare i seguenti specifici principi:

- attribuzione di un patrimonio commisurato alle funzioni e competenze attribuite;

- trasferimento, a titolo gratuito, dei beni appartenenti al patrimonio dello Stato non più funzionali alle esigenze dell'Amministrazione centrale[6].

L'attuazione di queste previsioni presuppone la disponibilità di un quadro completo ed esaustivo delle componenti attive del patrimonio suscettibili di attribuzione, nonché una valorizzazione di tali componenti secondo criteri validi ed univoci. Quest'ultima esigenza acquista rilievo sotto due profili.

In primo luogo per una corretta contabilizzazione degli effetti dell'attribuzione nei conti, tanto dello Stato, quanto dell'ente destinatario della stessa. Al riguardo il processo di

[5] Ai sensi dell'art. 2 della legge delega, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge.
[6] Art. 24, comma 7 della legge delega.

attribuzione rende quanto mai necessario anche un perfezionamento delle concordanze tra Conto del bilancio e Conto del Patrimonio[7].

Inoltre, una corretta ed univoca valorizzazione delle componenti attive del patrimonio rileva ai fini di un'attribuzione equilibrata dei beni ai diversi livelli di governo, ed ai diversi enti di uno stesso livello, in applicazione dei principi e criteri sopra indicati. A tal proposito risulta anche significativa l'individuazione di beni suscettibili di utilizzazione economica[8]. L'importanza di un'equa attribuzione fra enti si apprezza maggiormente se si colloca tale processo nel complessivo quadro innovatore prefigurato dalla legge delega n. 42 del 2009, ove la dotazione patrimoniale degli enti assume un significativo ruolo anche ai fini del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica[9].

L'attuazione della delega in materia di federalismo fiscale, dunque, presuppone il superamento delle criticità sopra rilevate in ordine alla rappresentatività e significatività del Conto del Patrimonio dello Stato ed alla realizzazione di un censimento completo dei beni immobili destinati al trasferimento.

Agli stessi fini, potrebbe risultare particolarmente utile la realizzazione di un Conto patrimoniale del settore pubblico, strumento conoscitivo funzionale ad una attribuzione più consapevole ed, in generale, ad una migliore gestione del complesso patrimonio pubblico anche a seguito del processo di attribuzione[10].

Tuttavia, presupponendo il consolidamento di una omogeneità dei conti, viene in rilievo, sotto questo aspetto, l'esigenza di un'effettiva armonizzazione dei conti di tutte le Amministrazioni pubbliche, principio richiamato tanto nella legge delega in materia di federalismo fiscale[11], quanto nel d.d.l. A.S. 1397 recante "legge quadro in materia di contabilità

---

[7] Vedi par. 1.3.

[8] Obiettivo alla base delle previsioni di cui all'art. 14 del d.lgs n. 279 del 1997 ad oggi non pienamente attuate (Vedi par. 1.2.).

[9] Ci si riferisce in particolare all'introduzione di un sistema premiante nei confronti degli enti virtuosi e di un sistema sanzionatorio nei confronti degli enti meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica, da attuarsi fino alla dimostrazione della messa in atto di provvedimenti atti a raggiungere tali obiettivi, fra i quali si segnala anche "l'alienazione di beni mobiliari e immobiliari rientranti nel patrimonio disponibile dell'ente" (art. 17, comma 1, lett. e) della legge delega).

[10] Perché l'attribuzione in parola ai diversi livelli di governo locale si attui su un terreno fatto di rappresentazioni contabili e strumenti di gestione tale da assicurare la migliore valorizzazione ed utilizzo dei beni, non può non evidenziarsi il particolare rilievo assunto dall'attuazione delle vigenti misure tese al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio in sede locale. Fra queste le previsioni di cui all'art. 58 del DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ai sensi del quale Regioni ed Enti locali sono chiamati a redigere un elenco contenente i beni immobili non strumentali all'esercizio delle funzioni istituzionali suscettibili di valorizzazione o di dismissione.

[11] Art. 2, comma 2, lett. h) della legge delega. Come precisato dalla Corte in sede di audizione sul federalismo fiscale (12 febbraio 2009). Gli obiettivi di armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali sono da leggersi fra gli "*elementi fondamentali di un disegno che inserisce il riconoscimento di un'adeguata autonomia finanziaria degli enti in un sistema di coerenze caratterizzate da un forte spirito di coesione, non solo basato sulla solidarietà, ma anche sulla possibilità - necessità di riconoscersi, anche per i servizi ricevuti, parte di un unico sistema nazionale*".

e finanza pubblica"[12], e che dovrebbe coinvolgere anche i conti patrimoniali[13]. Le istanze di armonizzazione dei sistemi contabili, degli schemi e della tempistica di presentazione e di approvazione dei bilanci di tutte le Amministrazioni pubbliche, già forti in ragione dell'attuale ridotta incidenza del bilancio dello Stato rispetto al complessivo settore pubblico, sono destinate ad accentuarsi proprio in ragione delle novità istituzionali derivate dall'attuazione del federalismo fiscale che, come visto, coinvolgono anche il Patrimonio dello Stato e delle altre Amministrazioni. Pertanto, le esigenze di maggiore leggibilità e trasparenza dei conti relative al complesso degli enti e degli organismi che compongono la Pubblica Amministrazione, anche in ragione dei rapporti con l'Unione Europea, attengono altresì agli aspetti patrimoniali. Si richiama, al riguardo, la necessità di dare piena applicazione alla classificazione delle voci del Conto del Patrimonio secondo il SEC'95, che consentirebbe, fra l'altro, la comparabilità dei dati patrimoniali del settore pubblico con quelli dei corrispondenti conti degli altri Paesi.

Particolari utilità, a questi fini, potrebbero inoltre derivare dalla proposta contenuta nel disegno di legge citato (d.d.l. A.S. 1397) di una banca dati unitaria delle Amministrazioni pubbliche presso la Ragioneria generale dello Stato, "al fine di assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, nonché per acquisire gli elementi informativi necessari per dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale", ove se ne estendesse l'operatività anche ai dati patrimoniali[14].

2. Attività finanziarie

Le attività finanziarie rappresentano il 78,6 per cento del totale delle attività (il 78,72 per cento nel 2007) con un aumento di oltre 69 miliardi rispetto al precedente esercizio finanziario.

---

[12] Il disegno di legge quadro dedica all'argomento il titolo I, utilizzando lo strumento della delega al Governo per l'emanazione, entro un anno, previa intesa in sede di Conferenza unificata degli enti territoriali e parere delle Commissioni parlamentari competenti, di appositi decreti legislativi per l'armonizzazione dei sistemi contabili, degli schemi e della tempistica di presentazione e di approvazione dei bilanci di tutte le Amministrazioni pubbliche.

[13] Si ricorda al riguardo come la Corte, in sede di audizione parlamentare (8 aprile 2009) abbia evidenziato l'esigenza di un coordinamento degli specifici principi e criteri direttivi individuati nel disegno di legge quadro con quelli recati dal provvedimento di delega al Governo in materia di federalismo fiscale che presenta contenuti e regole di coordinamento finanziario numerose e dettagliate, di sicura incidenza sul processo attuativo della riforma contabile. Inoltre nella stessa sede, asserita la sostanziale condivisibilità delle linee generali della proposta, si è evidenziato come taluni principi e criteri direttivi della delega andrebbero adeguatamente approfonditi. Fra questi, in particolare, quello concernente l'affiancamento, a soli fini conoscitivi, di un sistema di contabilità economico-patrimoniale a quello finanziario (art. 2, comma 2, lett. d), coerente peraltro con la conferma del criterio della competenza giuridica e della cassa operata per il bilancio dello Stato.

[14] Titolo III del d.d.l. S. 1397. Come precisato dalla Corte dei conti in sede di audizione (8 aprile 2009) in merito alla generale proposta di tale banca dati, sarebbe opportuno prevedere un coinvolgimento della stessa Corte su metodologie e criteri di acquisizione ed elaborazione dei dati, fermo restando quanto previsto dall'art. 11, comma 6 della legge n. 15/2009, al fine di giungere al completo consolidamento delle operazioni dell'intero settore pubblico, assicurando le indispensabili valutazioni di coerenza e di congruità delle azioni amministrative svolte dai diversi livelli di governo.

La voce intestata ai crediti costituisce il 68,8 per cento delle attività finanziarie, in lieve incremento rispetto al precedente esercizio (nel 2007 era pari al 66 per cento).

Nel dettaglio delle attività finanziarie, si riscontra un incremento della voce dei "Crediti" da 275,5 miliardi a 334,9 miliardi e, in misura minore, della voce "Azioni ed altre partecipazioni" da 112,6 miliardi a 114,4 miliardi.

Tra le attività finanziarie le "anticipazioni attive", sono aumentate di 7,8 miliardi passate da 28,8 miliardi a 36,6 miliardi, con particolare riferimento all'aumento della posta dei "crediti concessi ad enti pubblici e ad istituti di credito", passata da 14,5 miliardi a 22,4 miliardi.

Tra i "crediti di tesoreria", voce principale dei "crediti", si è registrato un aumento dei "pagamenti da regolare" da 74 miliardi a 100,2 miliardi; altri aumenti hanno riguardato le "disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria provinciale" (+9,4 miliardi).

La posta connessa ad "altri crediti" è rimasta sostanzialmente immutata (34 miliardi 992).

Anche per il 2008 si conferma l'assoluta prevalenza delle operazioni connesse ai conti correnti di tesoreria rispetto a quelle legate al bilancio e va ribadita l'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.

2.1. 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 e aziende pubbliche in società per azioni (chiamate ad esercitare 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 d'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.

Al Conto del Patrimonio per l'esercizio 2008 sono state allegate schede informative, peraltro riferite all'esercizio 2007, 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 o 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 nell'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.

(in valori assoluti)

	% di partec.	Valore nom. Compless. 31 dicembre 2006	% di partec.	Valore nom. Compless. 31 dicembre 2007
Amministrazione partecipante: Ministero dell'economia e delle finanze				
Società				
Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo*	100,00	1.126.383.864,00	100,00	1.126.383.864,00
Alitalia - Linee Aeree Italiane S.p.A.	49,90	647.349.387,60	49,90	647.350.803,76
Anas S.p.A.	100,00	2.269.892.000,00	100,00	2.269.892.000,00
Arcus S.p.A.	100,00	8.000.000,00	100,00	8.000.000,00
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.	70,00	2.450.000.000,00	70,00	2.450.000.000,00
Cinecittà Holding S.p.A.	100,00	75.400.000,00	100,00	75.400.000,00
Coni Servizi S.p.A.	100,00	1.000.000,00	100,00	1.000.000,00
Consap S.p.A.	100,00	5.200.000,00	100,00	5.200.000,00
Consip S.p.A.	100,00	5.200.000,00	100,00	5.200.000,00
Enav S.p.A.	100,00	1.121.744.385,00	100,00	1.121.744.385,00
Enel S.p.A.	21,13	1.305.237.516,00	21,13	1.305.396.832,00
Eni S.p.A.	20,31	813.443.277,00	20,31	813.443.277,00
Eur S.p.A.	90,00	580.723.200,00	90,00	580.723.200,00
Ferrovie dello Stato S.p.A.	100,00	38.790.425.485,00	100,00	38.790.425.485,00
FINAM S.r.l.**	100,00	10.000.000,00		
Finmeccanica S.p.A.	33,77	630.856.846,40	33,75	630.856.846,40
Fintecna S.p.A.	100,00	240.079.530,00	100,00	240.079.530,00
GRTN S.p.A.	100,00	26.000.000,00	100,00	26.000.000,00
Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.	100,00	340.000.000,00	100,00	340.000.000,00
ISVEIMER S.p.A.	33,18	20.698.313,28	33,18	20.698.313,28
Italia Lavoro S.p.A.***	100,00	74.786.057,00	100,00	74.786.057,00

	% di partec.	Valore nom. Compless. 31 dicembre 2006	% di partec.	Valore nom. Compless. 31 dicembre 2007
Italtrade S.p.A.	100,00	10.200.000,00	100,00	10.200.000,00
LAM.FOR. S.r.l.	100,00	6.344.672,00	100,00	6.344.672,00
MEFOP S.p.A.	56,33	58.583,20	56,33	58.583,20
Patrimonio dello Stato S.p.A.	100,00	1.000.000,00		
Poste Italiane S.p.A.	65,00	848.971.500,00	65,00	848.971.500,00
RAI Radio Televisione Italiana S.p.A.	99,56	241.447.000,00	99,56	241.447.000,00
Sace S.p.A.	100,00	7.840.053.892,00	100,00	4.340.053.892,00
SEAT S.p.A.	0,10	238.195,47	0,10	238.195,47
Sicot S.r.l.	100,00	2.500.000,00	100,00	2.500.000,00
SOGEI S.p.A.	100,00	28.830.000,00	100,00	28.830.000,00
Sogesid S.p.A.	100,00	54.820.920,00	100,00	54.820.920,00
Sogin S.p.A.	100,00	15.100.000,00	100,00	15.100.000,00
SOSE S.p.A.	88,89	2.066.000,00	88,89	2.066.000,00
Telecom Italia Media S.p.A.	0,02	24.941,43	0,02	24.941,43
Amministrazione partecipante: Ministero delle politiche agricole e forestali				
Società				
Buonitalia S.p.A.	70,00	350.000,00	70,00	350.000,00
Agenzia di Pollenzo S.p.A.			3,92	999.997,68
ISA S.p.A.	100,00	300.000.000,00	100,00	300.000.000,00
Amministrazione partecipante: Ministero delle attività produttive				
Società				
SO.FI.COOP.	83,00	33.402.537,00	99,61	33.410.268,00
CFI Cooperazione Finanza Impresa S.C.P.A.	98,26	82.320.576,00	98,26	82.320.576,00
Simest S.p.A.	76,00	125.139.130,48	76,00	125.139.130,48
Amministrazione partecipante: Ministero per i beni e attività culturali				
Società				
Ales Arte, Lavoro e Servizi S.p.A.	30,00	1.684.800,00	30,00	1.684.800,00

* Si tratta della trasformazione della Società Sviluppo Italia in Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e dello sviluppo.

** Società liquidata con quietanze del 15 maggio quietanza di 4 milioni; 27 giugno 600 mila euro e 451.936,71 a seguito di riduzione del capitale sociale.

*** In merito a tale Società vedasi la relazione della Sezione centrale di controllo n. 17/2008.

Fonte: Dati desunti dal Conto generale del Patrimonio dello Stato al 31 dicembre 2007 e al 31 dicembre 2008.

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, quali Ferrovie dello Stato, Enel, Cassa Depositi e Prestiti, Sace e Sviluppo Italia, oggi trasformata in Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e dello sviluppo.

In particolare, si attesta al 21,13 per cento la quota di partecipazione dell'Enel ed è stata posta in liquidazione la Finam S.r.l.; è stata, infine, cancellata l'iscrizione della Patrimonio S.p.A. in quanto è iscritta, come partecipazione indiretta, tra le quote della Fintecna S.p.A.[15].

[15] Nel 2008 la società Patrimonio dello Stato ha alienato 3 compendi immobiliari per un controvalore di libro di 3,7 milioni di euro e un prezzo di vendita di 5,2 milioni.

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.

Nel 2008 si sono verificate modifiche del pacchetto azionario dello Stato per effetto della gestione da parte della società Fintecna che ha registrato nel 2008 una riduzione del capitale investito per 671 milioni di euro, essenzialmente a seguito dell'accantonamento a fronte dell'intero valore della partecipazione in Alitalia Servizi (202 milioni di euro) e dell'incasso dei crediti d'imposta, avvenuto sul finire dell'esercizio, per 493 milioni di euro.

La diminuzione delle partecipazioni della predetta società consegue a rettifiche di valore negativo per 203 milioni essenzialmente riferibili ad Alitalia Servizi in relazione alla ammissione della Società alle procedure concorsuali (202 milioni), alla cancellazione di Consorzi e Società consortili per chiusura di liquidazioni per 184 mila ed a cessioni per 327 mila, mentre le variazioni in aumento sono riferite ad acquisti per 78 milioni, tra cui di rilievo l'acquisizione dell'1,46 per cento del capitale sociale di Air France, già detenuto dall'Alitalia Linee Aeree Italiane.

La variazione nei crediti si riferisce essenzialmente al contrapposto effetto della erogazione del finanziamento di 80 milioni a Ligestra, per consentire a quest'ultima il regolamento dell'acquisizione del patrimonio ex Efim e del rimborso da parte di Fintecna Immobiliare di 172 milioni, a valere sul finanziamento di iniziali 602 milioni a suo tempo erogato nell'ambito dell'operazione di "*spin-off* immobiliare".

Tra le variazioni dell'esercizio si segnalano l'incasso di rate per 10 milioni a valere sul credito a fronte della cessione di un immobile a Sogei, iscritto nel 2007 ed il rimborso del credito residuo verso Alto Vicentino Traforo, iscritto nel 2007 a fronte della cessione della Società Veneta Traforo (5,5 milioni); le altre variazioni sono essenzialmente riferite ad incassi su un elevato numero di posizioni con importi minori.

3. Attività non finanziarie prodotte

Le attività non finanziarie prodotte sono state al 31 dicembre 2008 pari a 128,8 miliardi (109,7 miliardi nel 2007). Nel 2008 registrano un aumento di 19,1 miliardi.

Gli incrementi più significativi, con un ammontare di circa 19 miliardi, 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 da variazioni in aumento sono state quelle attinenti ai "fabbricati civili adibiti a fini istituzionali" (uso

governativo e caserme) con 2,6 miliardi (25,3 miliardi), e i "beni immobili di valore culturale" (beni artistici e beni archeologici") iscritti per la prima volta nel Conto con il valore di 15,9 miliardi[16].

La voce di maggiore consistenza è stata quella riguardante gli "equipaggiamenti logistico-militari", da 1,08 miliardi a 20,2 miliardi, anche in applicazione dei criteri di valutazione secondo valori di mercato[17], dai "mezzi navali da guerra" con 9,8 miliardi, seguita dai "mezzi di trasporto aerei" con 2,4 miliardi.

Le diminuzioni più significative sono state rilevate nelle voci "mezzi terrestri da guerra" (-746 milioni), "fabbricati commerciali" (-534 milioni) e "fabbricati civili gestiti dagli IACP" (-11 milioni).

3.1. Il censimento del patrimonio immobiliare dello Stato

Il processo di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, avviato con scarsi successi nell'ultimo decennio, ha subito un rallentamento dopo l'inversione di tendenza registrata nel precedente esercizio, con l'avvio di un processo di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, anche al fine di contribuire al riequilibrio dei conti pubblici.

Gli interventi normativi sui quali si è fondato tale processo hanno riguardato sostanzialmente tre aspetti: la riduzione della spesa per gli usi governativi e la razionalizzazione degli spazi in uso alle Amministrazioni pubbliche, l'incremento delle entrate con il rafforzamento dell'attività di gestione ordinaria, l'introduzione di nuovi strumenti per la valorizzazione degli immobili come la concessione di lungo periodo e i programmi unitari di valorizzazione; sono, inoltre, rientrati nella disponibilità dello Stato alcuni beni in gestione del Ministero della difesa, non più utili ai fini militari, anch'essi potenzialmente oggetto di valorizzazione.

Il relativo percorso si è svolto nelle tre fasi previste: la ricognizione degli immobili[18], la predisposizione del piano di razionalizzazione e la pubblicizzazione del piano; non sono, tuttavia, mancati difficoltà e ritardi nella comparazione e nel raccordo delle diverse fonti informative esistenti e nell'individuazione di una ripartizione dei cespiti in relazione ai soggetti utilizzatori; non è stato ancora completato l'aggiornamento dei valori degli inventari dei beni oggetto di censimento.

---

[16] Iscrizione conseguente all'applicazione della circolare n. 8 del 20 febbraio 2009 del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

[17] In applicazione delle indicazioni fornite dal competente Ufficio Centrale del Bilancio, per una esposizione dei dati del conto del Patrimonio dello Stato secondo la classificazione SEC'95.

[18] In tale ricognizione sono compresi anche i beni immobili ubicati all'estero.

In particolare, dal Conto del Patrimonio risulta una consistenza dei beni immobili al 31 dicembre pari a 51,1 miliardi (+18,9 miliardi rispetto al 2007) e un analogo aumento (+18,9 miliardi rispetto al 2007) è avvenuto per i valori riportati nel riepilogo generale degli inventari riferiti ai medesimi beni immobili, con una consistenza finale pari a 48,9 miliardi; nel 2008 è avvenuto comunque un sostanziale allineamento dei dati riferiti alle variazioni apportate al Conto del Patrimonio e al riepilogo generale degli inventari. Le variazioni in aumento registrate nel Conto del Patrimonio sono essenzialmente riferite all'avvenuta iscrizione dei beni artistici e archeologici (15,9 miliardi) e in misura minore (circa +2,6 miliardi) ai fabbricati civili adibiti ad usi istituzionali.

Per quanto attiene ai fabbricati civili adibiti a fini istituzionali, la legge finanziaria per il 2008 (art. 2, comma 618)[19], che disciplina le spese per manutenzione ordinaria e straordinaria, ha previsto un tetto a questa spesa in base al valore degli immobili (come determinati dall'Agenzia del Demanio) nella misura dell'1,5 per cento per l'anno 2008 e del 3 per cento a decorrere dal 2009; ha inoltre previsto il versamento in entrata dello Stato, entro il 30 giugno, della differenza tra l'importo delle spese di manutenzione relative al 2007 e quello delle stesse, rideterminate a partire dal 2008, secondo tali nuovi criteri.

Viene di seguito rappresentata la tabella riepilogativa per Regione di ubicazione che riporta gli elenchi degli immobili, censiti dall'Agenzia del Demanio, con i relativi valori da impiegare nella determinazione dei limiti di spesa previsti dal citato comma 618.

(in valori assoluti)

Regione	Totale valore degli immobili
ABRUZZO	681.389.197
BASILICATA	241.377.602
CALABRIA	434.710.579
CAMPANIA	6.138.747.858
EMILIA ROMAGNA	5.423.983.229
FRIULI VENEZIA GIULIA	2.263.446.814
LAZIO	20.867.425.610
LIGURIA	977.762.048
LOMBARDIA	4.783.497.094
MARCHE	689.956.782
MOLISE	151.129.782
PIEMONTE	3.263.857.934
PUGLIA	2.483.180.503

[19] Art. 2, comma 618 legge finanziaria per il 2008: Le spese annue di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili utilizzati dalle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato non possono superare, per l'anno 2008, la misura dell'1,5 per cento e, a decorrere dal 2009, la misura del 3 per cento del valore dell'immobile utilizzato. Detto limite di spesa è ridotto all'1 per cento nel caso di esecuzione di interventi di sola manutenzione ordinaria. Per gli immobili in locazione passiva, è ammessa la sola manutenzione ordinaria nella misura massima dell'1 per cento del valore dell'immobile utilizzato. Dall'attuazione del presente comma devono conseguire economie di spesa, in termini di indebitamento netto, non inferiori a 650 milioni per l'anno 2008, 465 milioni per l'anno 2009 e 475 milioni a decorrere dall'anno 2010.

SARDEGNA	963.761.856
SICILIA	1.919.357.024
TOSCANA	5.080.285.676
TRENTINO ALTO ADIGE	1.553.746.783
UMBRIA	803.941.288
VALLE D'AOSTA	333.718.237
VENETO	3.193.134.789
Totale complessivo	62.248.410.694

Fonte: Dati Agenzia del Demanio

Con riferimento alla dislocazione regionale della predetta tipologia di beni immobili è di seguito rappresentato, ripartito per ubicazione, il valore degli immobili risultante dal Conto dell'esercizio 2008 e da quanto riportato nel riepilogo generale degli inventari.

Ripartizione degli immobili adibiti a fini istituzionali per Regioni. Anno 2008

(in valori assoluti)

Regione	Consistenza finale del Conto generale del Patrimonio	Valore economico desunto dal riepilogo generale degli inventari (Agenzia del Demanio)
ABRUZZO	439.757.548,38	439.757.548
BASILICATA	136.968.927,10	136.968.927
CALABRIA	307.305.023,91	307.305.024
CAMPANIA	1.688.228.179,97	1.688.228.180
EMILIA ROMAGNA	1.114.254.433,71	1.114.254.434
FRIULI VENEZIA GIULIA	457.962.357,39	457.962.357
LAZIO	11.059.535.422,26	10.349.663.108
LIGURIA	472.670.913,86	472.670.914
LOMBARDIA	1.818.958.216,20	1.818.958.216
MARCHE	277.807.062,00	291.003.907
MOLISE	122.640.133,98	122.640.134
PIEMONTE	957.283.584,20	957.283.584
PUGLIA	850.385.087,74	850.385.088
SARDEGNA	1.064.521.027,60	1.064.521.028
SICILIA	1.093.214.995,23	1.092.619.278
TOSCANA	1.444.012.008,85	1.473.266.499
TRENTINO ALTO ADIGE	888.798.480,00	888.798.481
UMBRIA	364.202.998,75	364.202.000
VALLE D'AOSTA	76.389.396,75	76.389.397
VENETO	842.553.163,92	842.553.164
TOTALE	**25.477.448.961,80**	**24.809.431.268,00**

Fonte: Dati S.i.R.G.S.-Cdc e Riepilogo generale degli inventari Agenzia del Demanio.

A parte un lieve disallineamento evidenziato nei dati riportati nel Conto patrimoniale e in quelli riportati nel riepilogo generale degli inventari, dall'analisi della predetta tabella si pone in evidenza la maggiore concentrazione di beni immobili nel Lazio, seguita da quella in Campania e in Trentino Alto Adige.

3.2. I risultati delle vendite effettuate dall'Agenzia del Demanio

La consistenza finale dei beni disponibili per la vendita è stata pari a 3,2 miliardi nel 2008.

Secondo i dati riportati nel riepilogo generale degli inventari la maggiore concentrazione di tali beni immobili (n. 1.394) si riferisce a quelli collocati nelle Regioni Lazio, Veneto e Lombardia.

All'Agenzia del Demanio, ente pubblico economico, sono attribuiti i compiti relativi ai beni immobili dello Stato (art. 65 del d.lgs n. 300 del 1999; art. 2 dello statuto, approvato con d.m. del 28 gennaio 2004), 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.

Nel 2008 è stato decisamente modesto il numero delle vendite effettuate, mentre è di gran lunga più elevato il relativo valore, anche in ragione dell'adozione di valutazioni dei beni maggiormente ispirati a criteri economici.

Si precisa che nel 2008 sono stati stipulati 194 contratti per la vendita a trattativa privata (comma 433 dell'articolo 1 della legge n. 311 del 2004) di quote indivise di fondi interclusi e di immobili gravati da diritti reali di godimento (usufrutto, superficie, enfiteusi e servitù) e di garanzia (ipoteca) a favore di terzi, per un importo complessivo di 8,7 milioni.

Nel 2008 sono stati stipulati 60 contratti di vendita ai Comuni di aree appartenenti al patrimonio ed al demanio dello Stato (comma 434 dello stesso articolo), per un importo di circa 6,5 milioni.

A seguito dell'autorizzazione a procedere alle predette vendite, l'Agenzia ha conseguito i seguenti risultati:

1. vendite a trattativa ai sensi del comma 433: totale valore dei contratti stipulati nell'anno 2008 = 5,2 milioni di euro;
2. vendite ai Comuni ai sensi dei commi 434-435: totale valore dei contratti stipulati nell'anno 2008 = 1,3 milioni di euro;
3. vendite ai sensi dei commi 436-437-438: totale valore dei contratti stipulati/verbali di aggiudicazione provvisoria a seguito di asta pubblica nell'anno 2008 = 29,1 milioni di euro;
4. vendite ai sensi dei commi 217-219 legge n. 296/2006: totale valore dei contratti stipulati nell'anno 2008 = 10,9 milioni di euro;

5. vendite ai sensi del comma 263 legge n. 296/2006 (beni ex Difesa): totale valore dei contratti stipulati nell'anno 2008 = 4,1 milioni di euro.

Oltre alle vendite sopraindicate, l'Agenzia del Demanio è stata altresì impegnata nella definizione di altre tipologie di vendita quali gli atti di sconfinamento per 2,7 milioni nonché transazioni, permute (per la parte regolata in termini di controvalore economico), le cessioni volontarie e alienazioni sulla base delle leggi nn. 549/1995 e 579/1993, per un valore complessivo di 4,2 milioni di euro.

Di seguito si riportano riassuntivamente i valori delle vendite relative all'anno 2008 per tipologia normativa.

(in milioni di euro)

Categoria	Norma Specifica	Anno 2008
Vendite per sconfinamenti	DL 143/2003 art. 5-*bis*	2,7
Vendita di beni non strategici	Legge n. 311/2004 art.1 commi 433-438	35,6
Vendite per transazioni con parere favorevole dell'Avvocatura dello Stato		1,2
Incassi da permute con saldo attivo a favore dello Stato		0,1
Vendite unità residenziali residuali	Legge n. 296/2006 commi 217-219	10,9
Vendite beni dismessi dalla Difesa	Legge n. 296/2006 comma 263	4,1
Altre vendite		3,0

Fonte: Dati Agenzia del Demanio

3.3. Beni immobili dismessi dal Ministero della difesa

La legge finanziaria per il 2008 (art. 1, comma 320, legge n. 244/2007) e, ancora prima, quella per il 2007 (art. 1, comma 263, legge n. 296/2006) hanno previsto la dismissione dei beni immobili non più utili ai fini istituzionali.

Dette disposizioni, emanate nel quadro dei processi di razionalizzazione dell'uso degli immobili pubblici ed al fine di adeguare l'assetto infrastrutturale delle Forze armate alle esigenze derivanti dall'adozione dello strumento professionale, hanno demandato al Ministero della difesa l'individuazione dei beni immobili di proprietà dello Stato mantenuti in uso al medesimo Dicastero per finalità istituzionali, suscettibili di permuta con gli enti territoriali[20].

[20] La valutazione degli effetti economici delle operazioni di permuta sono rese difficoltose dalla scarsa applicazione data dall'Amministrazione della Difesa all'art. 111 del regolamento di contabilità generale dello Stato.

Tali beni rientrano, quindi, nel portafoglio immobiliare dello Stato gestito dall'Agenzia del Demanio che provvede, a sua volta, alla loro presa in consegna e, successivamente, alla loro valorizzazione ovvero vendita, previa analisi volta all'individuazione delle specifiche potenzialità.

All'Agenzia stessa sono state, quindi, affidate le relative attività e procedure di permuta, d'intesa con il Ministero della difesa, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico-contabile.

In particolare, la legge finanziaria 2008, ha modificato il disposto della precedente Finanziaria prevedendo l'emanazione per l'anno 2008 di un unico decreto entro il 31 ottobre 2008 (III decreto) per un valore di 2.000 milioni; detta disposizione è stata successivamente modificata con la legge n. 133/2008, art. 14-*bis* che ha procrastinato l'emanazione del terzo decreto al 31 dicembre 2008 ed eliminato nel contempo il limite di 2.000 milioni di euro inizialmente previsto, nonché introdotto nuove procedure per la dismissione del patrimonio infrastrutturale della Difesa.

Infatti, viene rovesciato il rapporto tra Ministero ed Agenzia del Demanio nella complessa materia concernente l'alienazione, la permuta, la valorizzazione e gestione degli immobili di proprietà dello Stato mantenuti in uso alla Difesa per finalità istituzionali.

L'applicazione di tali disposizioni ha fatto conseguire finora risultati modesti ed è stata caratterizzata da incertezze e rettifiche nell'individuazione dei beni stessi[21].

Alla fine dell'esercizio 2008 è stato emanato il citato decreto comprendente 22 immobili da riconsegnare all'Agenzia del Demanio entro il 30 giugno 2009; a seguito delle citate modifiche, il valore complessivo dei beni immobili inseriti nei predetti decreti è stato di 2.055 milioni, dei quali 1.000 milioni nel decreto 27 febbraio 2007 e 1.055 milioni nel decreto del 25 luglio 2007, comprensivi di 55 milioni per oneri necessari alla relativa riallocazione di alcuni uffici.

In applicazione dei predetti decreti, sono stati finora restituiti all'Agenzia 355 beni immobili e 64 sono in corso di riconsegna (con 6 funzioni da riallocare), ad avvenuto completamento delle procedure di riallocazione delle citate funzioni.

Un elemento che sarà necessario tener presente, nel presumibile incremento delle "permute" non solo relative ai beni ma "miste" e cioè riguardanti beni e servizi, come la recente normativa (in particolare l'art. 14-*bis* del DL n. 112/2008, convertito con la legge n. 133/2008,

[21] Con il medesimo decreto sono stati apportati ai decreti del 27 febbraio 2007 e 25 luglio 2007 con espunzione di n. 18 immobili per sopraggiunte ed imprescindibili esigenze operative e sostituzione degli immobili espunti con ulteriori n. 15 immobili.

che costituisce un esplicito approfondimento nella relazione Difesa) consente, è che il ritorno economico delle relative operazioni non sarà riscontrabile nelle risultanze del bilancio finanziario dovranno quindi esserne curate le tempestive registrazioni, ai sensi dell'art. 111 del regolamento di contabilità generale dello Stato, nel Conto del Patrimonio.

3.4. La gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata

I beni immobili definitivamente confiscati alla criminalità organizzata al 31 dicembre 2008 risultano in totale 8.747, con un incremento del 9 per cento rispetto al 2007, dei quali 5.041 sono stati già destinati, 276 sono usciti dalla gestione senza formale destinazione per cause varie (quali revoca della confisca, esecuzioni immobiliari, esproprio per abusivismo edilizio) e 3.430 sono censiti come beni immobili ancora in gestione da destinare[22].

Nel 2008 vi è stato un incremento dei beni immobili destinati di oltre il 50 per cento rispetto al 2007 (1.047).

Quanto agli immobili ancora da destinare, per il 37 per cento il procedimento di destinazione risulta sospeso per motivazioni varie (pendenza di sequestri penali, azioni giudiziarie, appartenenza al patrimonio di aziende confiscate, indestinabilità per consistenza/ubicazione), mentre per il 27 per cento sussistono ostacoli rilevanti alla destinazione (es. gravami ipotecari, comproprietà di quote indivise, etc.); per i restanti 1.252 immobili, il 40 per cento risulta occupato a vario titolo[23].

Alla suddetta data il totale dei beni immobili confiscati mantenuti al Patrimonio indisponibile dello Stato, per un valore complessivo di oltre 163 milioni, è pari a 727 (di cui 562 destinati per finalità di ordine pubblico, 73 per finalità di Protezione civile, 21 per finalità di giustizia, 24 per usi governativi, e 47 quali immobili aziendali/produttivi), mentre, quello dei beni trasferiti al patrimonio indisponibile dei Comuni è, invece, pari a 4.314 (di cui 3.253 destinati a finalità sociali e 1.061 a finalità istituzionali)[24]; circa l'87 per cento dei beni destinati è stato consegnato agli enti assegnatari; mentre per il 3 per cento degli immobili le operazioni di consegna risultano ancora in corso in quanto la destinazione è stata definita negli ultimi 3 mesi

[22] La Sezione centrale di controllo sulla gestione ha programmato un'indagine in relazione ai beni confiscati alla criminalità organizzata.

[23] Nell'ambito di quest'ultima categoria, per il 35 per cento risulta già formulata o in via di completamento la proposta di destinazione, mancando nei restanti casi i previsti pareri (Comune e Prefettura).

[24] Nell'ambito dei beni immobili trasferiti agli Enti locali per finalità sociali: n. 808 sono stati destinati a centro per varie attività sociali; n. 827 a sede di associazioni; n. 759 quali aree destinate ad utilità sociali; n. 752 ad alloggio per indigenti; n. 107 per le realizzazioni di progetti speciali per la criminalità organizzata (Libera Terra, progetti PON, Consorzio Sviluppo e Legalità); mentre del totale degli immobili trasferiti per finalità istituzionali, n. 443 sono stati destinati a sede di uffici comunali; n. 132 a sede di struttura socio sanitaria; n. 173 a depositi; n. 97 come scuole; n. 66 a presidi per la legalità; n. 27 ad aree per parcheggi; n. 25 a sede di uffici dei vigili urbani e n. 98 ad altre finalità quali ad esempio discariche, Protezione civile.

del 2008. Per la restante parte dei beni destinati (circa il 10 per cento del totale), la consegna non è stata effettuata per intervenuta sospensione delle procedure di sgombero, o perché sono stati avviati, dopo la destinazione, incidenti di esecuzione per revoca della confisca, o altre azioni giudiziarie.

L'Agenzia del Demanio ha segnalato che tra i beni stimati e, in particolare, per quelli definiti senza criticità, il fattore che ritarda maggiormente la formulazione di una proposta e la conseguente destinazione è rappresentato dall'acquisizione dei pareri previsti dalla normativa di riferimento: per tale motivo nel corso del 2008 per ovviare, sia pure parzialmente, a tale inconveniente, l'Agenzia ha consolidato modalità operative più efficaci e, in particolare, con quei comuni con maggiore presenza di beni confiscati, si è pervenuti alla stipula di appositi protocolli d'intesa. I protocolli hanno avuto ad oggetto complessivamente 419 beni ed hanno riguardato i comuni di Roma, Reggio Calabria, Palermo e Bari.

Inoltre, il 26 luglio 2008 è stato sottoscritto un Accordo con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, che ha portato all'istituzione di un tavolo tecnico permanente che sta esaminando diverse proposte di utilizzo di beni confiscati per lo sviluppo di progetti legati al mondo dell'istruzione e della ricerca scientifica.

Sempre in tema di destinazioni effettuate nel 2008, il numero degli immobili inseriti negli atti di destinazione, per un valore totale di circa 219,8 milioni, risulta assegnato come segue: 137 al Patrimonio indisponibile dello Stato (78 per finalità di ordine pubblico, 17 per finalità di Protezione civile, 11 per finalità di giustizia, 19 per usi governativi e 12 per finalità aziendali), mentre 910 sono stati trasferiti ai Comuni, 698 per finalità sociali (di cui 121 come centri per attività sociali, 201 quali sedi di associazioni, 198 per aree destinate ad utilità sociale, 173 quali alloggi per indigenti, 5 per progetti speciali contro la criminalità organizzata), e 212 per finalità istituzionali (di cui 102 per uffici comunali, 16 per strutture socio-sanitarie, 33 per depositi, 22 come scuole, 5 per presidi della legalità, 8 per aree di parcheggio, 5 per sede di vigili urbani, 21 per altre finalità quali canili, discariche, Protezione civile).

Al termine dell'esercizio 2008, lo *stock* complessivo dei beni immobili confiscati da destinare è risultato pari a 3.430 unità, in diminuzione di 382 unità rispetto al corrispondente dato (3.812) al 31 dicembre 2007. Tale diminuzione è stata determinata dal saldo tra i nuovi beni confiscati entrati a far parte, nel 2008, dello *stock* dei beni in gestione (pari a 784 unità immobiliari), e quelli destinati nel corso dell'esercizio e dei relativi aggiornamenti.

Delle 784 unità immobiliari relative a nuove procedure di confisca comunicate nel corso del 2008, quasi il 60 per cento è relativo a beni ubicati in Sicilia, il 10 per cento in Puglia, il 9 per cento in Calabria e Lombardia, il 6 per cento in Campania e delle 3.430 unità immobiliari

ancora da destinare, il 65 per cento si trova in Sicilia, il 10 per cento in Campania, oltre il 7 per cento in Calabria ed oltre il 6 per cento in Puglia.

Solo poco più della metà degli immobili da destinare risulta libero (54 per cento), un terzo è invece occupato (15 per cento) o locato (18 per cento) e per la restante parte sono in corso le procedure per la liberazione.

Per oltre un terzo dei beni (37 per cento) la destinazione è sospesa per sequestri penali (207), azioni giudiziarie (336), inclusione nel patrimonio di aziende confiscate (665), impossibilità di destinare per caratteristiche oggettive dei beni (56).

Non sono mancate situazioni di criticità che hanno ostacolato il procedimento di destinazione (27 per cento), che hanno interessato, in particolare, alcune Regioni: Campania con circa il 46 per cento dei beni effettivamente in gestione, seguita da Sicilia e Lombardia (entrambe con il 44 per cento dei beni), mentre in Puglia (26 per cento) si registra la più bassa incidenza dei beni per i quali è stato rilevato un ostacolo alla destinazione.

I beni immobili confiscati in quota indivisa sono 331 e rappresentano la seconda causa di criticità (15 per cento del totale dei beni effettivamente in gestione).

Risultano confiscate 1.139 aziende (15 per cento in più rispetto al 2007), di esse il 72 per cento è concentrato in 3 Regioni (Sicilia, Campania e Lombardia); nella regione Sicilia è presente circa il 38 per cento di tutte le aziende confiscate; la maggior parte delle aziende confiscate appartiene al settore delle costruzioni (30 per cento del totale nazionale) e del commercio (26 per cento) ed è elevato anche il numero di alberghi, ristoranti e di società immobiliari (19 per cento del totale)

Nell'ambito dei veicoli confiscati (2.559), 1.097 sono usciti dalla gestione, per vendita (368), rottamazione (209), cessione in uso gratuito alle forze dell'ordine (79) e alcuni sono stati oggetto di revoca (29); in gran parte risultano mai rinvenuti (oltre 400).

3.5. La valutazione dei beni di interesse storico e artistico

Tra le attività non finanziarie prodotte, appare maggiormente significativa nel 2008 la consistenza complessiva dei beni immobili di valore culturale, incrementati di 16 miliardi, essenzialmente dovuti a rivalutazioni (8,5 miliardi) e demanializzazioni (2,1 miliardi).

Tra le summenzionate poste, gli aumenti più consistenti sono stati registrati tra i beni artistici (+15,7 miliardi) e in misura minore quelli archeologici (135 milioni); difatti,

l'aggiornamento dei valori di tale tipologia di beni non ha riguardato i siti archeologici e i monumenti di interesse nazionale.

In riferimento alle esigenze prioritarie di intervento manutentivo, l'Agenzia del Demanio ha adottato una metodologia all'avanguardia nei sistemi di gestione immobiliare e soprattutto innovativa per la Pubblica Amministrazione, vale a dire la "Manutenzione preventiva".

Il processo di rilevazione dello stato manutentivo degli immobili mira a mantenere inalterato nel tempo il valore del patrimonio edificato di proprietà dello Stato ed a favorire maggiore conoscenza, presidio e governo degli immobili gestiti.

La metodologia adottata prevede un monitoraggio regolare dello stato di conservazione degli immobili al fine di individuare tempestivamente o prevenire i processi di degrado e usura, ridurre il ricorso all'intervento non programmato ed eliminare gli interventi d'urgenza[25].

Di seguito si riporta una tabella di sintesi della ripartizione su base regionale delle schede oggetto di elaborazione del manuale di manutenzione preventiva per il 2008, con particolare evidenza di quelle relative a beni di demanio storico-artistico.

Regione	Totale schede	di cui schede di demanio storico-artistico
ABRUZZO	13	0
BASILICATA	25	1
CALABRIA	17	1
CAMPANIA	33	15
EMILIA ROMAGNA	20	1
FRIULI VENEZIA GIULIA	29	0
LAZIO	49	9
LIGURIA	26	14
LOMBARDIA	42	3
MARCHE	15	0
MOLISE	20	2
PIEMONTE E VALLE D'AOSTA	38	3
PUGLIA	24	3
SARDEGNA	10	0
SICILIA	27	0
TOSCANA	33	1
TRENTINO ALTO ADIGE	5	0
UMBRIA	15	2
VENETO	36	11
TOTALE	**477**	**66**

Fonte: Dati Agenzia del Demanio.

Da considerare che la predisposizione dei manuali di manutenzione preventiva richiede lo svolgimento di attività sul campo con tempi di esecuzione sicuramente onerosi. La strategia

[25] Il Manuale è strutturato secondo una sequenza ordinata di sezioni da compilare e di *report* di elaborazione e sintesi delle informazioni raccolte. Al termine dell'analisi si ottiene la "Valutazione Complessiva dell'Immobile", un parametro che attraverso un unico valore compreso tra 1 e 100, che pondera i risultati registrati per ciascuna unità dei sistemi edilizio e impiantistico, rappresenta lo stato di conservazione dell'immobile.

adottata è stata quella di associare la predisposizione dei suddetti manuali con le attività di vigilanza sui beni svolte dagli uffici, in modo da minimizzare i costi connessi al movimento del personale. Nondimeno le priorità assegnate agli uffici operativi su altre aree di risultato dell'Agenzia limitano la possibilità, stante il vincolo di risorse disponibili, di incrementare in maniera significativa il numero di manuali predisposti.

4. Le attività non finanziarie non prodotte

Le attività non finanziarie non prodotte espongono un incremento di circa 766 milioni, soprattutto in relazione all'aumento del valore dei terreni (764 milioni).

Tra le attività non finanziarie non prodotte vi sono i giacimenti, registrati con una consistenza finale di circa 56 milioni, con un aumento rispetto al precedente esercizio di appena 1,6 milioni; tra di essi la voce più consistente è quella relativa alle riserve di carbone, di petrolio e di gas naturale, con una consistenza di circa 38 milioni.

L'esiguità del valore di consistenza patrimoniale di tale voce, se rapportata con le altre poste del Conto, non diminuisce l'importanza strategica che dette riserve rappresentano nei confronti delle predette fonti non rinnovabili di energia, ottenute da combustibili fossili, né l'opportunità che un adeguato monitoraggio e censimento di dette fonti può costituire per le scelte strategiche negli approvvigionamenti di energia.

A tal fine sarebbe utile corredare la posta patrimoniale relativa a dette voci con indicazioni di maggior dettaglio circa la collocazione e lo stato di conservazione e di utilizzo economico delle predette fonti energetiche, destinate ad esaurirsi in tempi non eccessivamente lunghi.

4.1. Il Demanio marittimo

La maggiore attenzione verso una più efficace gestione del patrimonio, dal punto di vista economico, ha portato, in applicazione della disciplina prevista dal d.P.R. 13 settembre 2005 n. 296, alla determinazione, da parte dell'Agenzia del Demanio, del canone ordinario dei beni demaniali, procedendo all'accertamento dei prezzi praticati in regime di libero mercato per analoghe tipologie, caratteristiche e destinazioni d'uso dell'immobile[26].

[26] Si ricorda che secondo la vigente normativa lo Stato è completamente estraneo alla gestione del Demanio marittimo, ma incassa i proventi delle concessioni.

In tema di concessioni del demanio marittimo si rinvia a quanto esposto nella relazione della Corte (Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato), approvata con deliberazione n. 29/2008 del 2 dicembre 2008.

In particolare, è stato osservato che, in materia, lo Stato non abbia diritti sui proventi delle concessioni rilasciate e gestite dalle Autorità portuali, valutati (Relazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sull'attività delle Autorità portuali 2006) in oltre 115 milioni complessivi nel 2006, e da Regioni a statuto speciale, come la Sicilia, cui compete la proprietà dei beni del demanio marittimo.

In proposito, la Corte ha sottolineato che il predetto sistema normativo delle concessioni, basato sulla separazione tra la titolarità delle responsabilità gestionali ed amministrative e la titolarità e la diversa destinazione dei proventi pubblici, dà luogo ad un federalismo parziale, ed è fonte di difficoltà ed inconvenienti.

E' stata, inoltre, rilevata la diversificazione nella riscossione dei canoni in relazione alle prescrizioni di differenti regimi concessori, a seconda delle finalità delle concessioni; in particolare, è stato osservato che il settore di maggior rilievo, tenuto conto del numero e valore economico delle concessioni (circa l'80 per cento del totale), è quello turistico - ricreativo e della navigazione da diporto, oggetto delle ultime, innovative disposizioni sui criteri e misure dei canoni di cui alla legge n. 296/2006, Finanziaria per il 2007.

E' stato rilevato che la predetta attività è rimessa alla volontaria e leale collaborazione tra i soggetti interessati, che sono chiamati in tale contesto a fornire dati ed elementi necessari e a dar luogo ad un flusso di informazioni costante e continuativo.

L'efficacia nell'esercizio dei poteri di vigilanza e di controllo sulla gestione delle concessioni e nell'attività di riscossione, che è strumentale alla migliore realizzazione degli obiettivi voluti dal legislatore ed ai fini dell'introito dei canoni (di assoluto rilievo stante la dimensione dell'abusivismo), impone un raccordo tra le diverse autorità titolari dei predetti poteri; difatti, nessuna norma disciplina il raccordo tra le varie Amministrazioni coinvolte, prevedendo procedure e specifici obblighi comportamentali.

Secondo i dati forniti dall'Agenzia del Demanio, nel 2008 lo Stato ha incassato complessivamente 103,4 milioni di euro[27] da concessioni demaniali marittime per il 2008,

[27] L'Agenzia del Demanio esplica i suoi compiti in ordine alla attività di vigilanza sulla riscossione dei proventi (canoni e indennizzi) derivanti dalla gestione dei beni del demanio marittimo. Tale attività comprende, in particolare:
- la verifica della corretta adozione delle nuove tariffe, sulla base delle quali calcolare l'ammontare dei canoni concessori,
- il controllo della riscossione dei canoni derivanti dall'utilizzo dei beni,
- l'esercizio, di concerto con le altre Amministrazioni competenti, dell'attività di vigilanza attraverso ispezioni programmate e concordate con l'Ente gestore.

secondo dati dell'Anagrafe Tributaria.

(in valori assoluti)

Regione	Comune	N. concessioni	Importo Riscosso
ABRUZZO	18	1.111	6.208.175
BASILICATA	6	121	558.339
CALABRIA	79	986	4.332.424
CAMPANIA	57	2.078	7.687.857
EMILIA	13	2.077	8.909.837
FRIULI	11	582	3.955.582
LAZIO	22	1.309	2.102.678
LIGURIA	60	3.677	9.831.084
MARCHE	23	2.199	5.054.772
MOLISE	4	196	806.168
PUGLIA	71	2.608	6.543.572
ROMA	2	741	8.702.627
SARDEGNA	65	2.652	10.022.851
TOSCANA	34	2.718	10.866.324
VENETO	9	668	8.526.021
Riscosso non determinabile	-	-	9.277.188
Totale	**474**	**23.723**	**103.385.499**

Fonte: Dati Agenzia del Demanio

4.2. La tutela del demanio marittimo

In materia di tutela del demanio marittimo sono coinvolte diverse autorità, quali il Comando delle Capitanerie di porto, il Comando generale dell'Arma dei Carabinieri, il Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente, il Corpo Forestale dello Stato, il Comando generale della Guardia di Finanza, il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno.

In particolare, nel corso del 2008 sono stati effettuati, dalle Capitanerie di porto, numerosi controlli preventivi finalizzati alla verifica del rispetto dei titoli concessori e sono state eseguite ispezioni dirette a prevenire fenomeni di occupazione abusiva sulle spiagge e di costruzioni abusive, ovvero di abusivo ampliamento di concessioni esistenti.

Dai dati emersi, secondo fonti dell'Amministrazione, è risultato un regresso delle infrazioni a seguito della diminuzione del numero dei controlli eseguiti; nel 2008 sono stati effettuati:

- 228.907 controlli effettuati a terra (193.062 nel 2005, 218.252 nel 2006 e 261.279 nel 2007);

- 11.796 missioni svolte dai mezzi aeronavali (7.376 nel 2005, 9.131 nel 2006, 12.869 nel 2007);
- 2.091 notizie di reato inviate all' A.G. (2.162 nel 2005, 2.542 nel 2006 e 2.565 nel 2007);
- 589 sequestri penali eseguiti (569 nel 2005, 628 nel 2006 e 566 nel 2007).

Tale situazione fa emergere l'esigenza di una razionalizzazione delle competenze esistenti in materia di tutela e il rafforzamento degli strumenti di prevenzione degli abusivismi su un vasto territorio costiero.

5. Passività finanziarie

Le passività finanziarie sono aumentate di 119,2 miliardi, generando una consistenza finale di 2.123,4 miliardi.

Riepilogo delle passività finanziarie

(in valori assoluti)

	consistenza 31.12.2007	Variazione	consistenza 31.12.2008
debiti	**1.963.294.543.563,54**	**122.469.513.065,76**	**2.085.764.056.629,30**
a breve termine	***665.667.507.588,22***	***71.065.224.626,46***	***736.732.732.214,68***
debiti di Tesoreria	*573.311.215.506,34*	*73.382.178.844,98*	*646.693.394.351,32*
debito fluttuante	*182.479.947.041,87*	*17.971.694.634,83*	*200.451.641.676,70*
conti correnti	*308.721.554.261,36*	*57.896.123.126,03*	*366.617.677.387,39*
incassi da regolare	*525.574.979,13*	*2.616.217.136,18*	*3.141.792.115,31*
altre gestioni	*81.584.139.223,98*	*-5.101.856.052,06*	*76.482.283.171,92*
residui passivi	*92.356.292.081,88*	*-2.316.954.218,52*	*90.039.337.863,36*
a medio lungo termine	***1.297.627.035.975,32***	***51.404.288.439,30***	*1.349.031.324.414,62*
redimibili	1.177.897.454.341,61	46.944.606.384,70	1.224.842.060.726,31
buoni del Tesoro poliennali	*847.197.147.475,35*	*61.168.328.224,54*	*908.365.475.699,89*
certificati di credito del Tesoro	*233.587.561.000,00*	*-4.083.097.000,00*	*229.504.464.000,00*
prestiti esteri	*60.281.508.027,53*	*-3.833.688.722,76*	*56.447.819.304,77*
altri	*36.831.237.838,73*	*-6.306.936.117,08*	*30.524.301.721,65*
debiti diversi	119.729.581.633,71	4.459.682.054,60	124.189.263.688,31
monete in circolazione	*3.909.929.599,36*	*232.418.979,23*	*4.142.348.578,59*
residui passivi perenti di parte corrente	*46.107.659.470,39*	*991.886.261,23*	*47.099.545.731,62*
residui passivi perenti in conto capitale	*36.777.117.875,66*	*2.878.043.235,62*	*39.655.161.111,28*
altri	*32.934.874.688,30*	*357.333.578,52*	*33.292.208.266,82*
anticipazioni passive	**40.883.674.025,36**	**-3.264.660.737,32**	**37.619.013.288,04**
governi esteri	*30.707,69*	*0,00*	*30.707,69*
altri organismi	*40.883.643.317,67*	*-3.264.660.737,32*	*37.618.982.580,35*
totale passività finanziarie	**2.004.178.217.588,90**	**119.204.852.328,44**	**2.123.383.069.917,34**

Il 63,5 per cento delle passività è costituito dai debiti a medio-lungo termine (1.386,6 miliardi, comprese le anticipazioni passive), tra i quali prevalgono i debiti redimibili che espongono una consistenza di 1.224,8 miliardi, imputabile principalmente all'emissione di buoni del tesoro poliennali (908,4 miliardi; +61,2 miliardi). Tra i debiti redimibili, nel 2008 si è registrata la diminuzione dei certificati di credito del tesoro, passati da 233,6 miliardi a 229,5 miliardi (-4,6 miliardi).

La voce che si riferisce ai debiti a breve termine ammonta a 736,7 miliardi; la quota più rilevante è rappresentata dai debiti di tesoreria che presentano a fine esercizio una consistenza di 646,7 miliardi. 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 l'incremento verificatosi, passando da 308,7 miliardi del 2007 a 366,6 miliardi del 2008; la posta che riguarda il "debito fluttuante" ha registrato un decremento di circa 18 miliardi attestando la consistenza finale a 200,4 miliardi.

La situazione del tesoro, rappresentata dal saldo tra crediti e debiti di tesoreria, è peggiorata nel 2008, passando da un saldo negativo di 441 miliardi a quello di 475 miliardi (34 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 1.425,3 miliardi ed è il risultato del debito fluttuante e dei debiti redimibili. La consistenza a fine esercizio di questi ultimi è stata pari a 1.224,8 miliardi, con interessi passivi per 53,7 miliardi.

5.1. Residui passivi perenti

Le poste che si riferiscono ai residui passivi perenti, tra i debiti diversi, hanno registrato un aumento di 3,8 miliardi (da 82,9 miliardi nel 2007 a 86,7 miliardi nel 2008). Nello specifico quelli relativi alla parte capitale sono incrementati di 2,9 miliardi e quelli di parte corrente di circa un miliardo.

Sull'argomento si rinvia anche a quanto espresso nel capitolo secondo della presente relazione dedicata alla gestione del bilancio.

Residui passivi perenti: analisi delle variazioni delle consistenze

(in milioni di euro)

Residui passivi perenti	Dati	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Parte corrente	*consistenza iniziale*	24.702	31.218	35.008	40.106	40.980	46.108
	aumenti	8.793	5.709	7.530	3.321	8.354	3.055
	diminuzioni	2.277	1.918	2.432	2.446	3.226	2.064
	consistenza finale	31.218	35.008	40.106	40.980	46.108	47.099
Conto capitale	*consistenza iniziale*	6.767	6.515	6.777	7.951	9.135	36.777
	aumenti	657	1.053	1.734	1.915	30.397	5.854
	diminuzioni	909	791	560	731	2.755	2.976
	consistenza finale	6.515	6.777	7.951	9.135	36.777	39.655
Totale	*consistenza iniziale*	31.470	37.733	41.786	48.057	50.115	82.885
	aumenti	9.450	6.761	9.263	5.236	38.751	8.909
	diminuzioni	3.186	2.709	2.992	3.178	5.982	5.040
	consistenza finale	37.733	41.786	48.057	50.115	82.885	86.754

Residui passivi perenti	Dati	var % 2003/2002	var % 2004/2003	var % 2005/2004	var % 2006/2005	var % 2007/2006	var % 2008/2007
Parte corrente	*consistenza iniziale*	100,72	26,38	12,14	14,56	2,18	12,51
	aumenti	-38,28	-35,08	31,9	-55,9	151,56	-63,43
	diminuzioni	23,1	-15,76	26,79	0,58	31,88	-36,02
	consistenza finale	26,38	12,14	14,56	2,18	12,51	2,15
Conto capitale	*consistenza iniziale*	-1,95	-3,72	4,02	17,32	14,89	302,59
	aumenti	-28,08	60,21	64,66	10,47	1.487,23	-80,74
	diminuzioni	-13,28	-13	-29,23	30,67	276,73	8,02
	consistenza finale	-3,72	4,02	17,32	14,89	302,59	7,83
Totale	*consistenza iniziale*	63,83	19,9	10,74	15,01	4,28	65,39
	aumenti	-37,66	-28,45	37	-43,48	640,1	-77,01
	diminuzioni	9,94	-14,97	10,44	6,21	88,23	-15,75
	consistenza finale	19,9	10,74	15,01	4,28	65,39	4,67

Fonte: Dati S.i.R.G.S.

Residui passivi perenti: aumento delle passività per eliminazione dal rendiconto finanziario

a) per categorie economiche

(in milioni di euro)

Categorie economiche	2004	2005	2006	2007	2008
Redditi da lavoro dipendente	368	342	189	110	90
Consumi intermedi	477	373	508	754	317
Imposte pagate sulla produzione	35	36	43	13	13
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni Pubbliche	2.638	5.780	1.938	6.186	2180
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	20	31	26	64	53
Trasferimenti correnti a imprese	263	493	518	231	219
Trasferimenti correnti a estero	27	40	29	34	32
Risorse proprie CEE					0
Interessi passivi e redditi da capitale	479	26	3	53	137
Poste correttive e compensative	1.274	203	50	144	5
Ammortamenti					0
Altre uscite correnti	82	155	10	3	7
Spese correnti	**5.662**	**7.480**	**3.312**	**7.593**	**3.053**
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	149	265	207	2.032	752
Contributi agli investimenti	294	906	1.307	15.708	1.098
Contributi agli investimenti alle imprese	596	464	374	9.669	2.589
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	0	1	0	55	16
Contributi agli investimenti a estero	0	1	0	64	13
Altri trasferimenti in conto capitale	13	50	26	520	473
Acquisizioni di attività finanziarie				365	351
Spese in conto capitale	**1.053**	**1.687**	**1.915**	**28.414**	**5.292**
Spesa finale	**6.715**	**9.167**	**5.227**	**36.007**	**8.345**

b) per Amministrazione[28]

(in milioni di euro)

Amministrazioni	2003	2004	2005	2006	2007	2008
02-Economia e finanze	3.025	2.965	5.074	934	5.483	1.212
03-Sviluppo economico	9	4	21	22	12	44
04-Lavoro e previdenza sociale	1.233	705	1.144	896	882	771
05-Giustizia	113	88	72	122	48	141
06-Affari esteri	48	32	41	37	33	35
07-Pubblica istruzione	740	69	59	98	24	43
08-Interno	2.070	967	382	335	121	303
09- Ambiente	39	24	23	38	30	9
10-Infrastrutture	479	200	140	330	54	60
11-Comunicazioni	2	7	0	9	5	5
12-Difesa	243	241	152	238	557	114
13-Politiche agricole	174	46	31	93	84	76
14-Beni culturali	77	286	295	119	42	31
15-Salute	48	29	47	42	37	51
16-Trasporti					20	72
17-Università e ricerca					25	23
18-Solidarietà sociale					95	9
20-Commercio internazionale					39	53
Parte corrente	**8.301**	**5.662**	**7.480**	**3.312**	**7.593**	**3.052**
02-Economia e finanze	194	232	462	183	6.011	804
03-Sviluppo economico	38	117	38	70	10.074	2.159
04-Lavoro e previdenza sociale	6	74	149	54	1.990	32
05-Giustizia	3	5	6	7	144	33
06-Affari esteri	1				10	5
07-Pubblica istruzione	71	159	66	99	4	0,88
08-Interno	3	102	321	875	2.853	152
09- Ambiente	71	55	39	132	793	179
10-Infrastrutture	137	150	317	297	2.604	693
11-Comunicazioni		0	0	0	8	9
12-Difesa	20	5	14	30	390	77
13-Politiche agricole	58	107	211	74	516	190
14-Beni culturali	55	45	51	75	657	45
15-Salute	0	0	13	17	551	81
16-Trasporti					279	114
17-Università e ricerca					1.519	683
20-Commercio internazionale					12	36
In conto capitale	**657**	**1.053**	**1.687**	**1.915**	**28.414**	**5.293**
Totale complessivo	**8.958**	**6.715**	**9.167**	**5.227**	**36.007**	**8.345**

[28] Le Amministrazioni sono rappresentate secondo la struttura governativa antecedente al DL 16 maggio 2008 n. 85 convertito dalla legge 14 luglio 2008 n. 121 recante disposizioni per l'adeguamento delle strutture di Governo.

Residui passivi perenti: consistenza finale

a) per categorie economiche

(in milioni di euro)

Categorie economiche	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Redditi da lavoro dipendente	1.963	1.912	2.174	1.997	2.042	2.059
Consumi intermedi	3.047	2.961	3.035	2.994	3.292	3.904
Imposte pagate sulla produzione	91	121	157	199	208	219
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	15.256	16.666	21.409	22.127	27.491	28.992
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	150	279	294	313	350	371
Trasferimenti correnti a imprese	3.990	4.089	4.435	4.582	4.582	4.306
Trasferimenti correnti a estero	316	323	356	364	350	194
Risorse proprie CEE	936	1.391	1.411	1.466	1.501	
Interessi passivi e redditi da capitale	3.652	4.806	4.960	4.870	4.523	1.582
Poste correttive e compensative	457	452	341	227	227	3789
Ammortamenti	1.353	2.008	1.534	1.842	1.541	227
Altre uscite correnti	7					1455
Parte corrente	**31.218**	**35.008**	**40.106**	**40.980**	**46.108**	**47.098**
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	1.296	1.298	1.395	1.443	3.247	3.752
Contributi agli investimenti ad A.P.	2.657	2.823	3.553	4.570	19.720	18.826
Contributi agli investimenti alle imprese	2.026	2.250	2.368	2.621	12.016	14.176
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	42	36	31	31	85	92
Contributi agli investimenti a estero	2	2	3	3	66	76
Altri trasferimenti in conto capitale	449	329	564	435	1.276	2.062
Acquisizioni di attivita' finanziarie	42	38	38	32	367	671
In conto capitale	**6.515**	**6.777**	**7.951**	**9.135**	**36.777**	**39.655**
Totale residui passivi perenti	**37.733**	**41.786**	**48.057**	**50.115**	**82.885**	**86.753**

Nei prospetti che seguono sono esposte le variazioni in diminuzione limitatamente alle reiscrizioni nel bilancio finanziario, sia per analisi economica che per amministrazioni. L'esiguità degli importi è tale da far ritenere che i titoli inesigibili siano sempre una quota rilevante dei residui propri. La maggiore consistenza per categorie economiche dei residui perenti si concentra nei trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche, sia di parte corrente che in conto capitale, e, in misura inferiore, nei trasferimenti alle imprese. La maggior parte delle reiscrizioni si concentrano nella parte corrente nell'Amministrazione dell'economia e delle finanze, e, in misura minore, in quella della Difesa.

Residui passivi perenti: diminuzione delle passività per reiscrizioni in bilancio

a) per categorie economiche

(in milioni di euro)

Categorie economiche	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Redditi da lavoro dipendente	81	70	57	5	13	20	13
Consumi intermedi	144	275	208	137	258	178	161
Imposte pagate sulla produzione		1	4	0	1	3	2
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni Pubbliche	76	522	177	561	268	863	408
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	5	10	7	2	3	7	8
Trasferimenti correnti a imprese	26	310	85	55	241	208	440
Trasferimenti correnti estero							17
Interessi passivi e redditi da capitale	26	32	15	3	20	20	16
Poste correttive e compensative	1	0	0		0	0	67
Ammortamenti	0	131	58	0	0	3	
Altre uscite correnti	53	161	748	820	90	77	49
Parte corrente	**412**	**1.511**	**1.359**	**1.583**	**895**	**1.379**	**1.181**
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	67	49	68	59	34	103	181
Contributi agli investimenti	84	246	133	74	94	103	167
Contributi agli investimenti alle imprese	60	124	212	118	127	87	172
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	5	5	5	5	0	0	8
Contributi agli investimenti a estero	0	0	0	0		1	3
Altri trasferimenti in conto capitale	91	75	73	57	60	114	167
Acquisizione attivita' finanziarie							45
In conto capitale	**307**	**500**	**490**	**313**	**315**	**408**	**743**
Spesa finale	**719**	**2.011**	**1.849**	**1.897**	**1.210**	**1.786**	**1.924**

b) per Amministrazioni

(in milioni di euro)

Amministrazioni	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
02-Economia e finanze	83	717	524	766	373	377	768
03-Sviluppo economico	4	5	6	1	2	18	3
04-Lavoro e previdenza sociale	88	373	27	655	8	354	8
05-Giustizia	16	9	9	3	5	2	4
06-Affari esteri	28	34	17	4	21	21	20
07-Pubblica istruzione	63	83	385	14	50	27	7
08-Interno	9	13	145	5	151	324	47
09- Ambiente	1	11	3	5	1	8	7
10-Infrastrutture	8	66	52	33	42	4	118
11-Comunicazioni	0	1	0	1	1	0	3
12-Difesa	89	167	138	81	212	78	130
13-Politiche agricole	5	7	28	7	5	18	17
14-Beni culturali	8	8	7	2	12	4	7
15-Salute	10	18	17	7	12	56	6
16-Trasporti						46	5
17-Università e ricerca						16	23
18-Solidarietà sociale						24	5
20.Commercio Internazionale							0,8
Parte corrente	**412**	**1.511**	**1.359**	**1.583**	**895**	**1.379**	**1.179**
02-Economia e finanze	20	30	41	68	72	100	269
03-Sviluppo economico	53	21	27	33	30	8	35
04-Lavoro e previdenza sociale					16	6	20
05-Giustizia	1	1	1	0	0	2	24
06-Affari esteri			1				0,2
07-Pubblica istruzione	1	90	207	83	44		
08-Interno	0	3	2	2	0	0	14
09- Ambiente	54	56	32	42	58	62	83
10-Infrastrutture	140	59	64	55	40	109	149
11-Comunicazioni							0,03
12-Difesa	5	2	1	4	1	5	19
13-Politiche agricole	28	236	105	16	31	46	42
14-Beni culturali	4	3	10	10	15	2	15
15-Salute					8	0	7
16-Trasporti						18	45
17-Università e ricerca						49	19
20-Commercio internazionale						1	3
In conto capitale	**307**	**500**	**490**	**313**	**315**	**408**	**744**
Totale complessivo	**719**	**2.011**	**1.849**	**1.897**	**1.210**	**1.786**	**1.923**

Nei prospetti che seguono sono esposti i dati sulle cancellazioni dal Conto derivanti esclusivamente dalle prescrizioni, distintamente per Amministrazione di provenienza delle somme.

La maggior parte delle prescrizioni si concentrano nella parte corrente delle poste passive, con particolare riferimento all'amministrazione dell'economia e delle finanze, del lavoro e previdenza sociale e della difesa.

Residui passivi perenti: diminuzioni delle passività per prescrizione, distintamente per Amministrazione

(in milioni di euro)

Amministrazioni	2003	2004	2005	2006	2007	2008
02-Economia e finanze	494,00	225,00	541,00	320,00	191,00	237
03-Sviluppo economico	0,00	1,00	2,00	1,00	2,00	0,40
04-Lavoro e previdenza sociale	14,00	44,00	0,00	48,00	131,00	3,00
05-Giustizia	8,00	23,00	4,00	16,00	16,00	41,00
06-Affari esteri	0,00	0,00	0,00	0,00	7,00	127,00
07-Pubblica istruzione	2,00	22,00	44,00	30,00	17,00	15,00
08-Interno	2,00	4,00	10,00	7,00	18,00	6,00
09- Ambiente	16,00	16,00	14,00	13,00	11,00	14,00
10-Infrastrutture	25,00	28,00	24,00	47,00	22,00	14,00
11-Comunicazioni	-	0,00	0,00	0,00	0,00	2,00
12-Difesa	28,00	62,00	112,00	135,00	106,00	50,00
13-Politiche agricole	7,00	7,00	25,00	4,00	4,00	2,00
14-Beni culturali	10,00	12,00	10,00	27,00	11,00	2,00
15-Salute	2,00	1,00	0,00	7,00	2,00	4,00
16-Trasporti	-	-	-	-	2,00	3,00
17-Università e ricerca	-	-	-	-	9,00	8,00
18. Solidarietà sociale	-	-	-	-	-	0,02
Parte corrente	**608,00**	**445,00**	**787,00**	**656,00**	**550,00**	**528,42**
02-Economia e finanze	24,00	7,00	16,00	60,00	63,00	41,00
03-Sviluppo economico	41,00	44,00	64,00	21,00	32,00	38,00
04-Lavoro e previdenza sociale	2,00	75,00	-	12,00	5,00	0,02
05-Giustizia	10,00	2,00	0,00	3,00	2,00	2,00
07-Pubblica istruzione	-	2,00	4,00	98,00	0,00	0,70
08-Interno	-	0,00	0,00	-	0,00	1,00
09- Ambiente	25,00	15,00	1,00	40,00	23,00	21,00
10-Infrastrutture	60,00	89,00	66,00	91,00	58,00	55,00
12-Difesa	5,00	6,00	24,00	10,00	15,00	4,00
13-Politiche agricole	6,00	20,00	15,00	62,00	11,00	118,00
14-Beni culturali	28,00	23,00	7,00	15,00	10,00	7,00
15-Salute	-	-	-	-	-	11,00
16-Trasporti	-	-	-	-	9,00	9,00
17-Università e ricerca	-	-	-	-	127,00	142,00
20. Commercio internazionale	-	-	-	-	0,70	0,70
In conto capitale	**200,00**	**283,00**	**197,00**	**412,00**	**355,00**	**450,42**
Totale complessivo	**808,00**	**729,00**	**985,00**	**1.068,00**	**904,00**	**979,00**

Elaborazioni Cdc su dati S.i.R.G.S.

6. Le risultanze dei conti allegati

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 2008 una situazione complessiva di eccedenza delle passività sulle attività di 356,02 milioni di 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 74,3 milioni.

Infatti, mentre al 1° gennaio 2008 l'eccedenza delle passività sulle attività era pari a 286,4 milioni, al 31 dicembre l'eccedenza passiva ammontava a 360,7 milioni che contrapposta a quella accertata al 1° gennaio attesta l'indicato peggioramento.

L'andamento negativo della gestione patrimoniale dell'Amministrazione autonoma è ascrivibile ad un notevole decremento delle attività (-832 milioni) ed in particolare a quelle di parte finanziarie (-820 milioni) inerenti alla voce dei Crediti ("Residui attivi" per Denaro presso gli agenti della riscossione e quelli per denaro da riscuotere) pari a 710 milioni.

Per ciò che concerne l'Istituto Agronomico per l'oltremare, dal confronto della situazione del patrimonio netto al 31 dicembre 2008 (4,7 milioni) con quella al termine dell'esercizio precedente (4,1 milioni) risulta un miglioramento patrimoniale di 547 mila.

Tale miglioramento deriva sostanzialmente dal decremento delle passività finanziarie, in ordine alla riduzione dei residui passivi propri.

7. Considerazioni conclusive

Quanto sin qui esposto delinea in modo articolato il quadro complessivo delle risultanze del patrimonio dello Stato e degli effetti sul Conto delle scelte gestionali dell'esercizio.

Sono intervenute nell'esercizio alcune novità come il censimento dei beni immobili dello Stato e interventi normativi per la riduzione della spesa per gli usi governativi e per la razionalizzazione degli spazi in uso alle amministrazioni pubbliche, nonché per la valorizzazione degli immobili.

Rimangono, tuttavia, alcuni profili che limitano la significatività delle risultanze del Conto, quali la mancanza di una chiara esposizione delle operazioni connesse ai conti correnti di tesoreria, con la conseguente esigenza di una rappresentazione contabile complessiva delle risorse finanziarie destinate ai centri di spesa, provenienti dal bilancio e dalla tesoreria.

A una maggiore chiarezza e trasparenza dei conti pubblici possono contribuire la definizione di un nuovo e più completo conto di cassa, con il consolidamento dei dati di bilancio e quelli di tesoreria, nonché una 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*.

Vi sono, inoltre, altri profili che limitano la significatività delle risultanze del Conto, quali la discordanza 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 un'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.

La maggiore attenzione verso una più efficace gestione del patrimonio, dal punto di vista economico, con rideterminazione, da parte dell'Agenzia del Demanio, del canone ordinario dei beni demaniali in base ai prezzi praticati in regime di libero mercato, ha, tuttavia, scontato difficoltà ed inconvenienti nell'applicazione del sistema normativo delle concessioni, basato sulla separazione tra la titolarità delle responsabilità gestionali ed amministrative e quella dei proventi pubblici di tali attività.

PAGINA BIANCA

Capitolo V

L'ordinamento contabile

1. Premessa.
2. Le novità della manovra correttiva.
3. La flessibilità del bilancio.
4. Linee guida per la riforma contabile.

1. Premessa

1.1. Nella precedente relazione per l'esercizio 2007, la Corte rilevava significativi elementi di novità nel percorso di riforma del bilancio dello Stato, incentrati soprattutto nella nuova struttura per missioni e programmi, nonché nel contestuale tentativo di pervenire ad una corrispondente configurazione della legge finanziaria. Le modifiche erano valutate in modo sostanzialmente positivo, comunque in grado di assicurare, a regime, un salto di qualità nel governo della finanza pubblica e nei processi di misurazione dei risultati, anche per consentire l'avvio di valutazioni sulle politiche pubbliche.

In considerazione della nuova struttura, la Corte modificava, in via sperimentale, l'impostazione della relazione al Parlamento sul rendiconto e sulla finanza pubblica 2007, conferendo ad essa un primo schema per politiche pubbliche, riguardanti per grandi aree omogenee le missioni e i programmi del bilancio, in luogo del tradizionale schema per Ministeri.

Nel decorso 2008, è proseguito il processo d' innovazione di taluni strumenti di governo della finanza pubblica, pur in mancanza di variazioni della normativa contabile. L'essenza della

manovra correttiva è stata concentrata in un decreto legge, presentato alle Camere in anticipo rispetto alla sessione di bilancio e convertito nella legge n. 133 del 2008, prima della pausa estiva. Conseguentemente, i disegni di legge concernenti il bilancio a legislazione vigente e la finanziaria vera e propria sono strutturati in modo innovativo, confermando il primo l'esposizione per missioni e programmi, con gli effetti della correzione; e limitandosi il secondo a talune disposizioni non considerate nel decreto legge.

1.2. La sostanziale condivisione delle novità proposte dall'esecutivo ha creato favorevoli premesse per la costruzione di un'ipotesi di legge finanziaria "snella", limitata ai contenuti essenziali di revisione degli assetti normativi di *routine*, non inseriti nella manovra d'estate, quali i contratti dei pubblici dipendenti, i trasferimenti agli enti previdenziali e la proroga di agevolazioni tributarie. La preventiva sistemazione della legislazione vigente secondo le linee definite nel Documento di programmazione economico–finanziaria è avvenuta con uno strumento normativo idoneo alla correzione immediata degli andamenti di finanza pubblica.

La soluzione adottata nell'occasione non risulta una novità assoluta nel panorama della programmazione finanziaria nel nostro Paese. Nell'autunno del 1992, infatti, il Governo dell'epoca presentò alle Camere i disegni di legge di bilancio e finanziaria che scontavano la correzione dei conti pubblici intervenuta con l'adozione di un ordinario provvedimento di delega per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale, finalizzato a fronteggiare la grave crisi finanziaria che aveva investito la lira (legge n. 421 del 1992).

Sulle innovazioni dell'ultimo biennio, introdotte a legislazione contabile invariata e, tuttavia, notevolmente incidenti sulla strumentazione per il governo della finanza pubblica, è opportuno soffermarsi nel presente capitolo, tenendo conto da un lato del giudizio positivo sulla nuova classificazione funzionale del bilancio, che concentra l'attenzione sulle finalità e sui risultati dell'azione amministrativa, valorizzando il ruolo del rendiconto come sede di valutazione delle politiche pubbliche, lungo linee sostenute dalla Corte sin dalla prima applicazione della legge n. 94 del 1997, riprese, in particolare, dall'art. 13 del decreto legislativo n. 279 del 1997; dall'altro, delle delicate implicazioni connesse con un eventuale consolidamento dell' esperienza di "asciugamento" della più recente legge finanziaria, molto diversa dal modello configurato dalla legge n. 362 del 1988.

Sotto tale profilo, occorre approfondire la ricerca del punto di equilibrio tra due esigenze concorrenti: non attenuare, o peggio disperdere, le potenzialità dello strumento di programmazione annuale della finanza pubblica; evitare, o quanto meno limitare, le negative implicazioni di un eccessivo "carico" normativo sulla legge finanziaria, con impropri effetti *omnibus* e svuotamento della funzione legislativa "altra" demandata al Parlamento.

1.3. Le indicate problematiche si riverberano su equilibri istituzionali consolidati, che investono direttamente i rapporti Governo – Parlamento. Una meditata ponderazione si impone nella riforma della legge contabile, tenendo conto sia del contesto di riferimento dell'Unione europea, sia del quadro istituzionale interno, volto all'attuazione del disegno del novellato titolo V della Carta costituzionale.

A tali finalità appare ispirato il disegno di legge quadro in materia di contabilità e finanza pubblica (A.S. 1397), che contiene, oltre a norme immediatamente applicabili, anche deleghe per l'adeguamento dei sistemi contabili, il completamento della riforma del bilancio e la programmazione, la revisione delle procedure di spesa per le opere pubbliche, il potenziamento dei controlli di ragioneria e l'emanazione del testo unico di contabilità di Stato. Per la prima volta dopo un trentennio, la proposta affronta in maniera organica l'intera problematica del governo della finanza pubblica, disegnandone un razionale profilo con apprezzabile sforzo di sintesi, da approfondire in taluni non marginali aspetti.

Al provvedimento, tuttora all'esame del Senato, sono dedicate in questa sede ampie considerazioni, che evidenziano taluni profili problematici, ritenendo in ogni caso prioritaria una sua sollecita approvazione.

1.4. Nonostante il mutato quadro costituzionale disegnato dalla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, l'autonomia finanziaria delle Regioni, delineata dal novellato testo dell'art. 119 Cost., si presenta ancora in larga parte, *in fieri*; nella materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome, in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale, deve ritenersi ancora preclusa alle Regioni.

In questo contesto, essenziale si rivela l'opera della Corte costituzionale, che, tra i principi di coordinamento della finanza pubblica, ha ricondotto il ruolo che il legislatore assegna, nel mutato scenario costituzionale, alla Corte dei conti, in veste di organo terzo e imparziale a servizio della Repubblica, segnatamente nello svolgimento del controllo successivo sulla gestione del bilancio e delle risorse collettive, che costituisce esso stesso principio di

«armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica» e garantisce il rispetto dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva (Corte cost. sentenza n. 179/2007).

A tal fine, particolare rilevanza, nello svolgimento della valutazione della gestione di bilancio, assume il rendiconto, sia perché costituisce il documento contabile per "dare conto" *ex post* dei risultati della gestione da parte del Governo nei confronti del Parlamento, sia perché consente di "tenere conto" dei risultati della gestione in funzione di processi di autocorrezione e di bilanciamento delle nuove scelte, alla luce delle valutazioni riferite all'esperienza gestionale e di bilancio appena trascorsa.

2. Le novità della manovra correttiva

2.1. La strategia di bilancio adottata dal Governo, contestualmente al Documento di programmazione economico-finanziaria per il periodo 2009-2013, presenta caratteri innovativi. Al fine di stabilizzare la finanza pubblica, la manovra consente per la prima volta la convergenza dei profili programmatico e tendenziale a legislazione vigente, avviando un percorso di miglioramento della *governance* fiscale.

L'esperienza presenta vantaggi in termini di razionalizzazione dei lavori parlamentari e di alleggerimento della legge finanziaria, ma non è priva di difficoltà, quali la maggiore provvisorietà dei preconsuntivi e delle proiezioni macroeconomiche di riferimento. Quest'ultimo rischio è stato ritenuto prevalente nel disegno di legge quadro, che proprio per superare tali difficoltà propone lo spostamento in avanti dei termini di presentazione dei documenti relativi alla manovra annuale, lasciando all'esecutivo la possibilità di anticipare la manovra correttiva in relazione a valutazioni di opportunità e di urgenza degli interventi.

La nuova tempistica dei documenti di finanza pubblica consentirebbe, quindi, di replicare quanto accaduto nel decorso anno, mentre l'azione di snellimento della legge finanziaria viene affidata a modifiche di contenuto di grande rilievo.

2.2. Nel bilancio per l'anno 2009 e per il triennio 2009-2011, il ridimensionamento della spesa si innesta nella nuova classificazione per missioni e programmi, riconsiderata per migliorarne leggibilità e significatività, in particolare per le amministrazioni interessate dal decreto legge n. 85 del 2008.

Maggiore cura si rileva nelle Note preliminari, aggiornate al termine dell'*iter* di approvazione della manovra, con prime indicazioni sui parametri di riferimento per la valutazione dei risultati, in attesa di proposte organiche di indicatori di *performance*. Questi fondamentali documenti risultano solo in parte in linea con le istruzioni impartite, soprattutto per quanto attiene ai parametri per la valutazione dei risultati. Peraltro, va ancora sviluppato il fondamentale aspetto dei raffronti tra consuntivi e preventivi, ponendo in luce le scelte di priorità intervenute nelle diverse fasi, in relazione alla scarsità di risorse e ai bisogni crescenti.

La classificazione per missioni e programmi è stata raccordata con la COFOG adottata nell'ambito del Sistema europeo dei conti, d'intesa con l'Istituto nazionale di statistica e con le rispettive amministrazioni. Le risorse stanziate concernono un numero limitato di grandi finalità nell'ambito delle politiche pubbliche di settore, con visione di lungo periodo tendenzialmente permanente. Talune missioni mostrano, tuttavia, una configurazione non appropriata sotto il profilo funzionale, ovvero residuale e scarsamente significativa.

Il bilancio conferma, in sostanza, le precedenti 34 missioni, ad eccezione della n. 24 "*Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia*", ridenominata "*Diritti sociali, politiche sociali e famiglia*". Il quadro relativo ai programmi è stato rivisitato alla luce della riorganizzazione dei dicasteri intervenuta con la nuova legislatura, con una più attenta ricognizione delle attività svolte. Ne sono scaturiti n. 165 programmi, in luogo dei precedenti 168, in gran parte specifici di ciascuna amministrazione. In attesa di ulteriori sviluppi, sono stati confermati, nell'ambito dei programmi, i macroaggregati, che individuano la natura delle spese a livello di unità di voto parlamentare.

2.3. Nella precedente relazione si ponevano in luce talune criticità emergenti dalla nuova aggregazione delle spese, auspicandone approfondimenti idonei al loro superamento. Esse riguardavano sia incongruenze nella ripartizione a livello di missioni, sia difficoltà nei rapporti tra articolazioni organizzative e nuove aggregazioni, in particolare per quelle comuni a più centri di responsabilità amministrativa.

Le osservazioni della Corte possono essere sostanzialmente confermate per il nuovo bilancio, in quanto struttura della spesa e organizzazione delle Amministrazioni risultano solo marginalmente modificate rispetto al 2008.

Relativamente alle predette incongruenze, permangono, infatti:

- la non coerente collocazione delle spese per l'Arma dei carabinieri nella funzione *"Difesa e sicurezza del territorio"* , con la conseguente coesistenza di due distinte missioni riguardanti la sicurezza (missioni 5 e 7)[1];

- quella concernente la collocazione della finalità della tutela dei diritti sia nella ridenominata missione 24, sia nella 27 *"Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti"*;

- l'impropria allocazione degli oneri per le attività di diretta collaborazione con i Ministri e per i servizi strumentali e di supporto nella missione 32 *"Servizi istituzionali e generali della amministrazioni pubbliche"*, oneri invece funzionalmente attribuibili a missioni specifiche;

- l'imputazione generalizzata alla missione 33 *"Fondi da ripartire"* di tutti i fondi soggetti a ripartizione amministrativa, compresi quelli funzionalmente destinati a missioni ben individuate, nonché di taluni oneri non soggetti a ripartizione ma direttamente gestiti;

- l'attribuzione alla missione 3 *"Relazioni finanziarie con gli enti territoriali"*, anche dei trasferimenti finalizzati ad attività svolte da tali enti, riferibili a ben precise missioni, quali la sanità, i trasporti e così via;

- l'inclusione nella missione 34 *"Debito pubblico"* sia degli interessi, più opportunamente collocabili nella missione 29 *"Politiche economico-finanziarie e di bilancio"*, sia del rimborso delle passività finanziarie, per loro natura non attribuibili funzionalmente in quanto escluse dalle spese finali.

Al fine di contribuire al superamento di talune delle predette incongruenze, la Corte ha proceduto alla riallocazione degli oneri inseriti nelle missioni 32 e 33, mediante attribuzione alle missioni e, ove possibile, ai programmi di pertinenza. L'operazione ha riguardato l'intera missione 32 e quota parte della missione 33 relativa ai fondi direttamente gestiti o funzionalmente allocabili sin dall'inizio dell'esercizio. La metodologia e le risultanze della ripartizione sono esposte nel paragrafo 4.5.

---

1 Va notato, al riguardo, che lo stesso dicastero della Difesa, in documenti ufficiali resi al Parlamento, quali l'allegato al rapporto di monitoraggio strategico del primo trimestre 2008, assegna interamente le spese per l'Arma dei carabinieri alla funzione *"Sicurezza pubblica"* nell'articolazione del proprio bilancio per funzioni., che dovrebbe costituire la base di riferimento per l'aggregazione della spesa nel bilancio dello Stato. (Relazione sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta dal Ministero della difesa -anno 2007 e primo trimestre 2008, doc. CCVIII, n. 6, Senato della Repubblica, pag. 113.

2.4. Circa i profili di insufficiente coerenza tra articolazioni organizzative e missioni e programmi, si ribadiscono le considerazioni svolte, che investono soprattutto l'individuazione delle competenze e delle responsabilità. Emerge in proposito anche il tema dell'anomala rilevanza del numero e delle dimensioni delle aggregazioni funzionali del Ministero dell'economia e delle finanze, in gran parte riguardanti mere operazioni di trasferimento di risorse ad enti e organismi titolari delle attività e responsabili del perseguimento delle finalità previste.

Attesa la prevalenza del profilo finalistico nella classificazione funzionale, anche rispetto a considerazioni di carattere amministrativo, specifici approfondimenti dovrebbero consentire il superamento delle predette problematiche, alla ricerca dell'ottimale efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa in rapporto a obiettivi e risultati.

In proposito, il disegno di legge quadro assume posizioni ben definite sul raccordo tra organizzazione e attività svolta, disponendo l'affidamento di ciascun programma ad un unico centro di responsabilità amministrativa. Tenuto conto dell'attuale situazione, il provvedimento inserisce il criterio anche tra i principi direttivi della delega per il completamento della riforma contabile.

Nel corso dell'esame parlamentare, opportuni approfondimenti potranno essere svolti sull'argomento, sia per la variegata situazione di partenza, che implica l'affinamento dei criteri e delle metodologie di definizione dei programmi; sia per l'esigenza di un più congruo spazio temporale destinato a modifiche organizzative, talvolta particolarmente complesse.

Tali approfondimenti non potranno tralasciare, ad avviso della Corte, la considerazione della difficile compatibilità nel tempo tra organizzazione amministrativa, per sua natura ispirata a caratteristiche di strutturalità, e programmi di spesa, la cui definizione avviene sulla scorta delle variabili esigenze di volta in volta individuate nella programmazione operativa.

Più convincente appare il legame tra organizzazione e missioni, espressioni di finalità in qualche modo permanenti dell'azione amministrativa perseguita, tendenzialmente stabili nel tempo con un respiro di lungo periodo, mentre i programmi hanno carattere di dinamicità, consentendo progressivi affinamenti per le variazioni normative e organizzative intervenute e per la più puntuale cognizione delle attività svolte.

Per tali motivi, dovrà essere oggetto di attenta valutazione la prospettiva dell'introduzione del *coordinatore-responsabile del programma*, al fine di indispensabile coordinamento dei centri di responsabilità interessati[2].

2.5. Sulla base funzionale per missioni definita dalla manovra, recepita nel bilancio a legislazione vigente, sono state applicate le innovazioni in materia di formazione del bilancio introdotte dall' art. 60 della legge n. 133, che ha esteso l'arco temporale di riferimento della programmazione all'intero triennio. Conseguentemente, le proposte sono articolate per ciascun esercizio del bilancio pluriennale, conferendo maggiore certezza alla pianificazione delle attività. Le riduzioni delle dotazioni relative alle missioni hanno in sostanza "plafonato" le risorse disponibili, da ripartire da parte delle amministrazioni, nel rispetto dei limiti previsti, tra i programmi ritenuti prioritari, tenendo conto delle finalità strategiche e istituzionali, più che del livello storico della spesa.

L'innovazione ha consentito, in qualche misura, il superamento dei tradizionali criteri di distinzione tra fattori legislativi, oneri inderogabili e fabbisogno, con l'individuazione di un livello di classificazione intermedio e trasversale, che pone risorse, prima modificabili solo in via legislativa, nelle disponibilità delle amministrazioni, consentendo maggiore elasticità di gestione, nei limiti posti e previa approvazione parlamentare. In proposito, occorre meglio definire il rapporto tra la spese rimodulabili e leggi sostanziali, nell'ambito del bilancio. Un passo avanti è stato compiuto in tal senso nella Commissione bilancio del Senato, ma un approfondimento appare opportuno per via della fondamentale rilevanza dell'argomento.

2.6. L'ampliamento dell'orizzonte temporale del bilancio da uno a tre anni comporta una proiezione triennale completa, definendo la manovra necessaria per il pieno raggiungimento degli obiettivi fissati per ciascun esercizio. In precedenza, le manovre operavano la correzione per il primo anno, mentre la proiezione triennale avvicinava il saldo di ciascuno degli esercizi successivi all'obiettivo programmatico. Per gli anni successivi al primo, gli effetti delle misure

---

2 Cfr. circolare n. 21 del 2007 del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato: "**2.1** – La nuova classificazione del bilancio comporta un radicale mutamento di prospettiva per le Amministrazioni di spesa: l'attenzione si sposta dal centro di responsabilità amministrativa, che costituiva nella struttura precedente l'unità previsionale di base di primo livello, ai *programmi*. Per superare l'approccio frammentato e per ricondurre al *programma* nella sua interezza le proposte per il bilancio 2008, è utile che venga istituito un coordinamento all'interno dei singoli Ministeri nel caso in cui più centri di responsabilità concorrono al medesimo *programma*. Tale coordinamento – realizzato dal Ministro o da un suo delegato con funzioni di "coordinatore di *programma*" – è un'innovazione strategica che garantisce una visione unitaria delle risorse relative ad ogni singolo *programma*."

non colmavano l'intera differenza tra andamenti tendenziali e programmatici, con conseguente rinvio alle manovre successive.

Il bilancio triennale per missioni e programmi risulta negli allegati 1 e 2 degli stati di previsione della spesa, oltre che nei consueti prospetti riassuntivi per tabelle e categorie economiche; la legge di bilancio, in linea con l'art. 1, comma 9, del decreto legislativo n. 279 del 1997, lo ha approvato con l'art. 17, ponendo un punto fermo giuridicamente rilevante, che prefigura la struttura espositiva del bilancio decisionale scaturente dalla riforma contabile. Il disegno di legge quadro accoglie, in sostanza, tale impostazione, pervenendo alla programmazione triennale dettagliata sia nel bilancio pluriennale, sia nella legge finanziaria. Restano da adeguare i profili classificatori delle entrate, cui dovrà necessariamente porsi mano in analogia alle spese, anche sulla scorta di vigenti disposizioni[3] e delle proposte formulate dalla Corte.

2.7. L'attuale configurazione dell'assestamento, meramente ricognitiva dei mutamenti intervenuti nelle esigenze delle amministrazioni nel corso della gestione, lascia invariate le scelte operate in sede di manovra, confermandone il carattere formale, analogo al bilancio a legislazione vigente. Peraltro, in via prospettica possono essere considerati i possibili sviluppi in senso sostanziale, per rendere il provvedimento più funzionale alla politica di bilancio imperniata su un difficile percorso di risanamento.

In forza del richiamato carattere, eventuali ulteriori incrementi degli stanziamenti, ove ritenuti indispensabili, andrebbero compensati al suo interno, senza incidere sulle dotazioni legislativamente predeterminate. I nuovi e maggiori oneri non compensabili restano soggetti all'obbligo costituzionale di copertura, ai sensi dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione e dell'art. 11 *ter* della legge n. 468 del 1978, conferendo al provvedimento carattere sostanziale diverso da quello previsto dall'attuale ordinamento.

Va riconosciuto, peraltro, che l'assestamento limitato alle sole variazioni compensative gestionali, senza incidere sulle dotazioni predeterminate legislativamente, non risulta da tempo in grado di rispondere alle esigenze della finanza pubblica; di qui l'urgenza di una revisione della disciplina, nell'ambito della riforma dell'ordinamento contabile.

---

[3] Cfr. il comma 2 dell'art. 1 del d.lgs. n. 279 del 1997: " Per l'entrata, le unità' previsionali di base sono articolate per titoli ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge 3 aprile 1997, n. 94, e, nel loro ambito, per tipologia del cespite. Per le entrate tributarie, le unità' previsionali sono ulteriormente distinte secondo che il gettito derivi dalla gestione ordinaria dei tributi ovvero dalla specifica attivita' di accertamento e di controllo degli uffici finanziari."

2.8. Nella legge di assestamento per il 2008, il criterio generale della salvaguardia delle scelte intervenute in sede di manovra correttiva appariva completamente disatteso, almeno per quanto concerne il saldo netto da finanziare di competenza, che evidenziava un anomalo peggioramento. Il limite di 34 miliardi, formalmente posto nella Nota di aggiornamento del Documento di programmazione e sancito dall'art. 1 della finanziaria n. 244 del 2007, era superato di oltre il 65 per cento. Peraltro, risultavano completamente disapplicate le direttive emanate con circolare n. 14 del 2008 dalla Ragioneria generale dello Stato, che forniva precise linee operative, concludendo che "i livelli delle spese, sia di competenza che di cassa, stabiliti con la legge finanziaria, non devono essere incrementati con il provvedimento legislativo di assestamento delle previsioni di bilancio".

La circostanza destava perplessità anche sotto il profilo della complessiva tenuta della manovra, atteso che il peggioramento derivava da un deterioramento sia dal lato delle entrate tributarie, sia, in misura ben più consistente, dal lato delle spese correnti. Per una parte cospicua di queste, l'assestamento 2008 segnava anche la disapplicazione dell'art. 11, comma 3, lett. i-*quater*, della legge contabile, che prescrive l'inserimento in finanziaria, anziché nell'assestamento, dei maggiori oneri emergenti dall'attuazione di leggi.

Con riferimento agli ultimi cinque esercizi, peggioramenti si sono verificati nel 2004 (6,1 miliardi), nel 2005 (0,5 miliardi) e nel 2006 (1,5 miliardi). In sede consuntiva, i risultati della gestione hanno sempre consentito il riassorbimento dei predetti peggioramenti, il che si è verificato anche per l'esercizio 2008, che chiude con un saldo netto da finanziare, al netto delle regolazioni contabili al di sotto del limite posto dalla legge finanziaria, grazie all'eccezionale *performance* delle entrate extratributarie.

2.9. Il disegno di legge quadro assume una netta posizione a favore della facoltà, e non più dell'obbligo, di procedere all'assestamento del bilancio, in attesa della sua eliminazione dall'ordinamento contabile, in attuazione della delega sul completamento della riforma.

Le motivazioni di tale orientamento possono essere rinvenute sia nell'opportunità di rendere più vincolanti le decisioni allocative operate nel bilancio di previsione a livello di programmi; sia in ragione della maggiore flessibilità gestionale concessa nell'ambito di ciascun programma, con conseguente stabilità delle dotazioni decise dal Parlamento.

Nel presupposto di un effettivo utilizzo dei più ampi spazi di flessibilità del bilancio, con le dovute garanzie di trasparenza e di completa conoscibilità delle operazioni, l'innovativa

impostazione del disegno di legge quadro circa l'assestamento appare sostanzialmente accettabile.

2.10. Accanto alla valorizzazione del bilancio a legislazione vigente, va sottolineata la ridefinizione del ruolo della legge finanziaria per il 2009, che, accogliendo le indicazioni parlamentari, esclude disposizioni di carattere ordinamentale, microsettoriale, localistico e quelle finalizzate direttamente al rilancio dell'economia.

Il testo normativo approvato conferma queste e altre novità, come l'assenza della specifica formula di copertura degli oneri correnti, in ragione dell'utilizzo di poste precostituite dalla manovra ovvero di altre autorizzazioni di spesa. Non viene, peraltro, utilizzata a tal fine alcuna quota parte del cosiddetto miglioramento del risparmio pubblico, pratica che invece si era in precedenza consolidata, suscitando perplessità anche da parte della Corte dei conti.

Va segnalata, ancora, la riserva delle eventuali maggiori "disponibilità di finanza pubblica", alla riduzione della pressione fiscale gravante sulle famiglie con figli e dei percettori di redditi medio-bassi, in luogo delle ormai consuete disposizioni che le indirizzavano al miglioramento dei saldi ovvero ad altre finalità di politica economica ritenute prioritarie.

Rilevante appare l' assenza dei maggiori oneri emersi nel corso di attuazioni di leggi, ai sensi del comma 3, lettera i-*quater*, dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni. All'indicata norma, una delle più incisive della legge "taglia spese", si erano conformate le leggi finanziarie successive al 2002, come accennato. L'interruzione di questo adempimento non può non destare preoccupazione, in presenza di maggiori oneri di parte corrente, compresi gli oneri da i-*quater*, tornati nel 2008 a carico dell'assestamento nell'anomala dimensione di oltre 16 miliardi.

Opportunamente, il disegno di legge quadro conferma tale disposizione, inserendola nell'ambito del contenuto necessario della legge finanziaria, mentre l'incisiva rivisitazione del contenuto della legge finanziaria, divenuta in Commissione legge di stabilità, è incentrata sull'eliminazione delle norme per lo sviluppo di cui all'attuale art. 11, comma 3, lett. i- *ter*, della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni.

La riforma consente, altresì, l'inserimento in finanziaria di norme con effetti decorrenti dal triennio di riferimento, e non più dal solo primo anno, in coerenza con l'effettiva triennalizzazione del bilancio; l'accorpamento in unica tabella delle attuali tabelle C, D, E e F, concernenti le variazioni alle autorizzazioni di spesa, per missioni e programmi; l'adozione di

norme di coordinamento della finanza pubblica idonee ad assicurare il concorso dei vari livelli di governo al raggiungimento degli obiettivi.

Tutto ciò può contribuire al superamento delle lamentate discrasie, verso un più efficiente *iter* parlamentare, anche attraverso conseguenti modifiche ai regolamenti delle Assemblee legislative, tenuto conto della sensibile riduzione dei tempi concessi alla sessione di bilancio.

2.11. La legge finanziaria "snella" non ha confermato due innovazioni coerenti con la nuova struttura del bilancio per missioni e programmi, sulle quali si era in particolare soffermata la Corte nella relazione al rendiconto 2007.

La prima consiste nella configurazione del disegno di legge in maniera omogenea con la nuova aggregazione delle spese; la seconda riguarda il cosiddetto *allegato conoscitivo* presentato all'inizio della sessione di bilancio, che consente una visione completa della manovra correttiva, collocando le proposte variazioni nell'ambito delle missioni e dei programmi interessati.

Entrambe le novità erano state valutate positivamente, in quanto foriere di sviluppi nella direzione del miglioramento della trasparenza della manovra e della consapevolezza della decisione, finalmente in grado di disporre di compiute informazioni sia sulla spesa consolidata che sulle variazioni indotte, distintamente per ciascun aggregato.

Nella nuova situazione determinata dall'avvenuto "svuotamento" della legge finanziaria, la Corte non può che confermare la permanenza delle esigenze di trasparenza e di chiarezza alle quali si voleva far fronte con le richiamate iniziative, che potrebbero opportunamente essere trasferite nella sede normativa ritenuta più idonea alla definizione della manovra di correzione dei conti pubblici.

In proposito, il disegno di legge di riforma dispone l'articolazione per missioni e programmi delle norme di spesa in finanziaria; non si rinviene, invece, alcuna indicazione sull'allegato conoscitivo, neanche tra gli elementi richiesti per la nota tecnico-illustrativa di accompagno, per cui si ritiene opportuno un approfondimento, nel corso dell'esame parlamentare, nel senso auspicato.

3. La flessibilità del bilancio

3.1. In tale nuovo contesto, la legge n. 133 del 2008 dispone notevoli riduzioni delle dotazioni delle missioni di spesa di ciascun Ministero, tranne che per talune tipologie di oneri

incomprimibili. Ad ogni dicastero viene attribuito un *plafond* di risorse, da ripartire tra i programmi per il triennio di riferimento. In tal modo, viene demandata alle amministrazioni un'ampia componente di scelta allocativa, da attuare con l'articolazione per programmi e macroaggregati in sede di predisposizione del bilancio a legislazione vigente, che diviene, così, significativo strumento di manovra, anche per la flessibilità recata dalla rimodulazione sperimentale tra i programmi di ciascuna missione, che agisce sulle autorizzazioni legislative sottostanti. E' quindi nel disegno di legge di bilancio, unitamente alla finanziaria, che è possibile cogliere pienamente gli effetti delle scelte allocative proposte.

Sembra opportuno, peraltro, che alla flessibilità previsionale si accompagni, nel corso della gestione, uno spazio di flessibilità "amministrativa" più ampio di quello attualmente consentito. Entrambi gli aspetti contribuiscono, infatti, all'ottimale dimensionamento delle risorse disponibili in funzione degli obiettivi assegnati.

L'ampliamento dell'elasticità del bilancio ha attirato l'attenzione della Corte nella precedente relazione, che poneva in luce la stretta connessione tra esigenza di maggiore elasticità e intervenute modifiche in senso funzionale della classificazione delle spese, quasi conseguenza diretta delle nuove aggregazioni in missioni e programmi, i cui obiettivi possono più agevolmente essere perseguiti garantendo una ottimale allocazione delle risorse.

Già con il comma 507 dell'art. 1 della finanziaria per il 2007 si era giunti alla possibilità di modificare in via amministrativa oneri autorizzati per legge, mediante compensazioni sostitutive, nei limiti stabiliti, degli accantonamenti lineari operati sugli stanziamenti di bilancio. L'utilizzo del tutto marginale di tale facoltà da parte delle amministrazioni ha indotto il legislatore a disporre la trasformazione degli accantonamenti in riduzioni delle dotazioni della manovra per il 2009[4].

3.2. L'orientamento verso una maggiore elasticità nella gestione del bilancio è proseguito con il comma 3 dell'art. 5 del decreto legge n. 93, convertito nella legge n. 126 del 2008[5], che

[4] Si riporta l'art. 60, comma 10 , della legge n. 133 del 2008 : " Per l'anno 2009 non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 507 e 508, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e la quota resa indisponibile per detto anno, ai sensi del citato comma 507, e' portata in riduzione delle relative dotazioni di bilancio."

5 Si riporta la disposizione citata:

"3. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 22, comma 22, della legge 24 dicembre 2007, n. 245, in via sperimentale, fino alla riforma della legge 5 agosto 1978, n. 468, nel disegno di legge di bilancio o nei provvedimenti di cui all'articolo 17 della citata legge n. 468 del 1978, e successive modificazioni, ovvero, quando si evidenzi l'esigenza di interventi più tempestivi, con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministro competente, da inviare alla Corte dei conti per la registrazione, nel rispetto dell'invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica e nel rispetto dell'obiettivo di pervenire al consolidamento dell'articolazione di ciascuno stato di previsione per missioni e per programmi, possono essere rimodulate tra i programmi le dotazioni finanziarie di ciascuna missione di spesa, fatta eccezione per le spese di natura obbligatoria, per le spese in annualità e a pagamento

prevedeva, in attesa della riforma della legge contabile, la possibilità di rimodulare gli stanziamenti relativi ai programmi di spesa di ciascuna missione, entro paletti prestabiliti, sia nei disegni di legge di bilancio e di assestamento, sia in via amministrativa. Tale norma è stata abrogata con la manovra correttiva, che ha introdotto, in via sperimentale, nuove disposizioni[6]. La rimodulazione delle dotazioni finanziarie di ciascuna missione, attribuita alle

differito. Le variazioni tra spese di funzionamento e quelle per interventi sono consentite entro il limite massimo del 10 per cento delle risorse stanziate per le finalità previste dalla legge nell'ambito del programma interessato dalla riduzione. Resta precluso l'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti. Gli schemi dei decreti di cui al primo periodo sono trasmessi al Parlamento per l'espressione del parere delle Commissioni competenti per materia e per i profili di carattere finanziario. I pareri devono essere espressi entro quindici giorni dalla data di trasmissione. Decorso inutilmente tale termine senza che le Commissioni abbiano espresso i pareri di rispettiva competenza, i decreti possono comunque essere adottati. Il Governo, ove non intenda conformarsi alle condizioni formulate con riferimento ai profili finanziari, ritrasmette alle Camere gli schemi di decreto corredati dei necessari elementi integrativi di informazione, per i pareri definitivi delle Commissioni competenti per i profili finanziari, che devono essere espressi entro venti giorni. Fatto salvo quanto previsto dagli articoli 2, comma 4-quinquies, della citata legge n. 468 del 1978, e successive modificazioni, e 3, comma 5, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, nel caso si tratti di dotazioni finanziarie direttamente determinate da disposizioni di legge, i pareri espressi dalle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario sono vincolanti. Ciascun Ministro prospetta le ragioni della riconfigurazione delle autorizzazioni di spesa di propria competenza nonche' i criteri per il miglioramento dell'economicità ed efficienza e per l'individuazione di indicatori di risultato, relativamente alla gestione di ciascun programma, nelle relazioni al Parlamento di cui al comma 68 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Il termine previsto dal citato comma 68 dell'articolo 3 della legge n. 244 del 2007 e' differito, per l'anno 2008, al 30 settembre 2008.)."

[6] Si riportano i commi 3, 4 e 5 dell'art. 60 della legge n. 133 del 2008:

"3. Fermo quanto previsto in materia di flessibilità con la legge annuale di bilancio, in via sperimentale, limitatamente al prossimo esercizio finanziario, nella legge di bilancio, nel rispetto dell'invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica e dell'obiettivo di pervenire ad un consolidamento per missioni e per programmi di ciascuno stato di previsione, possono essere rimodulate tra i programmi le dotazioni finanziarie di ciascuna missione di spesa, fatta eccezione per le spese di natura obbligatoria, per le spese in annualità e a pagamento differito. Le rimodulazioni tra spese di funzionamento e spese per interventi sono consentite nel limite del 10 per cento delle risorse stanziate per gli interventi stessi. Resta precluso l'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti. In apposito allegato a ciascuno stato di previsione della spesa sono esposte le autorizzazioni legislative e i relativi importi da utilizzare per ciascun programma .

4. Ciascun Ministro prospetta le ragioni della riconfigurazione delle autorizzazioni di spesa di propria competenza nonché i criteri per il miglioramento dell'economicità ed efficienza e per la individuazione di indicatori di risultato relativamente alla gestione di ciascun programma nelle relazioni al Parlamento di cui al comma 68 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Il termine di cui al citato comma 68 dell'art. 3 della legge n. 244 del 2007 è differito, per l'anno 2008, al 30 settembre 2008.

5. Le rimodulazioni di spesa tra i programmi di ciascun Ministero di cui al comma 3 possono essere proposte nel disegno di legge di assestamento e negli altri provvedimenti di cui all'articolo 17 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni. In tal caso, dopo la presentazione al Parlamento dei relativi disegni di legge, le rimodulazioni possono essere comunque attuate, limitatamente all'esercizio finanziario 2009, in via provvisoria ed in misura tale da non pregiudicare il conseguimento delle finalità definite dalle relative norme sostanziali e comunque non superiore al 10 per cento delle risorse finanziarie complessivamente stanziate dalla medesime leggi, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro competente. Gli schemi dei decreti di cui al precedente periodo sono trasmessi al Parlamento per l'espressione del parere delle Commissioni competenti per materia e per i profili di carattere finanziario. I pareri devono essere espressi entro quindici giorni dalla data di trasmissione. Decorso inutilmente il termine senza che le Commissioni abbiano espresso i pareri di rispettiva competenza, i decreti possono essere adottati. Il Governo, ove non intenda conformarsi alle condizioni formulate con riferimento ai profili finanziari, ritrasmette alle Camere gli schemi di decreto corredati dei necessari elementi integrativi di informazione, per i pareri definitivi delle commissioni competenti per i profili finanziari, che devono essere espressi entro dieci giorni. Fatto salvo quanto previsto dagli articoli 2, comma 4-*quinquies*, della citata legge n. 468 del 1978, e 3, comma 5, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, e successive modificazioni, nel caso si tratti di dotazioni finanziarie direttamente determinate da disposizioni di legge, i pareri espressi dalle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario sono vincolanti. I decreti di cui al secondo periodo perdono efficacia fin dall'inizio qualora il parlamento non approvi la corrispondente variazione in sede di esame del disegno di legge di assestamento o degli altri provvedimenti di cui all'articolo 17 della legge n. 468 del 1978. Le rimodulazioni proposte con il disegno di legge di assestamento o con gli altri provvedimenti adottabili ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 468 del 1978 o con i decreti ministeriali si riferiscono esclusivamente all'esercizio in corso."

amministrazioni nella definizione dei programmi, con alcuni limiti[7], avrebbe dovuto costituire un rilevante potenziamento della flessibilità del bilancio nella fase previsionale, contribuendo ad attenuare, nei limiti del possibile, gli effetti negativi derivanti dalle consistenti riduzioni.

L'esercizio di tale facoltà è subordinato alla rappresentazione, nelle relazioni al Parlamento ex comma 68 dell'art. 3 della Finanziaria 2008[8], dei motivi ispiratori e dei criteri seguiti per il miglioramento dell'economicità e dell'efficienza della gestione, nonché dell'individuazione degli indicatori di risultato. Tali disposizioni risultano ampiamente disattese da parte delle amministrazioni, lasciando in un cono d'ombra un fondamentale elemento di trasparenza delle proposte effettuate[9].

L'analisi degli stanziamenti proposti avrebbe dovuto consentire di individuare quantitativamente e qualitativamente l'avvenuto utilizzo del più ampio spazio di flessibilità concesso dalla norma, isolando per ciascuna unità di voto parlamentare, nell'ambito dei programmi di spesa, le riduzioni e le altre variazioni disposte dalla manovra correttiva e, separatamente, quelle proposte in applicazione della rimodulazione sperimentale.

Orbene, quest'ultima componente è stata individuata solo per la parte riconducibile a fattori legislativi o autorizzazioni di spesa in senso tecnico, in quanto esposta negli allegati 2 degli stati di previsione dei dicasteri. Resta indefinita la parte riferibile a variazioni di spese discrezionali, anche per la già notata assenza di notizie nelle relazioni predette. Emblematiche appaiono le conclusioni cui sono pervenuti in proposito gli uffici del Servizio bilancio del Senato[10].

Non va sottaciuta, al riguardo, l'esigenza di più compiute informazioni su criteri e metodologie che hanno portato alla formazione del bilancio a legislazione vigente per il triennio 2009-2011, soprattutto in vista di un possibile consolidamento, in sede di riforma contabile, del

---

[7] Trattasi dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica; dell'esclusione delle spese di natura obbligatoria, in annualità e a pagamento differito; del divieto di travaso dal conto capitale alla parte corrente, in linea con le prescrizioni dell'art. 2, comma 4-*quinquies*, della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni. Ad essi si aggiunge il tetto massimo del 10 per cento delle risorse per interventi.

[8] Di tale comma si prevede l'abrogazione nello schema di decreto legislativo attuativo della legge n. 15 del 2009.

[9] Risultano presentate al Senato della Repubblica soltanto n. 8 relazioni prescritte dalla richiamata norma (doc. CCVIII), da parte dei Ministeri seguenti: affari esteri, economia e finanze, ambiente e tutela del territorio e del mare, infrastrutture e trasporti, sviluppo economico, difesa, politiche agricole, lavoro salute e politiche sociali. In tali relazioni non si rinviene alcun cenno ai motivi che hanno ispirato le rimodulazioni e agli indicatori di *performance*, con eccezione del dicastero del Lavoro, la cui relazione espone un'apposita sezione III, dedicata alle problematiche ex comma 4 dell'art. 60 della legge n. 133/2008, peraltro formulata in modo generico, in attesa di approfondimenti.

[10] Vedi "Il bilancio dello Stato 2009-2011 e la relativa manovra di finanza pubblica" – novembre 2008 – elementi di documentazione n. 9, pagg. 26 e segg.. L'approfondimento così conclude: "Per il carattere insoddisfacente delle fonti informative non si espone, quindi, nella presente analisi, l'evidenziazione per missione e programma, degli effetti riconducibili alla decisione operata con il decreto-legge n. 112 del 2008 ed articolata in sede di predisposizione del disegno di legge di bilancio. Considerazioni di opportunità suggeriscono di approfondire la struttura delle informazioni aggiuntive trasmesse durante l'esame, rinviando ad un momento successivo la presentazione di eventuali conclusioni sull'entità della manovra discrezionale."

sistema sperimentalmente collaudato nell'ultima sessione di bilancio. A tal fine, si rivelerebbe preziosa la collaborazione tra Corte dei conti e Ragioneria generale dello Stato, cui fanno capo le rispettive strutture tecniche preposte al sistema informativo integrato.

Adeguate informazioni su aspetti fondamentali che investono la formazione del bilancio sono essenziali anche per le valutazioni sull'organizzazione che competono alla Corte dei conti, trattate diffusamente nel successivo capitolo.

3.3. In attesa della definizione della problematica in sede di riforma contabile, per il 2009 la flessibilità del bilancio è limitata alle proposte effettuate nel bilancio previsionale e nell'assestamento. Nel corso della gestione potranno essere utilizzati gli strumenti amministrativi soltanto per applicare in via anticipata variazioni di bilancio sottoposte all'approvazione parlamentare con l'assestamento, ferma restando la nullità *ex tunc* di quelle eventualmente non approvate.

Considerazioni riconducibili alla prudenza con cui il legislatore guarda alla concessione al potere esecutivo di un più elevato grado di flessibilità nel corso della gestione, hanno indotto all'abrogazione delle norme della legge n. 126.

Nella proposta di legge quadro, l'ipotizzata disciplina della flessibilità del bilancio assume un ruolo centrale e costituisce la logica evoluzione del percorso intrapreso due anni orsono, col cambiamento in senso funzionale della struttura espositiva del bilancio, lungo le linee auspicate dalla Corte sin dalla prima applicazione della legge n. 94 del 1997 e ribadite anche nella relazione sul rendiconto 2007.

In primo luogo, vanno rimarcati gli effetti dell'elevazione del livello della decisione parlamentare, che individua nel programma l'unità di voto. Il più ampio aggregato di spesa consente di per sé maggiore estensione dell'azione amministrativa, attraverso variazioni compensative volte ad agevolare il perseguimento degli obiettivi. Le modifiche potranno coinvolgere anche autorizzazioni legislative, garantendo neutralità sui saldi di finanza pubblica e rispettando i divieti di trasferimento dal conto capitale alla parte corrente, senza incidere su oneri inderogabili[11]. Trattasi di innovazioni significative, coerenti con l'ottimale utilizzo delle risorse e la piena responsabilità gestionale.

[11] Articolo 33, comma 4, d.d.l. A.S. 1397/A : "4. Nel rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze possono essere adottate variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie interne a ciascun programma, relativamente alle spese per adeguamento al fabbisogno nell'ambito delle spese rimodulabili, su proposta dei Ministri competenti. Resta precluso l'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti."

Ove interessino autorizzazioni legislative, le variazioni andrebbero sottoposte al controllo della Corte dei conti, bilanciando in tal modo i nuovi margini di elevata delegificazione e rafforzando le garanzie previste dalla norma, che opportunamente dovrebbe precisare il significato di "onere inderogabile", anche in relazione all'eventuale insorgenza di diritti di terzi.

3.4. Quanto alla flessibilità previsionale, i Ministri formulano le proposte anche sulla base delle rimodulazioni tra programmi nell'ambito della missione; segue la verifica di coerenza e congruità del Ministro dell'economia e delle finanze, che a tal fine utilizza tutti gli elementi disponibili, compresi quelli desunti dalla *spending review* permanente[12]. Trattasi di una flessibilità nella programmazione di bilancio molto più ampia di quella sperimentata per il 2009.

La valutazione della Corte, al riguardo, è sostanzialmente positiva, a condizione che all'ampliamento dello spazio di elasticità nella definizione delle dotazioni di bilancio corrisponda un contestuale ampliamento dell'efficacia del sistema dei controlli e del monitoraggio in tempo reale degli andamenti, con conseguente compiuta responsabilizzazione del gestore, in funzione del raggiungimento dei risultati attesi. A tal fine, si rivelano indispensabili adeguate informazioni sul quadro di costruzione delle unità di voto, identificando fin dall'origine, con chiarezza e trasparenza, le unità elementari contabili, così recuperando un bilanciamento tra esigenze di flessibilità e di puntuale conoscenza della gestione.

Si impone, peraltro, una riconsiderazione dei programmi, da improntare a maggiore omogeneità interna, anche attraverso una revisione dei capitoli che li compongono, eliminando i cosiddetti capitoli *omnibus*. Occorre garantire contestualmente la riconciliazione delle previsioni di bilancio con le correlate autorizzazioni legislative di spesa, per una rigorosa tracciabilità delle variazioni in corso d'anno e, conseguentemente, per più appropriate valutazioni in sede consuntiva, anche da parte della Corte.

Solo il supporto di adeguati elementi informativi su composizione e genesi del più ampio aggregato di spesa su cui interviene il vincolo decisionale, il programma, potrebbe garantire

---

[12] Si riportano i primi due commi dell'art.23 del d.d.l., dedicato alla formazione del bilancio:
"1. In sede di formulazione degli schemi degli stati di previsione, tenuto conto delle istruzioni fornite annualmente con apposita circolare dal Ministero dell'economia e delle finanze, i Ministri indicano, anche sulla base delle proposte dei dirigenti responsabili della gestione dei programmi, gli obiettivi di ciascun Dicastero e quantificano le risorse necessarie per il loro raggiungimento anche mediante proposte di rimodulazione delle stesse risorse tra programmi appartenenti alla medesima missione di spesa. Le proposte sono formulate sulla base della legislazione vigente, con divieto di previsioni basate sul mero calcolo della spesa storica incrementale.
2. Il Ministro dell'economia e delle finanze valuta successivamente la congruità e la coerenza tra gli obiettivi perseguiti da ciascun Ministero e le risorse richieste per la loro realizzazione, tenendo anche conto dello stato di attuazione dei programmi in corso e dei risultati conseguiti negli anni precedenti in termini di efficacia e di efficienza della spesa. A tal fine il Ministro dell'economia e delle finanze tiene conto anche delle risultanze illustrate nella nota integrativa al rendiconto di cui all'articolo 35, comma 2, delle risultanze delle attività di analisi dei nuclei di cui all'articolo 39, comma 1, nonché del Rapporto di cui all'articolo 41."

l'effettivo esercizio della funzione di indirizzo allocativo del Parlamento, pur consentendo un più esteso ambito di azione amministrativa nel corso della gestione.

4. Linee guida per la riforma contabile

4.1. Le rilevanti novità relative alla strumentazione e alla tempistica della *governance* della finanza pubblica costituiscono un passo in avanti in materia di conti pubblici. La riforma disegnata nel disegno di legge quadro appare volta a migliorare la trasparenza delle politiche pubbliche, la flessibilità e l'efficienza della gestione, il sistema dei controlli e la misurazione dei risultati.

La Corte ritiene utile l'inserimento della nuova disciplina del bilancio nell'ambito della riforma, che segue sostanzialmente il modello della legge n. 468 del 1978, rivedendo in modo organico l'intera materia alla luce dell'evoluzione intervenuta in campo europeo e internazionale e delle linee istituzionali in senso federalistico della nostra recente legislazione. Attesa la complessità del provvedimento, sembra opportuno il ricorso alla delega, previa definizione di criteri e indirizzi vincolanti, per specifici aspetti, quali la determinazione di schemi tipo dei bilanci per ciascun comparto di enti e organismi pubblici, la razionalizzazione delle procedure di spesa e il potenziamento del sistema dei controlli.

Il disegno di legge prende spunto dalle innovazioni dell'ultimo biennio, che hanno avviato una riflessione sul ruolo del Parlamento nella decisione di bilancio, verso un più incisivo controllo sull'allocazione e sull'utilizzazione delle risorse. Lo spostamento dell'attenzione sulle grandi scelte allocative e la razionalizzazione dei controlli di gestione dovrebbero conferire al rendiconto un ruolo guida per l'efficace verifica dei risultati, ancorando a parametri obiettivi la valutazione dei responsabili.

In particolare, per il bilancio dello Stato sono previste rilevanti novità : articolazione per missioni e programmi, unità di voto parlamentare anche nel bilancio triennale; corrispondente struttura della legge finanziaria, senza interventi per lo sviluppo; facoltà, e non più obbligo, dell'assestamento; rimodulabilità delle risorse destinate ai programmi, sia nel bilancio di previsione, sia nel corso della gestione; nesso tra programmi e centri di responsabilità amministrativa, con conseguente obbligo di valutazione delle *performances* .

4.2. Dal lato delle entrate, appaiono necessari taluni affinamenti che rendano più coerente la specifica disciplina con l'insieme del disegno di legge quadro.

Per le unità di voto, individuate nelle "tipologie" di entrata, andrebbero precisati contenuto e riferibilità ad un unico centro di responsabilità, analogamente alle spese. La distinzione tra entrate ricorrenti e non ricorrenti andrebbe definita in maniera più congrua, per consentire la distinzione fra entrate permanenti o strutturali ed entrate straordinarie o *una tantum*, sulla base della natura della relativa fonte di gettito.

Un più adeguato monitoraggio comporta la revisione della classificazione in relazione alla fonte di gettito, con scomposizione dei capitoli promiscui.

La relazione al Parlamento sui risultati della lotta all'evasione fiscale, integrata con l'illustrazione delle stime e delle azioni di contrasto, dovrebbe essere presentata non più insieme ai documenti di bilancio, ma unitamente alla *Relazione sull'economia e la finanza pubblica*, con i risultati finali dell'esercizio finanziario di riferimento.

4.3. Punto di riflessione è l'individuazione del più appropriato contenuto, sotto il profilo contabile, della decisione parlamentare, tenuto conto dell'evoluzione intervenuta sul piano internazionale e dell'esigenza di ancoraggio a visioni condivise nell'ambito dell'Unione europea. Questa evoluzione mostra il progressivo affermarsi di orientamenti intesi a trasferire nel comparto pubblico, con opportuni adattamenti, criteri e metodologie propri della contabilità economica tipica delle imprese.

La proposta legge quadro valuta non ancora maturi i tempi per il passaggio alla contabilità economica, in relazione anche a paventate difficoltà gestionali. La conferma dell'attuale sistema di contabilità finanziaria, con affiancamento a fini conoscitivi di un sistema di contabilità economico-patrimoniale, lascia invariato il contenuto decisionale del bilancio, basato sulla competenza giuridica e sulla cassa quali vincoli alla gestione e oggetto delle scelte parlamentari; il *budget* economico viene previsto soltanto a titolo conoscitivo, come il raccordo tra bilancio e contabilità nazionale.

La Corte ritiene, al momento, tale impostazione persuasiva, atteso che non sembra prospettabile, in tempi ravvicinati, il ricorso alla competenza economica a fini gestionali; tuttavia, sottolinea l'esigenza di intensificare l'impegno congiunto delle principali istituzioni per la piena raccordabilità tra bilancio e contabilità nazionale.

Sembra peraltro auspicabile, in prospettiva, il superamento graduale del sistema della competenza giuridica e dei flussi finanziari, che ha qualificato sinora la decisione parlamentare nel nostro Paese, per optare a favore della competenza economica, con gli adattamenti propri del settore pubblico, in linea con il SEC'95. Tale orientamento è stata esposto sin dal 2003,

nella specifica audizione in materia, che affermava l'esigenza del "graduale passaggio da un bilancio costruito sulla base della competenza giuridico-finanziaria a un bilancio costruito secondo le regole della competenza economica; regole queste ultime che consentirebbero di configurare l'assegnazione delle risorse in bilancio in modo meno distante dalle metodologie adottate in sede europea (SEC'95), che registrano l'impatto economico delle entrate e delle spese pubbliche"[13].

La scelta comporterebbe, in primo luogo, un effettivo e immediato allineamento dei conti pubblici, a cominciare dal bilancio dello Stato, con la contabilità europea EUROSTAT, non solo in sede consuntiva, come avviene oggi attraverso complesse elaborazioni demandate al nostro Istituto di statistica, ma anche nelle fasi previsionale e gestionale, assicurando quel continuo monitoraggio degli andamenti, indispensabile per trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, e, in definitiva, per la razionalità delle decisioni.

L'adozione della competenza economica, eventualmente nella versione *accrual* – la cui diffusione appare ormai generalizzata nei Paesi avanzati, in particolare nell'OCSE, ispirando la contabilità della stessa Unione Europea – resta un obiettivo di medio periodo, anche in relazione ai vantaggi in termini di migliore trasparenza nel processo di allocazione delle risorse, di efficace verifica dei risultati gestionali e di immediato raccordo con il conto economico delle amministrazioni pubbliche. Attraverso l'adozione degli stessi criteri, infatti, il bilancio statale verrebbe a coincidere, a meno delle partite finanziarie, con il conto economico dello Stato di contabilità nazionale, mentre la copertura dei nuovi o maggiori oneri recati dalla legislazione, costituzionalmente prescritta, sarebbe direttamente verificata in termini di indebitamento netto.

4.4. Tra i principi e criteri direttivi della delega per il completamento della riforma, il disegno di legge prevede il passaggio alla sola cassa quale limite autorizzatorio per la spesa, con evidenza a fini conoscitivi della competenza finanziaria ed economica.

Tale passaggio è valutato dalla Corte come semplificazione non convincente, considerato che, nell'attuale contesto, la limitazione del vincolo decisionale al solo profilo della cassa potrebbe costituire un allentamento della gestione in termini di competenza giuridica, originando evidenti problemi di compatibilità con i vincoli assunti con l'Unione europea, soprattutto per talune tipologie di oneri correnti. La proposta innovazione comporterebbe, comunque, rilevanti adeguamenti delle procedure di gestione e di resa dei conti, e non sarebbe

[13] Cfr. "Elementi per l'audizione dinanzi alla Commissione bilancio del Senato sui disegni di legge di riforma delle procedure e della struttura del bilancio e dei conti pubblici", deliberata dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, n. 8/AUD/03, nell'adunanza del 6 marzo 2003, pag. 19.

risolutiva delle difficoltà di raccordo con la contabilità nazionale, rendendo nel medio periodo inevitabile un nuovo intervento normativo[14].

4.5. Essenziale si rivela anche l'esigenza di un maggiore coordinamento per un'effettiva armonizzazione dei conti dei soggetti collocati nella pubblica amministrazione.

Il bilancio dello Stato rappresenta meno dei due terzi delle spese del settore pubblico e la progressiva riduzione della sua incidenza si va accentuando, anche per effetto delle novità istituzionali connesse al federalismo fiscale. La leggibilità e la trasparenza dei conti richiede ormai una decisione di finanza pubblica non più limitata al solo comparto statale, ma estesa nelle varie fasi al complesso degli organismi che compongono la pubblica amministrazione[15].

Il disegno di legge quadro utilizza lo strumento della delega al Governo per l'emanazione, entro un anno, di appositi decreti legislativi per l'armonizzazione dei sistemi contabili, degli schemi e della tempistica di presentazione e approvazione dei bilanci di tutte le amministrazioni pubbliche. Le linee generali della proposta appaiono sostanzialmente condivisibili, anche se taluni principi e criteri direttivi della delega andrebbero adeguatamente approfonditi e, soprattutto, raccordati con i criteri di delega contenuti nella legge sul federalismo fiscale, recentemente approvata.

4.6. Altro profilo nodale concerne la piena ed effettiva attuazione dell'obbligo costituzionale di copertura ai sensi del quarto comma dell'art. 81. Su tale problematica, la Corte ha avuto modo di esprimersi in varie occasioni, come nella relazione al rendiconto 2007, rilevando l'esigenza di soluzioni organiche, non limitate alla salvaguardia del solo saldo netto da finanziare, ma estese anche agli altri ben più significativi saldi di finanza pubblica, fabbisogno e indebitamento netto, ormai recepiti anche a livello costituzionale (art. 11 e 117, primo comma, Cost.).

Sulla scorta dell'esperienza maturata nelle annuali sessioni di bilancio, ove il predetto principio è stato da qualche tempo applicato nell'esame della legge finanziaria e dei

---

[14] Cfr. "Elementi per l'audizione in materia di contabilità e finanza pubblica nonché delega al Governo in materia di adeguamento dei sistemi contabili, perequazione delle risorse, efficacia della spesa e potenziamento del sistema dei controlli (A.S. 1397)", V Commissione programmazione economica, bilancio, Senato della Repubblica, deliberata dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, 8 aprile 2009, pag. 24.

[15] Il Fondo Monetario Internazionale, al termine della missione in Italia, ha sottolineato i progressi conseguiti recentemente nel migliorare il quadro di programmazione della politica fiscale. In particolare, la missione del Fondo rileva positivamente lo snellimento del processo di bilancio, l'orientamento triennale, il miglioramento della trasparenza nei documenti e la maggiore flessibilità nell'esecuzione del bilancio, facendo riferimento anche ad altre modifiche valutate opportune in tema di sistema di bilancio, tra cui la revisione della legge contabilità,l'istituzionalizzazione della *spending review*, da estendere a tutti i Ministeri, e un ulteriore miglioramento del grado di trasparenza dei documenti di bilancio.

provvedimenti collegati, l'esecutivo aveva emanato una specifica disposizione che introduceva l'obbligo di copertura delle leggi anche per fabbisogno e indebitamento netto[16].

In sede di conversione, il Parlamento ha ritenuto preferibile una formulazione meno incisiva, trasfusa nel comma 7 dell'art. 60 della legge n. 133[17]. La proposta di legge quadro conferma sostanzialmente tale ultima norma[18], anche se viene richiesto un riferimento specifico alla compensazione degli effetti sui saldi rilevanti in sede europea, senza alcun rilievo ai fini della copertura.

Trattasi di un sostanziale rinvio dell' estensione dell'obbligo di copertura ai saldi rilevanti sul piano dei trattati europei sottoscritti dal nostro Paese, con non trascurabili riflessi negativi sulla stessa prassi che assicura la copertura anche con riferimento a fabbisogno e indebitamento netto in sede di manovra annuale.

La Corte auspica che la riforma contabile costituisca l'occasione per una rivisitazione del contenuto dell'obbligo costituzionale di copertura delle leggi, nel senso del recupero del criterio della sua estensione anche ai saldi rilevanti nei confronti dell'Unione europea.

4.7. Apprezzabili appaiono, invece, altre innovazioni in materia di copertura, quali il recepimento dell'obbligo di clausola di salvaguardia in caso di previsioni di spesa, mentre viene confermato il "tetto" della spesa autorizzata in tutti gli altri casi. Trattasi della messa a regime delle novità introdotte con la legge n. 246 del 2002, anche sulla scorta delle esperienze applicative intervenute e delle considerazioni in materia svolte dalla Corte, soprattutto in sede di relazioni periodiche sulla copertura delle leggi.

---

[16] Si riporta il comma 7 dell'art. 60 del decreto legge n. 112 del 2008: "7. Ai fini di assicurare il rispetto effettivo dei parametri imposti in sede internazionale e di patto di crescita e stabilità, ogni disposizione normativa che comporti nuove o maggiori spese e'coperta con riferimento al saldo netto da finanziare, al fabbisogno del settore statale e all'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni."

[17] Si riporta il testo definitivo della norma: "7. Ai fini di assicurare il rispetto effettivo dei parametri imposti in sede internazionale e del patto di stabilità e crescita, nel definire la copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi, qualora siano prevedibili specifici e rilevanti effetti sugli andamenti tendenziali del fabbisogno del settore pubblico e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle Pubbliche Amministrazioni, il Ministero dell'economia e delle finanze fornisce i relativi elementi di valutazione nella relazione tecnica di cui all'articolo 11-*ter* della legge n. 468 del 1978, con specifico riferimento agli effetti che le innovazioni hanno sugli andamenti tendenziali, o con apposita nota scritta negli altri casi. Entro il 31 gennaio 2009, il Ministro dell'economia e delle finanze presenta al Parlamento, ai fini dell'adozione di atti di indirizzo da parte delle competenti Commissioni parlamentari, una relazione contenente informazioni sulle metodologie per la valutazione degli effetti sul fabbisogno e sull'indebitamento netto del conto consolidato delle Pubbliche Amministrazioni in ciascun settore di spesa."

[18] Si riporta il testo del comma 4 dell'art. 12 del d.d.l. A.S. 1397/A: "4. Nel definire la copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi, qualora siano prevedibili effetti sugli andamenti tendenziali del fabbisogno del settore pubblico e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, diversi da quelli quantificati ai fini del saldo netto da finanziare, il Ministero dell'economia e delle finanze fornisce i relativi elementi di valutazione nella relazione tecnica di cui al comma 3 del presente articolo, con specifico riferimento agli effetti che le innovazioni hanno sugli andamenti tendenziali e ai criteri per la quantificazione e alla compensazione di tali effetti sul fabbisogno del settore pubblico e sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni"

Altrettanto condivisibili si reputano le disposizioni sull'obbligo di copertura degli oneri recati dai decreti legislativi non quantificabili al momento della delega, quelle sull'estensione dell'obbligo della relazione tecnica verificata agli emendamenti governativi e del relatore recanti oneri e sull'aggiornamento della relazione medesima al passaggio all'altro ramo del Parlamento.

La relazione tecnica verificata rimarrebbe, invece, una semplice facoltà delle Commissioni parlamentari competenti per le proposte e gli emendamenti di altra origine. Trattasi, ad avviso della Corte, di una scelta non coerente con l'insieme delle norme sulla copertura.

Una valutazione negativa merita anche l'ipotesi di estendere le modalità di copertura degli oneri, quali l'utilizzo dei residui e delle maggiori disponibilità nette emergenti dall'assestamento, ovvero il taglio lineare dell'*ex* tabella C della finanziaria. La proposta, adombrata nella relazione illustrativa originaria, sembra contraddire la filosofia di fondo della effettività della copertura, nell'attuale delicata fase della finanza pubblica che impone il massimo rigore.

Negli ultimi anni si è notevolmente incrementato il ricorso, a fini di copertura, alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, divenuta modalità assolutamente prevalente. Sarebbero di rilevante utilità, al riguardo, indicazioni, in sede di relazione tecnica, sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità originariamente previste e sull' eventuale presenza di programmi di spesa che possono determinare la necessità di ulteriori stanziamenti. Queste indicazioni mancano in concreto nella quasi totalità dei casi, specie nell'utilizzo dei capitoli-fondo, fra i quali emergono quelli per gli interventi strutturali di politica economica e per le aree sottoutilizzate.

4.8. Attinente alle indicate problematiche è la proposta di non confermare l'obbligo di copertura, in sede di legge finanziaria, dei nuovi o maggiori oneri di parte corrente, attualmente sancito dall'art. 11, comma 5, della legge n. 468 del 1978[19].

La relazione al disegno di legge quadro si sofferma diffusamente su tale innovazione, motivandola da un lato con l'opportunità di estendere alla parte corrente del bilancio la

[19] Si riporta la disposizione:
"5. In attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, la legge finanziaria può disporre, per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, nuove o maggiori spese correnti, riduzioni di entrata e nuove finalizzazioni nette da iscrivere, ai sensi dell'articolo 11-*bis*, nel fondo speciale di parte corrente, nei limiti delle nuove o maggiori entrate tributarie, extratributarie e contributive e delle riduzioni permanenti di autorizzazioni di spesa corrente."

possibilità di una manovra espansiva, già consentita per il conto capitale; dall'altro, con una lettura sistematica del dettato costituzionale, che riserverebbe l'obbligo di copertura alle leggi diverse dalla decisione di bilancio; il tutto, dando per acquisito l'utilizzo per finalità di copertura, in sede di legge finanziaria, del cosiddetto miglioramento del risparmio pubblico, cioè dell'eventuale miglioramento del saldo differenziale di parte corrente, anche se negativo, tra bilancio assestato del precedente esercizio e bilancio dell'esercizio di riferimento, integrato con gli effetti della medesima legge finanziaria. In Commissione, si è ritenuto di confermare tale "scelta sofferta", riconoscendo l'esigenza di maggiore libertà di impostare la manovra, con il solo limite del saldo complessivo, secondo decisioni di merito di tipo squisitamente politico.

Al riguardo, non possono che confermarsi le perplessità circa la compatibilità con il vincolo di copertura dell'utilizzo del miglioramento del saldo corrente tendenziale, impropriamente indicato come risparmio pubblico, anche se negativo. Peraltro, la puntuale applicazione del dettato costituzionale esclude dall'obbligo di copertura la sola legge di bilancio, di carattere formale in quanto con essa "non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese" (art. 81, terzo comma, Cost.); la legge finanziaria, realizzando, invece, il segmento sostanziale della manovra, appare a pieno titolo soggetta all'obbligo di copertura (art. 81, quarto comma, Cost.). Sembra, pertanto, necessario un adeguato approfondimento su questo argomento nel corso dell'ulteriore esame parlamentare.

La Corte, nel rappresentare l'esigenza di rivedere attentamente l'ipotizzata soppressione della norma di cui all'art. 11, comma 5, della legge n. 468 del 1978, conferma il suo orientamento volto a non consentire coperture a carico del miglioramento tendenziale del saldo corrente, soprattutto nell'attuale delicata situazione economico-finanziaria, che ovviamente si riflette sui conti pubblici, già interessati da un difficile percorso di rientro.

4.9. Si è accennato alla nuova tempistica dei documenti di finanza pubblica, ipotizzata nel disegno di legge quadro, con particolare riguardo alla Decisione che dovrebbe sostituire il Documento di programmazione economico-finanziaria.

La materia rientra nella programmazione degli obiettivi, con gli strumenti indicati in sequenza temporale di presentazione: Relazione entro il 15 aprile, Decisione entro il 20 settembre, disegni di legge di bilancio (annuale e triennale) a legislazione vigente e di stabilità (Finanziaria) entro il 15 ottobre, collegati entro il 15 novembre, aggiornamento del Programma di stabilità alle scadenze stabilite dall'Unione europea. La programmazione degli altri enti pubblici, in coerenza con gli obiettivi della Decisione, viene coordinata in sede di attuazione del

federalismo fiscale. Il ciclo del bilancio dello Stato si conclude con il rendiconto generale, da presentare entro il 30 giugno.

Assume particolare rilievo, nell'ambito del nuovo disegno, la Decisione di finanza pubblica, cui è demandata la definizione degli obiettivi " per ciascun livello di governo" per il triennio di riferimento. Anche se il contenuto appare analogo a quello dell'attuale Dpef, la nuova denominazione implica un più accentuato carattere vincolante conseguente alla sua approvazione parlamentare. In definitiva, la rivisitazione della strumentazione di programmazione della finanza pubblica emergente dal predetto disegno di legge appare sostanzialmente condivisibile.

4.10. Particolare attenzione dedica il disegno di legge quadro al monitoraggio e al controllo dei conti pubblici, con la proposta di una banca dati unitaria presso la Ragioneria generale dello Stato, che consenta il consolidamento delle operazioni dell'intero settore pubblico, assicurando la coerenza con gli obiettivi delle azioni dei diversi livelli di governo, in ciascuna delle fasi operative, fino alla misurazione dei risultati in sede di rendicontazione. In Commissione bilancio, inoltre, è stato disposto l'accesso di Camera e Senato alle banche dati rilevanti per il monitoraggio della finanza pubblica e a ogni altra fonte informativa, accesso che dovrebbe essere riconosciuto anche alla Corte dei conti ai sensi dell'art. 100 della Costituzione.

Sono disposizioni particolarmente ambiziose, che hanno come presupposto di realizzabilità una efficace armonizzazione dei conti pubblici e rappresentano un razionale sviluppo delle norme introdotte in materia. Si dovrebbe pervenire alla conoscenza in tempo reale dell'andamento della finanza pubblica, nelle varie fasi programmatorie, previsionali, gestionali e di risultanze, utilizzando lo strumento informatico attraverso opportuni collegamenti in rete.

Le finalità e l'impostazione complessiva della proposta appaiono apprezzabili e qualificano l'intero provvedimento; dalla sua attuazione potranno scaturire positivi effetti sulla razionalità delle scelte e dei comportamenti nel comparto pubblico, in base all'einaudiano principio del conoscere per deliberare.

4.11. Rientrerebbe nell'ambito di una appena sufficiente azione di monitoraggio e controllo dei conti pubblici porre in essere procedure idonee ad impedire l'insorgere dei cosiddetti debiti pregressi, ovvero obbligazioni assunte al di fuori dei vincoli di bilancio, sui quali la Corte si è soffermata anche nella precedente relazione. In tale sede, veniva sottolineata l'assoluta

estraneità del fenomeno a una minimale correttezza della gestione del bilancio, configurando esso di per sé una palese violazione dei più elementari vincoli posti dalla normativa contabile a garanzia dell'invalicabilità delle spese autorizzate. Si stigmatizzava, in proposito, la palese incongruità delle norme che hanno addirittura disposto l'iscrizione in bilancio di specifici fondi da ripartire per l'estinzione dei debiti pregressi.

Nell'esercizio 2008, è proseguita la ricognizione del fenomeno avviata con circolare n. 7 del 5 febbraio del Ministero dell'economia e delle finanze, anche sulla scorta della disposizione di cui all'art. 9, comma 1, della legge n. 2 del 2009, che ha integrato l'art, 15 *bis*, comma 12, della legge n. 127 del 2007[20]. Le risultanze della ricognizione[21] evidenziano debiti pregressi alla fine del 2007 per oltre 1,26 miliardi, concentrati in gran parte nei dicasteri dell'Interno, della Giustizia e della Difesa, ai quali è riferibile circa l' 80 per cento del totale .

Per l'esercizio 2008, la ricognizione è tuttora in corso, sulla base dei criteri precedentemente stabiliti. Lo specifico fondo da ripartire, istituito con la finanziaria del 2006, è stato utilizzato in buona parte per altre sopravvenute esigenze[22]. Nel 2009, tale fondo risulta eliminato, in vista dell'utilizzo in via amministrativa, per l'estinzione dei debiti pregressi, del fondo "IVA auto", come disposto dalla predetta legge n. 2.

Appare evidente che qualsivoglia riforma dei conti pubblici non possa fare a meno di perseguire un rigoroso miglioramento degli strumenti di monitoraggio e controllo disponibili, rendendoli quanto meno idonei ad impedire il verificarsi di così palesi violazioni di profili fondamentali della normativa contabile; ciò non solo con riguardo al bilancio dello Stato, ma anche per i bilanci di tutte le Amministrazioni pubbliche.

4.12. Sui principi e criteri direttivi delle *deleghe* previste nel disegno di legge quadro, oltre a quanto considerato in precedenza, conviene approfondire taluni punti problematici.

---

[20] Si riporta la disposizione integrata : "12. Al fine di consentire all'Agenzia delle entrate la liquidazione dei rimborsi di cui all'art. 1 del decreto-legge 15 settembre 2006, n. 258, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 novembre 2006, n. 278, è autorizzata, a titolo di regolazione debitoria, la spesa di 5.700 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009. Relativamente agli anni 2008 e 2009 le risorse disponibili sono iscritte sul fondo di cui all'articolo 1, comma 50, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, rispettivamente, per provvedere all'estinzione dei crediti, maturati nei confronti dei Ministeri alla data del 31 dicembre 2007, il cui pagamento rientri, secondo i criteri di contabilità nazionale, tra le regolazioni debitorie pregresse e il cui ammontare è accertato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, anche sulla base delle risultanze emerse a seguito della emanazione della propria circolare n. 7 del 5 febbraio 2008, nonchè per essere trasferite alla contabilità speciale n. 1778 «Agenzia delle entrate - Fondi di Bilancio» per i rimborsi richiesti da più di dieci anni, per la successiva erogazione ai contribuenti."

[21] La ricognizione a fine 2007 è stata effettuata con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 153194 del 31 dicembre 2008, rettificata con decreto del medesimo n. 38631 del 30 marzo 2009.

[22] Si è provveduto a fronteggiare le emergenze meteorologiche mediante reintegro del fondo per la protezione civile (decreto legge n. 208 del 2008, art. 8 : 100 milioni) e le esigenze dell'UNIRE (legge n. 184 del 2008, art.1 *bis*: 25 milioni). I restanti 25 milioni sono andati in economia.

I criteri di delega per il completamento della riforma del bilancio dello Stato e la programmazione triennale prevedono il superamento del capitolo come unità di gestione e di rendicontazione, per giungere alle "azioni". Su tale indicazione, la Corte conferma le perplessità espresse anche nelle relazioni sui rendiconti circa l'eccessivo livello di aggregazione già raggiunto, in numerosi casi, dagli attuali capitoli, anche per l' accorpamento effettuato nei precedenti bilanci. Il fenomeno, com'è noto, ha reso necessaria la ripartizione dei capitoli interessati in piani gestionali, che hanno acquisito rilevanza nella gestione e rendicontazione delle spese.

Si ritiene, in proposito, che al più elevato livello di aggregazione delle unità di voto, i programmi nel bilancio decisionale, non possa che corrispondere, sul piano gestionale, della rendicontazione e dei controlli, un idoneo livello di dettaglio e di analisi, in modo da garantire, oltre alla completa conoscenza, la massima trasparenza e responsabilizzazione dell'attività amministrativa, anche ai fini delle valutazioni di consuntivo.

Opportuno appare, invece, uno specifico criterio direttivo sia per l'istituzione di un *team* di esperti per la valutazione delle *performances*, sia per l'estensione alle altre amministrazioni pubbliche dell'obbligo di presentare una relazione previsionale sui flussi di cassa, per un'efficiente gestione del debito, analogamente a quanto previsto per lo Stato; sia, ancora, per la previsione di maggior dettaglio nelle note preliminari in tema di composizione ed evoluzione dei programmi di spesa, ai fini di maggiore trasparenza.

Quanto alle altre deleghe previste nel disegno di legge quadro, potrebbe essere valutata l'opportunità di un coinvolgimento della Corte sia per il potenziamento del sistema dei controlli di ragioneria e della *spending review* permanente, sia per l'emanazione del Testo Unico in materia di contabilità di Stato.

4.13. Il recente passaggio in Commissione bilancio del Senato del disegno di legge quadro (A.S. 1397/A) è stato caratterizzato da ulteriori affinamenti, su taluni dei quali, oltre a quanto già segnalato, conviene soffermarsi.

Opportuni appaiono il collegamento tra il Comitato per i principi contabili e la Commissione tecnica per il federalismo fiscale (art. 2, comma 6) e il rapporto sullo stato di attuazione della legge (art. 3).

La Commissione parlamentare per i conti pubblici (art. 4), alla quale dovrebbero essere affidate la promozione e la tutela della trasparenza e delle informazioni attraverso l'espressione

di indirizzi sui contenuti informativi e sulle metodologie di elaborazione, sembrerebbe titolare di funzioni tecniche e di alta amministrazione, più che politiche.

L'istituzione dei nuclei per l'analisi e la valutazione della spesa (art. 39) risponde ad effettive esigenze di collaborazione e coordinamento tra dicasteri competenti e Ministero dell'economia e delle finanze. Altrettanto utile appare l'attività di completamento della revisione della struttura del bilancio, da portare a termine entro un biennio (art. 40) e che sarebbe forse più coerente rendere permanente.

4.14. Andrebbe, infine, valutata la prospettiva di un unico provvedimento normativo da presentare al Parlamento, denominato disegno di legge di finanza pubblica, composto contabilmente da due sezioni affiancate: la prima relativa al bilancio a legislazione vigente a carattere ricognitivo; la seconda, dal bilancio definitivo comprensivo delle variazioni conseguenti alla manovra correttiva proposta, analiticamente esposta in una o più colonne di collegamento, coincidenti con la nota di variazione iniziale.

La nuova legge di finanza, rispettando pienamente, nella prima sezione, il carattere formale del bilancio a legislazione vigente costituzionalmente previsto e esponendo fin dall'inizio della sessione gli effetti della manovra correttiva, potrebbe favorire il miglioramento, anche procedurale, della decisione parlamentare, dando luogo a un'effettiva scelta "*zero basis*" incentrata sul risultato complessivo, con la razionale unificazione delle attuali distinte decisioni sulla spesa consolidata e sulle variazioni indotte dalla legge finanziaria.

Andrebbe, comunque, approfondita la problematica della compatibilità di siffatta soluzione con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

4.15. L'articolazione della struttura del bilancio dello Stato per missioni e programmi, come più volte evidenziato, pone in primo piano la finalizzazione delle spese in relazione alle principali politiche pubbliche. L'attuale classificazione del bilancio presenta aspetti di criticità nella parte in cui non appare rispondere completamente all'esigenza di porre in risalto gli aspetti funzionali della spesa.

Sotto tale profilo, le Sezioni riunite hanno svolto, in via sperimentale e a fini collaborativi, un esame delle missioni 32, 33 e 34, che nel complesso ammontano nelle

previsioni del 2008[23] ad oltre 300 miliardi di euro, al netto delle categorie economiche di trasferimento, pari al 58,90 per cento della spesa statale. La loro ripartizione mostra la netta prevalenza della missione 34, con oltre 279,5 miliardi, pari al 54,35 per cento dello stanziamento definitivo, mentre le altre due si collocano su livelli molto più contenuti: la 32 raggiunge 3,5 miliardi, pari allo 0,68 per cento, e la 33 si attesta sui 20 miliardi, pari al 3,86 per cento degli stanziamenti definitivi.

Per tali missioni, l'attuale classificazione, per ragioni diverse, non sembra del tutto coerente con l'impostazione funzionale alla base del nuovo bilancio.

Percentuale di incidenza della missione 32

Stanziamento definitivo di competenza 2008	Totale bilancio	€ 514.221.890.254,61	%
	Miss 32	€ 3.537.258.096,50	**0,68**

Percentuale di incidenza della missione 33

Stanziamento definitivo di competenza 2008	Totale bilancio	€ 514.221.890.254,61	%
	Miss 33	€ 19.844.611.680,12	**3,86**

Percentuale di incidenza della missione 34

Stanziamento definitivo di competenza 2008	Totale bilancio	€ 514.221.890.254,61	%
	Miss 34	€ 279.505.931.665,00	**54,35**

Percentuale di incidenza delle missioni 32, 33 e 34

Stanziamento definitivo di competenza 2008	Totale bilancio	€ 514.221.890.254,61	%
	Miss 32, 33 e 34	€ 302.887.801.441,62	**58,90**

L'analisi è stata condotta sui capitoli di spesa che compongono le suddette missioni. Le somme considerate riguardano gli stanziamenti definitivi del bilancio 2008, in quanto, per i fini

[23] Per le missioni 32 e 34 sono stati presi in considerazione gli stanziamenti definitivi. Per la missione 33 gli stanziamenti iniziali. Ciò in quanto per questa tipologia di spese è ipotizzabile l'esercizio di riallocazione esclusivamente con riferimento agli stanziamenti iniziali.

sperimentali del lavoro, si è ritenuto di non interferire con le risultanze ufficiali del consuntivo. Si è pervenuti alla formulazione di ipotesi di riattribuzione di alcune poste di spesa secondo le indicazioni che seguono.

La missione 32, le cui risorse sono considerate attualmente non attribuibili a singole missioni, riguarda i Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche ed è articolata in 3 programmi di cui il primo, "Servizi generali, formativi, assistenza legale ed approvvigionamenti per le Amministrazioni pubbliche", è di competenza specifica del Ministero dell'economia e finanze, il secondo "Indirizzo politico" ed il terzo "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza" riguardano tutti i ministeri.

Si richiama, prima di approfondire le caratteristiche della sperimentazione portata avanti dalla Corte a 360° l'esercizio realizzato nel contesto peculiare della missione 26 "politiche per il lavoro", laddove sono state prese in considerazione tutte le voci di spesa relative all'attività ispettiva nel 2008, per determinarne i costi.

La sperimentazione avviata dalla Corte ha utilizzato criteri basati su dati stimati, distribuendo le risorse ai programmi delle singole missioni con quote percentuali (c.d. "tecnica di ribaltamento") in proporzione a taluni parametri. Si ritiene al riguardo di dover precisare che tale tecnica, basata su criteri empirici, può in alcuni casi fornire indicazioni che devono essere verificate alla luce delle reali situazioni amministrative di riferimento. Potrebbe, cioè, essere necessario apportare correttivi e affinamenti che, in ragione delle finalità sperimentali dell'esercizio, non è stato possibile applicare al lavoro illustrato nel presente paragrafo.

Preliminarmente, sono stati esaminati per gli stati di previsione di ciascun ministero tutti i capitoli in cui è articolata la missione, classificandoli in due tipologie di spesa:

1. personale (P), inserendo nella prima tipologia i capitoli di spesa della missione 32 che fanno riferimento al personale;

2. funzionamento (F), inserendo nella seconda tipologia i capitoli di spesa della missione 32 che fanno riferimento al funzionamento.

Per le spese della prima tipologia (P), il criterio di ribaltamento sulle altre missioni si è basato sulla percentuale di incidenza degli anni/persona, per ciascun Ministero, desumibili dal Budget dello Stato per l'anno 2008, con esclusione degli anni/persona imputabili alla missione 32. Tale percentuale è stata poi applicata per la distribuzione degli stanziamenti sulle missioni e programmi di pertinenza.

Per le spese della seconda tipologia (F), il parametro è stato individuato negli stanziamenti definitivi di ciascun ministero, al netto delle spese inerenti ai trasferimenti. Il

criterio di ribaltamento si è basato sulla percentuale di incidenza delle missioni e dei singoli programmi sugli stanziamenti definitivi del ministero, da intendersi depurati delle somme riferibili al Titolo III (Rimborso di prestiti). La percentuale è stata applicata per la distribuzione degli stanziamenti alle missioni ed ai programmi di pertinenza.

Le spese della missione 32, così ripartite, sono state poi sommate a quelle delle altre missioni, articolate in programmi.

La ripartizione dell'attuale missione 32, così effettuata può concorrere a migliorare, ad avviso della Corte, il livello di significatività delle altre missioni.

La missione 33 "Fondi da ripartire" raccoglie Fondi di riserva e speciali che non hanno una collocazione nell'ambito di singoli programmi in sede di predisposizione della legge di bilancio di previsione; la loro attribuzione è demandata ad atti e provvedimenti successivi adottati in corso di gestione.

Per tale natura, quindi, l'attribuzione alle specifiche missioni può trovare evidenza solo in sede di rendiconto.

La previsione di una missione indefinita che riguarda fondi da ripartire appare condivisibile a condizione che ricorrano i seguenti due requisiti:

1. che si tratti di fondi non attribuibili a nessuna specifica missione;
2. che il fondo non sia direttamente gestito mediante assunzioni di impegni.

Pertanto, le somme iscritte in tale missione devono essere riconducibili a fondi intesi in senso stretto, le cui somme devono essere, cioè, trasferite con provvedimenti di variazione di bilancio.

La presenza di capitoli c.d. fondo sui quali tuttavia si assumono impegni e si effettuano pagamenti rende "spuria" questa missione e le fa perdere di significatività.

Si è proceduto, pertanto, a riattribuire le somme aventi una specifica destinazione funzionale e quelle relative a capitoli-fondo alle missioni di pertinenza, e, ove possibile, ai programmi relativi; in caso di impossibilità di individuazione del programma di pertinenza, sono stati creati, in via sperimentale, nell'ambito delle missioni interessate, fondi da ripartire nel corso della gestione.

Anche in tal caso, si ritiene che la sperimentazione possa contribuire al miglioramento della significatività della classificazione.

Un cenno, infine, alla missione 34 "Debito pubblico", che, per la parte relativa al debito lordo consolidato, riguarda solo lo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero per i beni e le attività culturali.

L'attuale classificazione funzionale comprende anche le somme relative al rimborso prestiti del Titolo III, per comprensibili esigenze di riferimento all'intero bilancio. Tuttavia, tenuto conto dell'esclusione di tali oneri dalle spese finali, le sole funzionalmente significative, si ritiene di suggerire una soluzione più coerente.

L'ipotesi prevede la riallocazione delle spese per interessi sul debito in uno specifico programma della missione 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio", di esclusiva competenza del suddetto dicastero. Il rimborso di prestiti o passività finanziarie, collocato nel Titolo III delle spese, non dovrebbe essere funzionalmente classificato, essendo escluso dalle spese finali del bilancio e riguardando operazioni che, per loro natura, non possono avere una destinazione specifica.

La suggerita revisione della missione 34 dovrebbe conferire alla ripartizione della spesa per missioni e programmi una maggiore chiarezza e significatività, soprattutto per le loro dimensioni e per l'incidenza sulle sole spese finali o operative, anche con riguardo ai confronti internazionali.

Le tabelle esplicative dell'esercizio esposto nel presente paragrafo sono riportate nella specifica appendice.

Capitolo VI

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. I decreti legislativi

Tavole

1. Premessa

Questo capitolo contiene, analogamente agli anni precedenti, brevi note sulle più significative vicende della legislazione di spesa del 2008, 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.

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 2008 e per osservazioni analitiche sulle singole leggi e sui singoli decreti legislativi si rinvia pertanto alle relazioni deliberate rispettivamente il 22 luglio 2008, il 15 dicembre 2008 e il 27 marzo 2009.

Al presente capitolo sono allegate tre tavole, la prima delle quali elenca, in ordine cronologico, i nuovi oneri finanziari indicati dalle singole leggi; la seconda illustra la ripartizione degli oneri stessi in relazione alle diverse forme di copertura; infine la terza elenca i decreti legislativi pubblicati nell'anno.

Come anche nei precedenti esercizi, gli oneri indicati non esauriscono completamente quelli effettivamente derivanti dalla legislazione dell'anno. Permane infatti, oltre alla presenza, peraltro complessivamente marginale, di ulteriori oneri non quantificati o quantificati in modo insufficiente, quella 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.

Nel periodo in esame si è avuta un'ulteriore accelerazione del processo di concentrazione della normativa di rilievo finanziario in un numero relativamente ristretto di provvedimenti d'urgenza. Tale processo è comunque ormai giunto al suo termine, in quanto oltre il 99 per cento della spesa relativa alle annualità comprese nel bilancio pluriennale deliberata nel 2008 è contenuto nelle leggi di conversione, sia per effetto di norme di spesa previste fin dall'origine, sia anche per l'inserimento di ulteriori disposizioni di spesa conseguenti all'approvazione di emendamenti presentati nel corso del procedimento di conversione.

Come ed ancor più che in passato, non sono infatti mancati vistosi esempi di proliferazione di norme in tale sede, come ad esempio nel caso del decreto-legge n. 248 del 2007 (legge n.31 del 28 febbraio, c.d. "mille proroghe"): il decreto constava infatti di cinquantuno articoli per complessivi centoundici commi, passati nella legge di conversione a centonove articoli per complessivi duecentosettantuno commi. Ancora più significativo è il seguente dato: l'insieme delle leggi di conversione degli undici decreti legge emanati dopo l'anticipazione della manovra di bilancio consta di ottantanove articoli contenenti duecentonovantacinque commi, a fronte di quaranta articoli e centotrentasette commi contenuti nei testi originari dei provvedimenti d'urgenza.

La concentrazione della parte più significativa della spesa, anzi della sua quasi totalità, in provvedimenti d'urgenza determina gravi effetti negativi, su cui la Corte ha ripetutamente

richiamato l'attenzione, specie per l'abituale inserimento nel corso del procedimento di conversione di disposizioni di spesa ulteriori o sostitutive di quelle previste nel testo originario: a parte i casi – meno frequenti - di totale mancanza della relazione tecnica, spesso gli emendamenti sono supportati da relazioni insufficienti 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 –in molti casi sostanzialmente limitato ad una sola delle due Camere-, determinati dalle necessità di rispettare i termini costituzionali di conversione, nonché dalla chiusura dell'esame per l'apposizione della questione di fiducia.

Il maggior accentramento sostanziale delle decisioni di spesa nella funzione di governo, attuato nella forma dei provvedimenti d'urgenza, ha così avuto come conseguenza una diminuita possibilità di controllo parlamentare sulle decisioni stesse sia sotto il profilo dell'esame dei riflessi finanziari delle disposizioni, sia sotto quello della congruità degli stanziamenti rispetto alle esigenze che si intende soddisfare.

Il periodo di emergenza economico-finanziaria determinatosi a partire dalla seconda metà dell'anno ha certamente contribuito ad aggravare tale situazione ed ha anche impedito il pieno dispiegamento degli effetti positivi dell'anticipo della manovra di bilancio contestualmente alla presentazione del Dpef, che avrebbe dovuto tra l'altro comportare la possibilità di affrontare in tempi brevi le riforme istituzionali ed organizzative necessarie per poter incidere in modo organico sui grandi comparti di spesa.

Si ritiene comunque che, una volta superato l'attuale periodo, per evitare l'affannoso ricorso alle diverse forme di riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, con cui è stata fornita copertura alla parte preponderante dei nuovi oneri, l'ordinato svolgimento della legislazione di spesa non dovrebbe prescindere da una tempestiva programmazione delle esigenze da soddisfare e dalla conseguente allocazione delle risorse prevedibilmente necessarie nei fondi speciali di parte corrente e di parte capitale: fondi che negli ultimi esercizi hanno subito consistenti riduzioni . Nell'ultimo scorcio dell'anno, inoltre, la decisione di formulare una legge finanziaria "snella" ha determinato l'inserimento in una pluralità di testi normativi di interventi di spesa che, specie negli ultimi anni, trovavano collocazione nella legge stessa, che aveva così assunto proporzioni gigantesche a causa delle sue funzioni di contenitore "*omnibus*" di una congerie di norme eterogenee.

Appare evidente che né questa funzione della legge finanziaria, né la frammentarietà di interventi inseriti nei vari provvedimenti d'urgenza e nelle leggi di conversione forniscono una

soluzione soddisfacente alle esigenze di ordine e trasparenza delle decisioni di spesa: esigenze che dovranno essere soddisfatte nella sede di quella riforma della legge di contabilità da tempo allo studio e la cui elaborazione risulta ora in fase avanzata.

In questo quadro, come già indicato nell'ultima relazione quadrimestrale, la Corte auspica un recupero della funzione dei fondi speciali di parte corrente e di parte capitale, funzione notevolmente appannata negli ultimi anni a favore di un reperimento delle risorse attraverso il ripetuto spostamento da un obbiettivo ad un altro. L'allocazione delle risorse nei fondi speciali costituisce infatti la modalità di copertura connessa ad una tempestiva programmazione degli obbiettivi da conseguire ed alla precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie, consentendo così sia di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e trasparenza delle decisioni di spesa, sia di concentrare la parte sostanziale delle decisioni stesse nella sessione di bilancio.

La riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa – ivi compreso il ricorso alla disponibilità di vari Fondi, particolarmente dilatatasi negli ultimi anni- potrebbe così essere utilizzata soltanto per far fronte ad esigenze non programmabili che si manifestino nel corso dell'esercizio e non come modalità di copertura generalizzata e – negli ultimi tempi- quasi esclusiva.

2. Dati e valutazioni d'insieme

Nel corso dell'anno in esame sono state complessivamente pubblicate 68 leggi, a fronte di 58 nel 2007, 129 nel 2006 e di 108 nel 2005: in base alla loro tipologia, poco meno della metà (31 leggi) riguarda la ratifica di trattati internazionali e quasi il quaranta per cento (26 leggi) provvede alla conversione di decreti legge; le leggi di iniziativa parlamentare sono soltanto 5, ancor meno del 2007, già molto al di sotto della media dei precedenti esercizi.

Come risulta dall'allegato prospetto n. 1, le leggi che hanno dichiarate conseguenze in termini di oneri – oltre alla legge finanziaria e alla legge 133 del 6 agosto, di conversione del DL 112, contenente l'anticipazione della manovra di bilancio - ammontano a 33 (28 nel 2007, 68 nel 2006 e 59 nel 2005). Ad eccezione di tredici leggi di ratifica di trattati o comunque connesse ad obblighi internazionali e di una di iniziativa parlamentare, tutte le altre provvedono alla conversione di decreti-legge.

Gli oneri autorizzati nell'ambito del bilancio triennale 2008/2010, al netto delle misure espansive contenute nella legge n. 133, che trovano copertura nell'ambito della legge stessa, ammontano a complessivi 14.462 milioni di euro, importo che si colloca nella media degli

esercizi precedenti (20.413 milioni di euro nell'esercizio 2007, 13.093 nell'esercizio 2006 e 9.184 nell'esercizio 2005).

La ripartizione tra i singoli esercizi compresi nel bilancio triennale è la seguente: 7.207 milioni sono imputati al 2008, 3.921 al 2009 e 3.330 circa al 2010. Al precedente esercizio 2007 sono imputati oneri per circa 3,6 milioni di euro per effetto di slittamenti di copertura (art. 11-bis comma 5 della legge di contabilità) relativi a spese connesse ad obblighi internazionali contenute in alcune leggi di ratifica di trattati internazionali.

La forte incidenza della spesa negli esercizi successivi al primo compresi nel bilancio triennale è da ricondurre essenzialmente agli effetti della legge n. 126 del 24 luglio, di conversione del decreto n. 93 del 27 maggio, connessi al completamento dell'esenzione ICI sulla prima casa ed anche, in minor misura, dalla riduzione dell'imposizione fiscale per prestazioni di lavoro straordinario. I relativi oneri sono complessivamente quantificati in circa 2.717 milioni per il 2008, 2.254 per il 2009 e 2.752 per il 2010, nonché in 1.759 annui a partire dal 2011: al riguardo, si rinvia alle pagine che seguono per le osservazioni della Corte sui profili attinenti sia alle tecniche di quantificazione, sia alle modalità di copertura.

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 2008, 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 delle quantificazioni effettuate non è sempre verificabile a causa dell'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 va tuttavia rilevato che i sostanziali progressi ottenuti attraverso le regole poste dalla legge n. 246 del 2002 (c.d. "taglia spese") – specie attraverso il monitoraggio degli oneri e le eventuali compensazioni degli effetti per i casi

in cui le previsioni stesse, per la natura delle norme sostanziali sottostanti, non costituiscono dei limiti massimi di intervento- consentono di escludere scostamenti a consuntivo di rilievo significativo. La relativa clausola di salvaguardia[1], nella generalità dei casi, risulta regolarmente apposta, salvo eccezioni di non grande rilievo, per le quali si rinvia comunque alle citate relazioni quadrimestrali. Va notato tuttavia che delle due modalità in cui può estrinsecarsi l'adozione di misure correttive –in corso d'esercizio ai sensi dell'art. 11*ter* comma 7 della legge di contabilità o in sede di legge finanziaria ai sensi dell'art. 11 comma 3 lett. i *quater*- risulta finora applicata soltanto la seconda.

In relazione al fatto che la clausola di salvaguardia, almeno nella prassi finora seguita, rinvia sostanzialmente alla legge finanziaria successiva la copertura di eventuali eccedenze di spesa, si è osservato che, in presenza di disposizioni che conferiscono diritti soggettivi ad una platea non ben quantificabile di destinatari, sarebbe opportuna la previsione di norme sostanziali che consentano una graduazione temporale nel soddisfacimento dei diritti stessi in relazione alle risorse finanziarie disponibili.

Affidata ad un decreto-legge (n. 112 del 25 giugno) è stata anche la concreta attuazione della nuova tempistica della manovra di bilancio.

Da tempo, la Corte, specie in sede di referto sulla legislazione di spesa, aveva costantemente richiamato l'attenzione sulle patologie via via aggravatesi nel corso degli ultimi anni, patologie che, anche per effetto del totale insuccesso dei collegati "fuori sessione" di carattere ordinamentale, avevano determinato una sostanziale mancanza di coordinamento tra il Dpef originario presentato a giugno e l'effettiva manovra di bilancio, decisa a fine anno.

La situazione era poi aggravata sia dall'incertezza sul suo contenuto finale, incertezza che si protraeva per l'intera sessione, sia dal connesso appesantimento della legge finanziaria e degli eventuali collegati per la presenza di una congerie di norme eterogenee, sia infine dall'inserimento della totalità della manovra stessa in un emendamento presentato a ridosso dei termini di scadenza, approvato attraverso una mera mozione di fiducia, senza che il Parlamento, a mezzo delle Commissioni competenti per gli aspetti finanziari, potesse disporre di tempi ragionevoli per la valutazione del suo contenuto.

Come già osservato in sede di audizione sul Dpef 2009-2013 (Commissioni bilancio riunite, 2 luglio 2008), il metodo profondamente innovativo adottato attraverso la contestuale

[1] L'art. 11 della legge di contabilità, come integrato dalla legge n. 246/2002, di conversione del DL n. 194/2002, dispone che ciascuna legge che comporti nuove o maggiori spese indichi espressamente, per ciascun 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.

presentazione del Dpef stesso e della manovra di bilancio - o almeno di una sua parte sostanziale -, non può che essere accolto con favore: esso determina infatti una programmazione triennale non più svincolata da indicazioni sulle concrete modalità di attuazione, la sottrazione della materia a discussioni astratte, rese nelle quasi totalità inutili per l'incalzare di vicende congiunturali e politiche che immancabilmente si verificano in periodi così lunghi e la conseguente possibilità di utilizzare i tempi resi così disponibili per l'esame di quelle riforme di carattere ordinamentale che già il legislatore del 1999 aveva inteso, senza successo, svincolare dalla contestualità con le annuali manovre di bilancio.

Quest'ultimo punto appare di particolare rilievo: preso atto ormai della limitata portata dei benefici conseguibili con l'impiego degli strumenti di controllo della spesa finora utilizzati, condizionati dai ristrettissimi margini di elasticità delle risorse allocate in bilancio, è infatti necessario che il Parlamento possa affrontare, in tempi brevi, il ben più complesso disegno di riforme al quale, in ultima analisi, è condizionata la stessa capacità di incidere attraverso correzioni permanenti e mirate sulle tendenze espansive dei grandi comparti di spesa.

Ciò appare tanto più necessario in quanto l'andamento non soddisfacente della spesa non trova più compensazione – particolarmente ampia nell'ultimo biennio – nell'andamento del gettito tributario: a questo proposito va ricordato che la Corte non aveva mancato di sottolineare i rischi connessi al fatto di considerare permanente una accelerazione di entrate non giustificata dalla dinamica dell'attività economica.

Si è peraltro rilevato che l'adozione di un provvedimento di urgenza anziché di un disegno di legge ha comportato il ripetersi di talune delle situazioni di criticità cui avrebbe dovuto ovviarsi, quali in particolare l'inserimento in un emendamento governativo di una serie di importanti misure con la conseguente ulteriore riduzione dei tempi di esame parlamentare e l'approvazione del testo finale attraverso una mera mozione di fiducia.

Sotto il profilo del saldo netto da finanziare, gli effetti della manovra comportano miglioramenti dell'andamento tendenziale superiori a quelli attesi per il fabbisogno e l'indebitamento netto sia per il 2008- dove peraltro gli effetti stessi sono relativamente modesti- sia soprattutto per il 2009, mentre per il 2010 e il 2011 raggiungono livelli leggermente inferiori.

La copertura delle misure espansive contenute nella manovra, che si attestano su percentuali ridotte e decrescenti nel tempo rispetto alle risorse attese sia dalle maggiori entrate che dalle minori spese, dati gli ampi margini differenziali è apparsa comunque assicurata, sia pur scontando la non completa realizzabilità di alcuni interventi.

Si è osservato peraltro che la norma di copertura è formulata con riferimento soltanto agli esercizi dal 2008 al 2011, mentre una serie di oneri, anche di grande rilievo finanziario ha natura pluriennale e permanente.

Pur tenuto conto che anche le maggiori entrate e le minori spese determinate dal provvedimento presentano nel complesso indubbi caratteri di stabilità, resta il fatto che la clausola di copertura avrebbe dovuto darsi carico di fornire indicazioni al riguardo sia in termini di quantificazione complessiva degli oneri pluriennali e di quelli permanenti, sia in termini di risorse destinate alla loro copertura.

Si è richiamata in particolare l'attenzione sugli oneri relativi alla realizzazione delle opere connesse all'Expo Milano 2015, autorizzati dall'art. 14 per gli anni dal 2012 al 2015 in misura largamente eccedente quelli autorizzati per gli anni compresi nel bilancio triennale 2009-2011. Il divario è particolarmente evidente per gli esercizi 2013 e 2014, per i quali è autorizzata la spesa rispettivamente di 564 e di 445 milioni di euro, mentre l'importo massimo autorizzato nell'ambito del triennio e compreso nella clausola di copertura è di 59 milioni di euro per l'anno 2011.

Anche se presumibilmente gli ampi margini differenziali tra risorse reperite attraverso il complesso della manovra e misure espansive consentiranno comunque la copertura di questi maggiori oneri, sarebbero state assolutamente necessarie specifiche indicazioni che nella clausola di copertura sulle risorse destinate a far fronte ad oneri così largamente eccedenti quelli compresi nel bilancio triennale.

La norma di copertura (art. 84) fa inoltre riferimento esclusivamente al saldo netto da finanziare di competenza sia per quanto concerne la quantificazione dell'onere complessivo sia per quanto concerne l'individuazione delle disposizioni produttive di effetti onerosi. Manca pertanto l'esplicita indicazione nella norma stessa delle disposizioni che determinano effetti finanziari negativi sul fabbisogno e sull'indebitamento netto diversi da quelli prodotti sul saldo netto da finanziare e dell'ammontare degli effetti stessi, indicazioni che sono comunque contenute nella relazione tecnica.

Riguardo alla estensione dell'obbligo di copertura dei nuovi oneri anche nei riguardi degli effetti sul fabbisogno e indebitamento netto, premessa la necessità di definire metodologie di valutazione degli effetti della normativa di spesa sui due saldi, si è sottolineato che - indipendentemente dalle concrete difficoltà di una equiparazione delle coperture relative ai tre saldi sotto il profilo dell'obbligo costituzionale-, in base all'interpretazione ormai consolidatasi, anche in relazione agli impegni assunti in sede europea, delle regole poste dalla legge di contabilità, non soltanto gli esiti della sessione di bilancio, ma anche le singole leggi di spesa

debbono rispettare i saldi programmatici stabiliti, indicati nel Dpef e nelle relative risoluzioni di approvazione parlamentare con riferimento a tutti e tre i saldi.

Ora, l'articolo 60 comma 7 della legge in esame, codificando un'esigenza finora soddisfatta soltanto in forma episodica, prevede espressamente – per assicurare il rispetto effettivo dei parametri imposti in sede comunitaria- che, qualora siano prevedibili specifici e rilevanti effetti sugli andamenti tendenziali del fabbisogno del settore pubblico e dell'indebitamento netto del conto delle pubbliche amministrazioni, debbano essere forniti i relativi elementi di valutazione nella relazione tecnica e che il Ministro dell'economia presenti al Parlamento, ai fini dell'adozione di atti di indirizzo da parte delle competenti Commissioni parlamentari, una relazione contenente informazioni sulle metodologie per la valutazione degli effetti stessi.

La portata della disposizione originaria contenuta nel decreto legge – secondo cui ogni disposizione normativa che comportasse nuovi oneri avrebbe dovuto essere coperta con riferimento al saldo netto da finanziare, al fabbisogno del settore statale ed all'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni- è stata pertanto molto ridotta in sede di conversione. Non può peraltro che condividersi l'esigenza della previa elaborazione di criteri certi ed univoci per la valutazione degli effetti delle disposizioni onerosi sulle ultime due grandezze.

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 quasi totalità degli oneri complessivamente autorizzati.

In linea generale, a fronte dei numerosi problemi di quantificazione sollevati dai testi dei disegni di legge e degli emendamenti 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 spesso 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.

Il quadro complessivo delle tecniche di quantificazione degli oneri non è stato comunque 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 della maggior parte degli stanziamenti aventi natura di tetti di spesa: come più volte osservato, tali indicazioni dovrebbero non soltanto offrire la dimostrazione della congruità degli stanziamenti stessi rispetto agli obbiettivi perseguiti, ma anche -soprattutto per quelli di parte capitale- 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.

Particolare attenzione è stata dedicata alla quantificazione degli oneri derivanti dal completamento dell'esenzione ICI sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale, disposta dalla già citata legge n. 126 del 24 luglio.

La legge quantifica la perdita di gettito derivante dal completamento dell'esenzione ICI sulla prima casa –da rimborsare ai Comuni- nella misura costante di 1.700 milioni annui a partire dal 2008.

La determinazione del rimborso in misura costante presenta indubbi aspetti negativi, in quanto il tributo sarebbe potuto crescere nel tempo in relazione a diversi fattori, quali l'aggiornamento delle rendite catastali, già in corso in molti Comuni, la lotta all'evasione, ecc., consentendo cosi l'eventuale disponibilità di maggiori risorse per il mantenimento nel tempo degli equilibri di bilancio degli enti locali.

La Corte ha inoltre rilevato, nella sede della relazione quadrimestrale sulle leggi approvate nel secondo quadrimestre, che sarebbe stato opportuno acquisire sia i dati disponibili di consuntivo del 2007 –la quantificazione effettuata utilizza infatti i dati di previsione già alla base dei calcoli effettuati per le esenzioni disposte dalla legge finanziaria 2008- sia le previsioni

per il 2008 contenute nelle comunicazioni cui i Comuni sono tenuti per disposizione della legge finanziaria 2008: ciò anche per evitare per quanto possibile la richiesta di maggiori trasferimenti compensativi da parte dei Comuni basati su ipotesi di una diversa dinamica del gettito.

L'ipotesi prospettata dalla Corte circa la possibile richiesta da parte dei Comuni di maggiori trasferimenti compensativi si è puntualmente realizzata a breve distanza di tempo: la legge n. 189 del 4 dicembre, di conversione del DL n. 154 del 7 ottobre, ha infatti disposto tra l'altro l'erogazione ai Comuni per l'anno 2008 della somma di 260 milioni di euro a titolo di regolazione contabile pregressa, a seguito di una valutazione aggiornata della perdita di gettito derivante dalla soppressione dell'ICI sulla prima casa.

Per quanto riguarda la quantificazione del minor gettito derivante dalla diminuzione dell'imposizione fiscale sulle prestazioni di lavoro straordinario, disposta dalla stessa legge, si è poi osservato che la non concorrenza ai fini fiscali e della determinazione della situazione economica equivalente della quota di reddito a tassazione sostitutiva alla formazione del reddito complessivo del dipendente o del suo nucleo familiare potrebbe determinare perdite di gettito – non prese in considerazione- per agevolazioni collegate al livello di reddito complessivo e per il riconoscimento del diritto ad alcune prestazioni di carattere socio-assistenziale collegate al parametro ISEE.

4. Le modalità di copertura

L'incidenza delle coperture a carico dei fondi speciali ha avuto nel 2008 un rilievo ancor più marginale del precedente esercizio: per oltre i nove decimi dei nuovi oneri si è infatti ricorso a diverse forme di riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, che peraltro, in assoluta maggioranza, sono riconducibili a tre categorie sulle quali la Corte ha ripetutamente formulato osservazioni critiche: il ricorso al Fondo per le aree sottoutilizzate, il ricorso al Fondo per interventi strutturali di politica economica – che hanno assunto in sostanza da tempo l'impropria funzione di fondi di riserva – e la riduzione lineare delle autorizzazioni di spesa allocate nella tabella C.

Come più volte osservato, la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa rientra a pieno titolo nella fisiologia del sistema, ma lo spostamento di risorse da una finalità ad un'altra presuppone, oltre ovviamente alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge, anche e soprattutto accurate indicazioni nella relazione tecnica sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per la 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 per il loro completamento: indicazioni la cui obbligatorietà potrebbe essere opportunamente prevista sull'attuale sede di riforma della legge di contabilità.

L'omissione di queste indicazioni si ripete nella quasi totalità dei casi anche nel quadrimestre in esame e determina un ulteriore elemento di perplessità sui criteri di quantificazione degli stanziamenti a legislazione vigente, specie per quanto riguarda la dotazione dei vari capitoli-fondo, fra cui soprattutto quello per interventi strutturali di politica economica e quello per le aeree sottoutilizzate, che, come si è detto, hanno in sostanza assunto da tempo l'impropria funzione di fondi di riserva.

A questo proposito, in sede di riforma della legge di contabilità, potrebbe essere inserito l'obbligo di fornire precise indicazioni – attraverso una vera e propria relazione tecnica – sui criteri di quantificazione degli stanziamenti a legislazione vigente con particolare riguardo a una ricognizione delle esigenze sottese alla quantificazione dei capitoli-fondo e delle allocazioni di tabella C, in coerenza in tal modo con quanto già previsto dall'art. 2 comma 3 bis della legge 468, come introdotto dalla legge finanziaria per il 2006 in base al quale nelle note preliminari della spesa debbono essere indicate le misure adottate a seguito delle valutazioni della Corte dei conti.

Per quanto riguarda in particolare la riduzione lineare degli stanziamenti di parte corrente relativi alle autorizzazioni di spesa come determinate dalla tab. C della legge finanziaria, l'utilizzazione di questa modalità a copertura di spese permanenti appare incongrua sia da un punto di vista sostanziale, in quanto sovverte la programmazione della spesa in modo non selettivo, sia da un punto di vista giuridico-formale, in quanto in contrasto con i criteri di modulabilità propri dell'allocazione di risorse nella tab. C.

L'intervento di maggior rilievo coperto con nuove entrate è costituito dalla proroga delle agevolazioni volte ad incentivare la sostituzione dei veicoli inquinanti, ai cui oneri si fa fronte essenzialmente con gli effetti indotti di aumento del gettito IVA (legge n. 31 del 28 febbraio, di conversione del DL n. 248 del 31 dicembre 2007).

Si ripropone così una modalità di copertura più volte utilizzata in passato, sia per provvedimenti analoghi, sia anche per leggi di incentivazione degli investimenti. Al riguardo, premesso che il procedimento seguito dalla relazione tecnica per la stima degli effetti del provvedimento appare condivisibile, in quanto gli effetti onerosi sono stati calcolati utilizzando per intero il numero stimato di nuovi acquisti di autovetture, mentre gli effetti positivi sono stati quantificati al netto della valutazione del numero di acquisti che sarebbero stati effettuati anche in assenza di agevolazioni, si è ribadito quanto osservato in passato , e cioè che la modalità in esame presenta comunque caratteri di forte aleatorietà sia pure in presenza di stime prudenziali,

anche perché troppe sono le variabili legate alla congiuntura economica e ai suoi riflessi sugli orientamenti dei consumatori.

Si è pertanto condiviso quanto osservato dai Servizi del bilancio circa l'opportunità, già richiamata in precedenti occasioni, di individuare nella manovra annuale di finanza pubblica la sede propria per la stima degli effetti indotti derivanti da provvedimenti di agevolazione ed anche di utilizzare il meccanismo contabile di maggior cautela già adottato nel 1996 (DL 699/96, art. 29), in base al quale i miglioramenti del saldo netto da finanziare derivanti dalle maggiori entrate nette accertate potrebbero essere immessi in bilancio (con apposito provvedimento legislativo) a reintegro dell'accantonamento del fondo speciale utilizzato per la copertura degli oneri diretti dell'incentivo.

Aspetti di particolare rilievo presentano infine le modalità di copertura dei possibili oneri recati dalla legge n. 190 del 4 dicembre, di conversione del DL n. 155 del 9 ottobre, che autorizza il Ministero dell'economia a sottoscrivere o garantire aumenti di capitale deliberati da banche italiane che presentino una situazione di inadeguatezza patrimoniale accertata dalla Banca d'Italia.

Le risorse per il finanziamento di tali operazioni sono individuate dalla legge in quattro categorie: riduzione lineare, con alcune esclusioni, delle dotazioni finanziarie delle missioni di spesa di ciascun Ministero; riduzione di singole autorizzazioni legislative di spesa; utilizzo di disponibilità esistenti sulle contabilità speciali e sui conti di tesoreria intestati ad amministrazioni pubbliche ed enti pubblici nazionali; emissione di titoli del debito pubblico.

Per ciascuna operazione, le risorse necessarie sono individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze; tali decreti e i correlati decreti di variazione di bilancio sono trasmessi "con immediatezza" al Parlamento e "comunicati" alla Corte dei conti.

A seguito di specifica condizione posta dalla Commissione bilancio in prima lettura al fine di garantire il rispetto dell'art. 81, quarto comma, della Cost., nel testo è stata inserita una norma secondo cui gli schemi dei decreti del Presidente del Consiglio, corredati da relazione tecnica, devono essere trasmessi alle Camere per l'espressione del parere delle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario.

Per quanto riguarda le modalità di copertura indicate dalla norma, le prime tre non presentano in sé caratteri di novità: la riduzione di precedenti autorizzazione di spesa e l'utilizzo di disponibilità esistenti sulle contabilità speciali e sui conti di tesoreria, previa riduzione delle relative autorizzazioni di spesa, sono infatti tra i mezzi ordinari di copertura specificamente

individuati dalla legge di contabilità. La stessa riduzione lineare delle dotazioni finanziarie, a legislazione vigente, delle missioni di spesa di ciascun Ministero, pur essendo un mezzo di copertura "rozzo", in quanto non tiene conto della diversa scala di valori delle esigenze di spesa che vengono soppresse, e pur essendo stato usato con frequenza negli ultimi anni, con conseguenze non del tutto prevedibili sulla tenuta degli stanziamenti di bilancio, rientra anch'essa comunque nella generale categoria della riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa.

Più problematica è la modalità di copertura costituita dall'emissione di titoli del debito pubblico, non contemplata dalle norme di contabilità e suscettibile di determinare effetti negativi sui parametri rilevanti ai fini del patto di stabilità e crescita, sia per l'incremento degli oneri connessi al pagamento degli interessi passivi, qualora non compensati dalla distribuzione di dividendi, sia per il possibile incremento dello *stock* del debito pubblico in relazione alla valutazione delle condizioni complessive del rischio di escussione.

Pur considerato che questa modalità di copertura è collocata all'ultimo posto, a mera integrazione delle altre tre, di carattere tradizionale, e pur ritenuto che essa possa apparire necessaria in relazione alla gravità della situazione che si intende fronteggiare, non sfugge però la sua caratteristica di rappresentare una grave distonia rispetto alle corrette regole di copertura della spesa.

Considerato che la spesa per interessi passivi ha effetti anche sui saldi di bilancio, si ritiene che l'eventuale emissione di titoli del debito pubblico debba comunque prevedere una specifica copertura di tale spesa secondo le regole generali.

Si è inoltre rilevato che il livello massimo di ricorso al mercato è fissato dalla legge finanziaria e che quello relativo alle emissioni dei titoli di cui sopra è fissato in particolare dalla legge di bilancio: in caso di superamento di questi limiti, potrebbe ritenersi necessario un tempestivo intervento legislativo.

Un secondo strumento di intervento previsto dalla legge è costituito da un complesso potenziale di garanzie, la cui effettiva attivazione è rinviata anch'essa a successivi atti amministrativi, da adottare dopo l'espressione del parere da parte delle commissioni parlamentari competenti: si determina così, anche in questo settore, una situazione analoga a quella relativa alle operazioni di ricapitalizzazione delle banche.

Trattandosi di interventi potenzialmente suscettibili di determinare conseguenze sui conti pubblici, si pone il problema, già più volte esaminato in passato per casi analoghi, della

quantificazione, sia pure di larga massima, dei relativi oneri – per un ammontare rapportato al rischio di escussione - e della loro copertura.

Come già in passato, la legge si limita a rinviare all'eventuale ricorso alle risorse iscritte in bilancio per far fronte agli oneri derivanti dall'escussione delle varie garanzie statali, che non risultano incrementate nel 2009. Tuttavia, in caso di insufficienza di tali risorse, è consentito dalla normativa contabile ed espressamente previsto dalla normativa in esame il ricorso al Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine, che peraltro dovrebbe essere utilizzato soltanto per integrare stanziamenti rivelatisi insufficienti a legislazione vigente e non per coprire nuovi oneri.

5. 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 2008, i decreti legislativi pubblicati sono stati complessivamente 40 (64 nel 2007 e 61 nel 2006), di cui 29 attuativi di direttive comunitarie (58 nel 2007) e 11 attuativi di leggi di delega a fronte di 6 nel 2007.

Ad eccezione di alcuni decreti che prevedono significativi incrementi di attività amministrativa connessa soprattutto a compiti di vigilanza e controllo - i cui oneri sono posti a carico dei soggetti destinatari e coperti mediante la fissazione di tariffe - tutti gli altri provvedimenti non prevedono oneri, sia perché in larga maggioranza di contenuto normativo totalmente privo di effetti finanziari, sia perché l'incremento di attività amministrativa determinato nei casi residui dalla nuova normativa appare complessivamente modesto e tale da poter rientrare nei compiti dei vari organismi pubblici preposti.

In questi ultimi casi è comunque sempre presente la clausola di neutralità finanziaria formulata nel modo più esteso, con l'espresso obbligo cioè per le amministrazioni pubbliche di provvedere alla loro attuazione nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio e con le dotazioni umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Non sono state pertanto formulate particolari osservazioni in relazione a questi decreti.

Qualche perplessità hanno invece destato in primo luogo il decreto n. 251 del 19 novembre 2007, con il quale viene data attuazione alla direttiva europea sull'attribuzione della qualifica di rifugiato politico o di persona altrimenti bisognosa di protezione sussidiaria e su un

comune livello minimo di prestazioni sociali da garantire ai soggetti titolari di tali qualifiche. La relazione tecnica riconduce gli oneri – quantificati a regime in oltre 43 milioni annui – all'estensione del diritto all'assistenza sociale e sanitaria ai familiari del titolare delle qualifiche sopra indicate e la relativa clausola di copertura è formulata in termini di previsioni di spesa e corredata di clausola di salvaguardia.

La quantificazione degli oneri è stata effettuata sulla base di un'ipotesi del 20 per cento di nuovi beneficiari rispetto al numero complessivo dei rifugiati: pur considerato che effettivamente – come indicato dalla relazione tecnica – nella maggior parte dei casi la persecuzione e la situazione di pericolo colpiscono l'intero nucleo familiare, resta il fatto che non sono stati forniti i necessari dati di base, tra cui principalmente il numero medio dei componenti dei nuclei familiari.

Per quanto riguarda la copertura, effettuata a valere sulle risorse del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie, la relazione tecnica non fornisce indicazioni da cui possa desumersi che l'utilizzazione di tali risorse non reca pregiudizio all'attuazione di interventi già previsti a legislazione vigente.

In secondo luogo, il decreto n. 25 del 28 gennaio 2008 in materia di riconoscimento e di revoca dello status di rifugiato prevede una serie di oneri complessivamente quantificati in 31,6 milioni nel 2008 e in 23,7 milioni annui a regime a partire dal 2009, coperti a valere sulle risorse del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie.

Premesso che anche qui si riscontra la stessa carenza di informazioni sulle risorse utilizzate del provvedimento precedente, per quanto riguarda la quantificazione degli oneri sussistono dubbi sulla congruità delle stime effettuate sia in relazione all'incremento del numero delle Commissioni ministeriali e alla corresponsione del gettone di presenza ai componenti, sia in relazione all'adeguamento delle strutture dei centri esistenti alle nuove modalità di accoglienza dei richiedenti asilo, sia infine di relazione all'ipotesi di permanenza massima nei centri di accoglienza pari a 180 giorni, dato quest'ultimo non supportato dall'indicazione degli eventuali parametri utilizzati.

La norma di copertura è comunque regolarmente corredata dalla prescritta clausola di salvaguardia.

TAVOLE

PAGINA BIANCA

Tavola 4.1

ONERI FINANZIARI INDICATI DALLE LEGGI PUBBLICATE NEL 2008

(importi in valori assoluti)

legge	2007	2008	2009	2010	Oneri pluriennali			Oneri permanenti (a regime)
256	500.000	500.000	500.000					500.000
7	28.840	28.840	28.840					28.840
10	6.970	6.970	6.970					6.970
11	20.595		20.595				a)	20.595
14	309.875	309.875	309.875					
15	16.610		16.610				a)	16.610
31	1.750.000	1.200.174.000	457.334.000	208.134.000				151.434.000
45		1.020.030.872	10.029.563	10.038.572				10.038.572
48		2.000.000	2.000.000	2.000.000				2.000.000
57	24.100	24.100	24.100					24.100
58	14.390	14.390	14.390					14.390
65	247.145	219.845	281.105					281.105
66	337.245	337.245	353.985					353.985
67	335.275	319.225	335.275					335.275
68			13.650				b)	13.650
73	51.000	51.000	51.000					51.000
101		7.023.000	12.083.000	13.946.000				13.946.000
102		80.000.000						
103		66.620.000	51.730.000	39.510.000				
111		300.000.000						
123		497.410.000	47.820.000	47.820.000				820.000
125		31.200.000	31.200.000					
126		2.717.100.000	2.254.500.000	2.752.300.000			c)	1.759.200.000
129		131.910.000	150.000.000	120.000.000				
166			30.000.000	60.000.000	d)	30.000.000		30.000.000
181			5.137.296	4.785.678				4.785.678
183		151.553.806	15.014	37.508				37.508
184		25.000.000						
186		33.000.000	37.500.000	40.470.000				20.075.000
189		760.593.000	456.593.000	20.000.000				20.000.000
199			2.290.000	4.540.000				
201		47.100.000	316.000.000	6.000.000				3.000.000
205		134.800.000	54.731.240	50.000				
Totale	**3.642.045**	**7.207.326.168**	**3.920.919.508**	**3.329.631.758**		**30.000.000**		**2.016.983.278**

N.B. Nella tavola non sono rappresentati gli oneri della legge n. 133.

a) Oneri ad anni alterni.

b) Oneri ogni quattro anni.

c) L'importo degli oneri si riferisce all'anno 2011 poiché nel 2012 la somma raggiungerà € 1.761.200, nel 2013 ammonterà ad € 1.709.200 e a decorrere dal 2014 sarà di € 1.705.200.

d) Per gli anni dal 2011 al 2014.

Tavola 4.2

QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA 2008

(importi in valori assoluti)

	2007	2008	2009	2010	TOTALE	%
Fondi speciali:						
Parte corrente	*3.642.045*	*573.729.362*	*354.086.254*	*702.864.572*	*1.634.322.234*	11,30
c/ capitale		*13.000.000*	*46.600.000*		*59.600.000*	0,41
Totale fondi speciali	**3.642.045**	**586.729.362**	**400.686.254**	**702.864.572**	**1.693.922.234**	11,71
Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa		*6.066.672.806*	*3.286.849.254*	*2.503.133.186*	*11.856.655.246*	81,99
Nuove o maggiori entrate		*425.900.000*	*179.900.000*	*84.900.000*	*690.700.000*	4,78
Altre forme di copertura		*128.024.000*	*53.484.000*	*38.734.000*	*220.242.000*	1,52
Totale	**3.642.045**	**7.207.326.168**	**3.920.919.508**	**3.329.631.758**	**14.461.519.480**	100,00

Tavola 4.3

ELENCO DEI DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI NEL 2008

N.	DECRETO	DATA	G.U. n.	DATA	ATTUATIVO DI:
1	251	19/11/07	3	04/01/08	Dir. Com. 2004/83
2	257	19/11/07	9	11/01/08	Dir. Com. 2004/40
3	261	20/12/07	19	23/01/08	Dir. Com. 2002/98
4	262	29/12/07	19	23/01/08	Legge n. 1/07
5	4	16/01/08	24 S. O.	29/01/08	Legge n. 308/04
6	9	09/01/08	27	01/02/08	Legge n. 106/07
7	17	09/01/08	31	06/02/08	Dir. Com. 2005/71
8	21	14/01/08	32	07/02/08	Legge n. 1/07
9	22	14/01/08	32	07/02/08	Legge n. 1/07
10	274	29/12/07	38	14/02/08	Dir. Com. 2001/83
11	25	28/01/08	40	16/02/08	Dir. Com. 2005/85
12	28	28/01/08	43	20/02/08	Dir. Com. 2004/22
13	32	28/02/08	52	01/03/08	Dir. Com. 2004/38
14	33	14/02/08	53	03/03/08	Dir. Com. 2004/42
15	35	28/02/08	56	06/03/08	Legge n. 111/07
16	51	07/03/08	82	07/04/08	Dir. Com. 2003/87 – 2004/101
17	56	29/02/08	83	08/04/08	Dir. Com. 2005/68
18	62	26/03/08	84	09/04/08	Legge n. 51/06
19	63	26/03/08	84	09/04/08	Legge n. 51/06
20	81	09/04/08	101 S. O.	30/04/08	Legge n. 123/07
21	82	18/04/08	104	05/05/08	Legge n. 38/2003
22	108	30/05/08	140	17/06/08	Dir. Com. 2005/56
23	109	30/05/08	141	18/06/08	Dir. Com. 2006/24
24	115	30/05/08	154	03/07/08	Dir. Com. 2006/32
25	116	30/05/08	155	04/07/08	Dir. Com. 2006/7
26	117	30/05/08	157	07/07/08	Dir. Com. 2006/21
27	118	30/05/08	158	08/07/08	Dir. Com. 2006/23
28	120	26/06/08	162	12/07/08	Dir. Com. 2004/107
29	142	04/08/08	216	15/09/08	Dir. Com. 2006/68
30	144	04/08/08	218	17/09/08	Dir. Com. 2006/22
31	145	28/07/08	219	18/09/08	Dir. Com. 2006/121
32	148	04/08/08	225 S.O.	25/09/08	Dir. Com. 2006/88
33	152	11/09/08	231 S.O.	02/10/08	Legge n. 62/05
34	159	03/10/08	247	21/10/08	Dir. Com. 2005/85
35	160	03/10/08	247	21/10/08	Dir. Com. 2003/86
36	173	03/11/08	260	06/11/08	Dir. Com. 2006/46
37	187	17/11/08	282	02/12/08	Dir. Com. 2002/59
38	188	20/11/08	283 S.O.	03/12/08	Dir. Com. 2006/66
39	194	19/11/08	289	11/12/08	Reg. 882/2004
40	195	19/11/08	291	13/12/08	Reg. 1889/2005

PAGINA BIANCA

Capitolo VII

L'organizzazione

1. Premessa.
2. La riorganizzazione dei Ministeri.
3. Bilancio per missioni e programmi ed assetti organizzativi.
4. Programmazione strategica e programmazione finanziaria.
5. Razionalizzazione degli apparati e processi di revisione della spesa.
6. Misure di razionalizzazione dell'Amministrazione statale: - *6.1. Obiettivi di razionalizzazione e contenimento della spesa; 6.2. Risparmi previsti in sede di riorganizzazione dei Ministeri.*
7. Una ricognizione contabile-finanziaria: le "spese di funzionamento".
8. Riduzione della spesa relativa agli organi collegiali e riordino degli Enti.
9. Linee evolutive del sistema amministrativo: - *9.1. Le misure per la semplificazione e la qualità della regolazione; 9.2. Il "Piano industriale della Pubblica Amministrazione"; 9.3. Le misure per la digitalizzazione.*
10. Osservazioni conclusive.

1. Premessa

Il tema dell'organizzazione amministrativa registra nel recente periodo una crescente attenzione ai diversi livelli, decisionali ed operativi, sia in relazione al nuovo contesto istituzionale - che evidenzia la necessità di riconsiderare la configurazione delle articolazioni

centrali e periferiche dello Stato in coerenza al nuovo ruolo affidato al sistema delle Autonomie - che alla esigenza di contenimento dei costi degli apparati.

Specifici interventi a ciò finalizzati si sono succeduti sia nella XV che nella XVI Legislatura, in un percorso inteso a promuovere congiuntamente riduzioni di spesa e razionalizzazione organizzativa. Queste misure si sono accompagnate da un lato alla ridefinizione del numero e delle competenze delle Amministrazioni dello Stato, dall'altro alla nuova impostazione dei documenti di bilancio, articolati, a partire dall'esercizio 2008, per missioni e programmi.

Le modifiche riferite all'articolazione degli apparati pubblici si inseriscono in un più ampio e complesso percorso di riforma inteso a valorizzarne la funzionalità e la reale rispondenza alle attese dei cittadini, attraverso la promozione dell'efficienza dell'azione e la responsabilizzazione degli operatori, cui sono preordinati anche gli strumenti di programmazione e controllo interno.

Il succedersi di numerosi interventi che hanno impegnato e che impegnano tuttora le Amministrazioni, in un percorso di continuo riassestamento organizzativo, rendono essenziale un costante monitoraggio e verifica attuativa. Al riguardo, appaiono da sviluppare, anche in via sperimentale, strumenti e metodologie di misurazione, a partire da una prima ricognizione contabile-finanziaria volta a verificare l'incidenza delle risorse finanziarie destinate a finalità organizzative, attraverso la distinzione delle risorse destinate a compiti finali da quelle a carattere strumentale. Tale approccio può costituire base di partenza per successivi affinamenti sul terreno operativo che consentano alle singole Amministrazioni - ed in particolare a quelle cui è demandato il ruolo di guida e stimolo dell'intero processo - appropriati interventi, valorizzando in parallelo l'effettivo utilizzo degli strumenti di contabilità analitica.

2. La riorganizzazione dei Ministeri

Con riferimento alla ridefinizione del numero e delle competenze delle Amministrazioni dello Stato, ad inizio della XV legislatura, il decreto legge 18 maggio 2006 n. 181, convertito dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, aveva recato rilevanti innovazioni 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 suddividendo in modo diverso le funzioni già assegnate. Ad avvio della XVI Legislatura, in attuazione dell'articolo 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008) con il decreto legge 6 maggio 2008 n. 85 convertito dalla legge 14 luglio 2008 n. 121, il numero dei Ministeri è stato fissato a

dodici, ritornando, pur con talune significative variazioni, concernenti in particolare la Presidenza del Consiglio dei Ministri[1], al disegno del d.lgs. n. 300 del 1999[2].

Tale normativa ha disposto la riaggregazione di preesistenti autonome strutture in quattro Ministeri (Ministero dello sviluppo economico; Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali; Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca).

In particolare:

- gli uffici e le attribuzioni del preesistente Ministero delle comunicazioni e del preesistente Ministero del commercio internazionale sono stati accorpati nel Ministero dello sviluppo economico insieme a strutture e compiti già riferiti allo stesso Ministero nella precedente Legislatura;

- gli uffici e le attribuzioni del preesistente Ministero dell'università e della ricerca e del preesistente Ministero della pubblica istruzione sono stati accorpati nel Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;

- gli uffici e le attribuzioni del preesistente Ministero dei trasporti e del preesistente Ministero delle infrastrutture sono stati accorpati nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

- gli uffici e le attribuzioni del preesistente Ministero del lavoro e della previdenza sociale, del preesistente Ministero della solidarietà sociale e del preesistente Ministero della salute sono stati accorpati nel Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

La scansione temporale e procedimentale indicata dal decreto legge prevedeva che l'emanazione dei regolamenti di riorganizzazione dei Ministeri coinvolti, fosse preceduta da una serie di dPCM di natura organizzativa, con l'intento di definire propedeuticamente, in via omogenea per tutti i Ministeri, le modalità di attuazione del processo di accorpamento. In particolare, si prevedeva l'emanazione di tre dPCM finalizzati, rispettivamente, alla ricognizione delle strutture trasferite (art. 1, comma 8), alla determinazione dei criteri e delle modalità per l'individuazione delle risorse umane relative alle funzioni riorganizzate (art. 1, comma 18), alla definizione provvisoria degli uffici di ciascun Ministero (art. 1, comma 20).

---

[1] Vedi le analisi specificamente dedicate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (par. 4 del cap. II di questo volume e capitolo dedicato al ruolo di indirizzo e di raccordo nel vol. II).

[2] Peraltro il Consiglio dei Ministri dell'8 Maggio 2009 ha approvato un disegno di legge che istituisce un autonomo Dicastero della salute, scorporandolo dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, modificando il comma 376 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2008.

Si è provveduto, per tutti i Ministeri interessati, con dPCM, alla ricognizione in via amministrativa delle strutture trasferite, dunque alla rappresentazione della situazione, di diritto e di fatto, delle risorse assegnate alle strutture ministeriali unificate, ai sensi dell'art. 1, comma 8[3].

Ai dPCM di ricognizione, che hanno svolto prevalentemente la funzione di fornire una base conoscitiva, hanno pertanto fatto seguito direttamente[4], per tre delle quattro articolazioni previste, i regolamenti di riorganizzazione emanati ai sensi dell'art. 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988. A fine 2008 sono stati emanati il regolamento di riorganizzazione del Ministero dello sviluppo economico (d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197) ed il regolamento di riorganizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (d.P.R. 3 dicembre 2008, n. 211); ad inizio 2009 è stato emanato il regolamento recante disposizioni di riorganizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (d.P.R. 20 gennaio 2009, n. 17).

Non appare compiuta la ridefinizione delle strutture relative al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali[5]: al riguardo sono emerse, nel complesso, talune discrasie sistematiche ed operative[6], come più ampiamente rappresentato nella specifica analisi sulle politiche sociali.

---

[3] Di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica Amministrazione e l'innovazione, sentiti i Ministri interessati, sono stati dunque adottati il dPCM 24 giugno 2008, per la ricognizione delle strutture trasferite al Ministero dello sviluppo economico; due dPCM in data 6 agosto 2008 per il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; e, infine, il dPCM 20 novembre 2008 per il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

[4] Indipendentemente dalle scansioni intermedie della fase provvisoria di cui al comma 20, nonché della definizione dei criteri e delle modalità per l'individuazione delle risorse umane di cui al comma 18. In particolare, con riferimento a quest'ultimo passaggio, i Ministeri interessati, motivati anche da ragioni di urgenza, hanno ritenuto l'adozione del decreto di cui al comma 18 utile, ma non necessaria, non potendosi desumere dal sistema della legge una relazione di necessaria presupposizione di un mero atto amministrativo (dPCM) rispetto all'adozione di un regolamento governativo, per di più "autorizzato". Il Consiglio di Stato, nei pareri ai citati regolamenti, ha comunque evidenziato un *vulnus* alle regole dettate dalla normativa primaria in materia, determinato dalla mancata attuazione delle procedure dirette a creare, preventivamente, momenti di sintesi attraverso i concerti del Dipartimento affari giuridici e legislativi della PCM e degli altri Ministeri, nonché attraverso la consultazione delle organizzazioni sindacali. Lo stesso Consiglio di Stato non ha tuttavia ritenuto questo *vulnus* tale da impedire l'ulteriore *iter* dei regolamenti in esame, in quanto, ferma la responsabilità per violazione formale dello schema procedimentale imposto dalla norma primaria, ha appurato che non ha inciso sulla sostanza della disciplina contenuta nei regolamenti, sulla quale vi è stato un confronto con le organizzazioni sindacali, e sulla quale sono stati raccolti i pareri favorevoli delle autorità che avrebbero dovuto partecipare all'adozione dei dPCM di cui al comma 18. In ogni caso, il dPCM previsto dal comma 18 è stato adottato, in data 13 novembre 2008, anteriormente all'emanazione del primo, in ordine di tempo, regolamento (d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197 - regolamento di riorganizzazione del Ministero dello sviluppo economico).

[5] Allo stato non risulta emanato il regolamento previsto dal DL n. 85/2008, anche se l'Amministrazione ha predisposto una bozza di regolamento che recepisce specifiche novità legislative intervenute in questi anni (es. decreto legislativo n. 124 del 2004, recante razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30; legge n. 247/2007, recante norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale) ridimensionando gli assetti organizzativi nell'ottica dei principi di efficienza, razionalità ed economicità, di cui ai DL n. 112/2008 e DL n. 85/2008.

[6] Al di là della ricostituzione di un Servizio di controllo interno unico per i tre settori, non essendo stato ancora varato il previsto regolamento di organizzazione, per tutto il 2008 ed ancora attualmente, è emersa una discrasia tra il disegno unitario prefigurato, peraltro anticipato in sede di "Nota preliminare al bilancio di previsione 2009" e l'effettiva organizzazione che è sostanzialmente distinta in tre settori corrispondenti ai tre Ministeri d'origine.

Sempre con riguardo all'attuazione del decreto legge 6 maggio 2008 n. 85, con riferimento agli uffici di diretta collaborazione, sono stati emanati il d.P.R. 28 novembre 2008, n. 198, relativo al Ministero dello sviluppo economico; il d.P.R. 3 dicembre 2008, n. 212, relativo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; il d.P.R. 14 gennaio 2009, n. 16, riguardante il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

La riorganizzazione delle strutture ministeriali disposta dal decreto legge n. 85 prevede espressamente riduzioni di spesa (art. 1 comma 16 e 17) al termine del processo di riorganizzazione, di cui si dà più analitico conto nei successivi paragrafi, ove vengono esaminati tali specifici aspetti, insieme a quelli derivanti dalla più generale politica di contenimento della spesa e dalla razionalizzazione delle strutture delle Amministrazioni.

3. Bilancio per missioni e programmi ed assetti organizzativi

Come si è anticipato, il percorso di riforma degli apparati ministeriali si incrocia con la nuova impostazione dei documenti di bilancio che, a partire dal 2008, sono articolati per missioni e programmi potendo costituire occasione di riflessione in vista di possibili riconsiderazioni organizzative e funzionali.

Nell'esaminare gli assetti organizzativi alla luce dell'impostazione del bilancio per missioni e programmi - anche con riferimento alla parallela innovazione della relazione sul rendiconto, che ne valorizza la portata a fini di ricostruzione delle politiche pubbliche[7] - assumono specifico rilievo taluni aspetti, sia a legislazione vigente che nella prospettiva disegnata dal d.d.l. A.S. n. 1397 recante "Legge quadro in materia di contabilità e finanza pubblica".

Nell'approfondire il raccordo tra programmi e Centri di Responsabilità appare necessaria e preliminare una ricognizione attenta dell'attuale situazione, anche alla luce delle modifiche ordinamentali conseguenti alla riorganizzazione dei Ministeri disposta con il decreto legge n. 85. Tale processo – unitamente alle ridefinizioni degli apparati ministeriali succedutesi negli ultimi anni ed ampiamente descritte nelle precedenti relazioni – ha evidenziato, nel complesso, una prevalente configurazione dipartimentale rispetto al modello per direzioni generali.

Attesa l'indifferenziata corrispondenza dei Centri di Responsabilità per le strutture di primo livello, sia che si tratti di dipartimenti che di Direzioni generali (ove il Ministero non sia articolato per Dipartimenti), ne deriva un minor numero di "Centri di Responsabilità" nei Ministeri "dipartimentalizzati" rispetto a quelli articolati per Direzioni generali. Anche in

[7] Cfr. Vol II.

relazione a tale processo, si registra, nel complesso, nel bilancio di previsione 2009, rispetto al preventivo 2008, una contrazione nel numero dei Centri di Responsabilità, che da 156 passano a 106.

Al riguardo va considerato che la riduzione dei Centri di Responsabilità conseguente alla "dipartimentalizzazione", ove non assistita da adeguati strumenti informatici e di programmazione nella riconducibilità e "tracciabilità" delle risorse a livello di effettiva gestione, potrebbe comportare un minore "dettaglio" informativo, rilevante anche ai fini del rendiconto. La Corte aveva già evidenziato il rilievo di tale diversa configurazione delle strutture di primo livello sui processi programmatori interni, richiedendosi un più complesso ed articolato percorso di attribuzione di obiettivi e risorse con riguardo specifico a programmi, la cui concreta gestione è affidata a Direzioni generali ricomprese in Dipartimenti.

La tematica - centrale sia dal punto di vista contabile che organizzativo - ha sollecitato interventi sul piano amministrativo e di proposta normativa. A tale riguardo si segnala la tendenza a ricondurre ogni programma ad un unico Centro di Responsabilità. Nel d.d.l. di riforma in materia di contabilità e finanza pubblica, si prevede un raccordo diretto e la piena corrispondenza tra programma e Centro di Responsabilità "al fine di assicurare un adeguato grado di responsabilizzazione nella gestione delle risorse, ma anche di assicurare un idoneo grado di coordinamento nella gestione delle attività svolte nell'ambito di ciascuna «missione»". Nella relazione che accompagna il citato d.d.l., si legge "*In prospettiva sarebbe opportuno che l'intera struttura amministrativa si ristrutturasse in coerenza con l'articolazione del bilancio*". Peraltro, la stessa duplice collocazione nell'articolato[8] - in relazione alla immediata operatività, o alla riconducibilità alla delega - evidenzia la consapevolezza delle difficoltà attuative e la problematicità della questione, che hanno indotto la Corte in sede di audizione a prospettare l'opportunità di un percorso graduale.

Al di là dell'evidente potenzialità innovativa anche sul versante delle strutture riconosciuta al disegno di bilancio per missioni e programmi, ed alle ulteriori prospettive di riforma, possono svolgersi alcune riflessioni e necessarie precisazioni.

In *primis*, va considerato - oltre la specificità che rivestono i programmi allocati presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - il numero dei "Programmi finanziari" ricondotti al Ministero dell'economia e delle finanze, i quali, come osservato nella Nota introduttiva alla lettura del Bilancio dello Stato per missioni e programmi e glossario dei termini maggiormente

[8] L'art. 16 rubricato Bilancio di previsione, prevede (comma 2, ultimo periodo) che la realizzazione di ciascun programma è affidata ad un unico Centro di Responsabilità amministrativa, l'art. 34 - relativo alla delega al Governo per il completamento della riforma del bilancio dello Stato - prevede tra i princìpi e criteri direttivi, alla lett. v), l'affidamento di ciascun programma ad un unico Centro di Responsabilità amministrativa.

ricorrenti nei documenti di finanza pubblica (R.G.S., ottobre 2007), "non sono rappresentati da attività operative svolte dai competenti Centri di Responsabilità amministrativa, ma costituiscono mere operazioni di trasferimento delle risorse finanziarie ai rispettivi Enti destinatari", cui compete utilizzare le risorse per il perseguimento degli obiettivi a cui sono destinate.

Con riguardo ai programmi che interessano più Centri di Responsabilità all'interno dei Ministeri, ove è emersa l'esigenza di garantire una visione unitaria delle risorse relative ad ogni singolo programma, si conferma la necessità di sviluppare adeguatamente i percorsi programmatori[9]. L'individuazione di nuove figure, come quella del "Coordinatore di programma"[10] o del "Responsabile di programma" prospettata sulla scia dell'esperienza francese conseguente alla *Loi Organique des Lois de Finance* – LOLF (legge n. 692 del 2001), non può non inquadrarsi nella logica della distinzione dei compiti riservati al vertice politico da quelli affidati alla dirigenza amministrativa.

In definitiva, sviluppando adeguatamente i percorsi programmatori, sempre maggiormente ancorati alla nuova impostazione del bilancio dello Stato e improntati ad un costante processo di revisione dei profili funzionali ed organizzativi, come di seguito più ampiamente evidenziato, possono essere affrontate le modalità di risposta all'esigenza di una maggiore flessibilità e di un superamento delle rigidità riscontrate nelle relazioni tra compiti amministrativi ed articolazioni contabili.

4. Programmazione strategica e programmazione finanziaria

L'analisi degli assetti organizzativi alla luce dell'impostazione del bilancio per missioni e programmi ripropone un'ulteriore riflessione sui processi di programmazione e controllo avviati negli anni '90 e sui quali la Corte ha sempre posto l'accento, evidenziando le connessioni ed i necessari raccordi tra programmazione strategica e programmazione finanziaria, e la necessità di una più diretta relazione tra obiettivi e risorse.

Va evidenziato come la stessa decretazione d'urgenza del 2008 abbia dato particolare rilievo ai profili strutturali e funzionali sottesi alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato. L'art. 60 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, infatti, nel consentire - in via sperimentale, limitatamente all'esercizio finanziario 2009 - rimodulazioni tra i programmi

[9] Specifiche iniziative a ciò intese si rinvengono anche nelle esperienze programmatorie di talune Amministrazioni, come quella maturata presso il Ministero dell'interno, nella cui direttiva generale per il 2009 è prevista, a livello di obiettivi operativi, una figura di "referente responsabile con riguardo ad altre strutture esterne/interne coinvolte".

[10] Cfr. la circolare n. 21 del 5 giugno 2007 del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

delle dotazioni finanziarie di ciascuna missione di spesa prevista nella legge di bilancio - richiede (comma 4) che ciascun Ministro prospetti "le ragioni della riconfigurazione delle autorizzazioni di spesa di propria competenza, nonché i criteri per il miglioramento della economicità ed efficienza e per la individuazione di indicatori di risultato relativamente alla gestione di ciascun programma nelle relazioni al Parlamento di cui al comma 68 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244". Tale norma prevede che ogni Ministro trasmetta alle Camere, tramite il Ministro per l'attuazione del programma[11], per l'esame da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili di coerenza ordinamentale e finanziaria, una relazione, predisposta sulla base di un'istruttoria (a cura dei servizi per il controllo interno), sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse nelle Amministrazioni di rispettiva competenza e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta, con riferimento alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato.

Aspetto centrale di riflessione ed attuazione concerne dunque la concreta operatività dei processi di programmazione e controllo, che vengono ad innestarsi sempre più strettamente con i profili di bilancio, a partire dalla costruzione delle note preliminari, delle direttive e degli altri atti di indirizzo. In tale prospettiva si muovono le recenti esperienze applicative, che segnano maggiore attenzione alla tematica.

In relazione a questi aspetti la programmazione strategica ha evidenziato un raccordo più stretto - sia pure con approcci non sempre univoci - con le circolari della Ragioneria generale dello Stato[12], che hanno in particolare posto l'accento in ordine alla più articolata elaborazione delle note preliminari, sia nella fase previsionale che di rendicontazione. Va, al riguardo, positivamente segnalato sul piano attuativo, che le note preliminari risultano presentate anche a consuntivo 2007 e 2008; ad esse dedica particolare attenzione anche il citato d.d.l. A.S. n. 1397 di riforma in materia di contabilità e finanza pubblica.

Nel registrare una maggiore sensibilità su tale versante, possono essere evidenziati taluni aspetti che si riverberano sulla stessa terminologia adottata, come emerge negli stessi documenti

---

[11] Cfr. Senato, Doc. CCVIII-*bis* "Relazione sullo stato della spesa nelle Amministrazioni statali e sul grado di efficienza dell'Amministrazione amministrativa". Questo documento contiene la valutazione dei risultati raggiunti nel 2007 e nel primo quadrimeste 2008, valutazione effettuata sulla base dei rapporti di *performance* forniti dai vari Ministeri, considerati di valenza soprattutto descrittiva. Nelle osservazioni del Comitato tecnico-scientifico riportate in detto documento si evidenzia come la principale carenza di quasi tutti i rapporti sia costituita dall'assenza di indicatori di *performance* che consentano di valutare il grado di conseguimento degli obiettvi strategici, quando invece il ricorso agli indicatori di risultati o dovrebbe essere il più ampio possibile, consentendo di esprimere in modo sintetico ed immediato i principali obiettivi che le Amministrazioni si sono prefissate ed in che misura sono riuscite a conseguirli.

[12] Cfr. da ultimo, circolare n. 21 del 5 giugno 2008; v. anche la citata circolare n. 21 del 5 giugno 2007. La circolare della stessa Ragioneria generale dello Stato n. 18 del 28 aprile 2006 aveva già evidenziato il contenuto da inserire nella nota preliminare prevista dalla legge n. 94/1997.

programmatici[13]. Taluni profili critici paiono ricondursi alla difficoltà di individuare - in una impostazione programmatica coinvolgente l'intero bilancio dello Stato - programmi "selettivi", considerati di prioritaria valenza[14].

Permane, dunque, l'esigenza di procedere ad una più puntuale distinzione ed adeguata evidenziazione, anche sul piano finanziario e contabile, delle risorse destinate a sviluppare la peculiarità degli obiettivi strategici, e, in parallelo, a consentire una diffusa ed efficace attivazione degli strumenti di programmazione e controllo interno.

---

[13] Nelle linee-guida per i Secin del Comitato tecnico - scientifico allegate alla Direttiva PCM del 25 febbraio 2009 si evidenzia l'intento da perseguire sulla base della "realizzazione di progressi significativi nell'attuazione della procedura di programmazione e verifica dell'azione pubblica introdotta dal precedente Governo", allo scopo di "semplificare gli adempimenti amministrativi ma, nel contempo, di rafforzare l'analisi dei programmi, dei processi di realizzazione della spesa e di effettuare valutazioni più approfondite dei piani realizzati e dei loro effetti". Si legge: "Il Dicastero per l'attuazione del programma avverte la necessità di razionalizzare e semplificare il ciclo di programmazione e di verifica dell'azione pubblica per tre motivi: a) la stratificazione della normativa e delle definizioni delle varie tipologie di strumenti e di obiettivi, che genera incertezze interpretative e rende più complessa l'attuazione della spesa; b) la proliferazione delle varie categorie di obiettivi (strategici, strutturali, operativi ecc.) che, in assenza di chiare indicazioni, porta spesso a valutazioni soggettive (tra loro non omogenee) da parte delle Amministrazioni; c) la molteplicità degli adempimenti e il notevole dettaglio delle informazioni, spesso eccessivo rispetto alle esigenze conoscitive, che accrescono la complessità delle procedure e rendono oneroso il lavoro delle Amministrazioni. Le difficoltà rilevate richiedono un attento riesame della struttura complessiva e delle singole fasi del processo di programmazione e di valutazione dell'azione pubblica, in modo da portare a compimento, nell'arco di alcuni anni, un completo rinnovamento delle procedure, delle modalità operative e dell'organizzazione delle Amministrazioni centrali e periferiche. Il Dicastero per l'attuazione del programma avverte in primo luogo l'esigenza di un rafforzamento dell'attività di verifica dell'attuazione dei programmi da parte dei vari Dicasteri. L'azione investe una molteplicità di aspetti. Occorre in primo luogo compiere avanzamenti nella individuazione di dati significativi sull'attività di spesa da fornire da parte delle Amministrazioni; è necessario inoltre esaminare tutti i fattori che influenzano i risultati del processo di attuazione della spesa (procedure seguite, adeguatezza delle strutture preposte, attività e responsabilità dei dirigenti, riconoscimento del merito ecc.)". Nel documento appare rimarcato l'intento di estendere la verifica degli obiettivi ad un esame più attento della gestione amministrativa volto a individuare le semplificazioni normative e le modifiche delle strutture che si rendessero necessarie. In una prospettiva in cui "al ridimensionamento della spesa pubblica dovrà corrispondere un'attenta opera di razionalizzazione degli uffici e del loro modo di operare".

[14] Ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. 12 dicembre 2006, n. 315 - emanato in base all'articolo 29, comma 2, del DL 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 - con cui si è proceduto al riordino del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato, abrogando l'articolo 7 del d.lgs. n. 286 del 1999 - si attribuiscono, in particolare, al Comitato i 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 pianificazione strategica. Tale orientamento appare accentuato a partire dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 febbraio 2009 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". Nel documento appare privilegiato uno stretto raccordo con le modalità di allocazione delle risorse finanziarie da definire attraverso le scansioni proprie del ciclo di bilancio, evidenziando il legame tra obiettivi programmatici e nuova impostazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi. Anche la più recente direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 febbraio 2009, emanata ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 è indirizzata alle Amministrazioni responsabili sia dell'attuazione del programma di Governo sia della definizione degli obiettivi di carattere strategico per l'anno 2009, ponendosi come il momento di avvio della pianificazione strategica dell'azione di Governo per il 2009-2010. Dalla Direttiva "dovranno discendere gli atti formali di indirizzo politico amministrativo da parte dei singoli Ministri nonché la specificazione degli obiettivi di medio periodo rispetto ai quali andrà raccordata in modo stretto l'impostazione della programmazione di bilancio per il 2010, anche sulla base delle linee-guida allegate, predisposte dal Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato e che della Direttiva costituiscono parte integrante". Alla Direttiva sono allegate le linee-guida per i servizi per il controllo interno ai fini dell'attività istruttoria di cui alla legge finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244, articolo 3, comma 69), predisposte dal Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato.

In specie con riguardo alla configurazione di obiettivi ed indicatori, appare necessario, sulla base della esperienza sin qui maturata[15], un ulteriore approfondimento ed una maggiore coerenza applicativa.

Si tratta, in definitiva, di promuovere sul piano sistematico e operativo[16], una semplificazione che, muovendo anche da talune criticità emerse, possa consentire un efficace sviluppo della strumentazione nel complesso prevista ed in corso di ulteriore ridefinizione. A tali aspetti dà, infatti, particolare attenzione il d.d.l. A.S. n. 1397, che dedica diversi richiami ad essi, sia in sede di formazione del bilancio che di rendicontazione, così come lo schema di decreto legislativo (Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 82 trasmesso alle Camere il 19 maggio 2009) che dà attuazione alla delega contenuta nella legge 4 marzo 2009, n. 15[17], più avanti ripreso, ove si affrontano, tra l'altro, tematiche relative agli indicatori ed agli strumenti di misurazione delle *performance* nel quadro di un complessivo intento volto ad assicurare maggiore efficienza e trasparenza alle Amministrazioni. Anche in questo provvedimento si evidenzia il legame tra la programmazione finanziaria e di bilancio nel prefigurato "ciclo di gestione delle *performance*", così come nei previsti "sistemi di valutazione".

In questo quadro in evoluzione, in ordine a cui la Corte si riserva una valutazione d'insieme al termine dell'accennato processo di ulteriore ridefinizione, va, peraltro, ribadita la necessità di sviluppare, anche sul piano metodologico e nelle scansioni temporali, un efficace raccordo tra i diversi strumenti di programmazione, controllo e valutazione interni, nelle diverse forme che vanno a caratterizzarli, e le funzioni del controllo esterno. Tale esigenza si pone anche sullo specifico terreno della Relazione sul Rendiconto generale dello Stato, con particolare riguardo all'attuazione delle misure programmatiche correlate in vario modo all'esperienza dei processi di revisione della spesa e del loro impatto sugli assetti amministrativi. In tal senso già si pone la lettura sistematica della sequenza dei commi 67-70 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2007, n 244 in cui vi è un espresso richiamo (comma 70) alla

---

[15] Cfr. anche il "Rapporto sull'attività svolta nel periodo settembre 2006-aprile 2008: la pianificazione strategica nei Ministeri", predisposto del Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato in data 30 aprile 2008.

[16] Nella citata direttiva PCM del 25 febbraio 2009 appare più forte il legame con le politiche di contenimento della spesa. Vi si legge "Le attuali, difficili condizioni dell'economia richiedono di rendere più incisiva l'azione, già avviata con la legge finanziaria per il 2009, di contenimento della spesa corrente, Diviene urgente agire, oltre che sugli sprechi e sulle inefficienze, sugli interventi che meno rilevano per il soddisfacimento dei bisogni della collettività e per lo sviluppo economico. In particolare occorre: a) rivedere le procedure che regolano l'attività delle varie Amministrazioni; b) razionalizzare le strutture organizzative preposte ai vari comparti; c) ridurre gli oneri impropri che gravano sulle imprese".

[17] "Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche Amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti".

Relazione annuale della Corte al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato[18]. Utili spunti in tale direzione possono leggersi e svilupparsi anche nelle iniziative normative cui si è fatto cenno[19]; andrebbero, peraltro, adeguatamente calibrate le scansioni temporali, con riguardo, ad esempio, alla "relazione sulla *performance*", prevista entro il 30 giugno di ogni anno, e che dovrebbe essere anticipata e trasmessa anche alla Corte ai fini, appunto, della Relazione sul Rendiconto generale dello Stato.

Con riguardo al raccordo tra esiti del controllo gestionale esterno e formulazione delle nuove previsioni di spesa – specifico profilo di un più generale necessario *feedback* [20] - va infine ribadita l'esigenza di una diffusa attuazione di quanto espressamente previsto dal comma 3-*bis* (aggiunto dalla legge finanziaria per il 2006) dell'articolo 2 della legge n. 468 del 1978, in base al quale nella predisposizione delle note preliminari sono evidenziate le misure adottate a seguito delle valutazioni della Corte[21].

5. Razionalizzazione degli apparati e processi di revisione della spesa

In coerenza con il crescente rilievo dato ai diversi modelli e strumenti di programmazione e controllo interni, e con la stessa nuova impostazione dei documenti di bilancio, oggi articolati per missioni e programmi, appare utile una ricognizione dei numerosi interventi normativi che negli ultimi anni hanno interessato l'organizzazione amministrativa. Denominatore comune è l'impostazione secondo cui il riordino e la razionalizzazione delle strutture, oltre ad elevare l'efficienza e la qualità dell'Amministrazione, costituiscono un importante terreno di contenimento e riduzione della spesa pubblica.

In questa prospettiva si inscrivono - oltre alle puntuali misure di riorganizzazione dell'Amministrazione statale (centrale e periferica), di seguito esaminate - quelle volte a corrispondere, in via più stabile e generale, all'esigenza di una costante verifica

---

[18] In coerenza a tale sequenza normativa si sono sviluppati anche i recenti indirizzi programmatici della Corte. Cfr. gli "Indirizzi e i criteri di riferimento programmatico del controllo sulla gestione" e il "Programma di lavoro delle Sezioni riunite in sede di controllo" relativi all'anno 2009 (SS.RR. deliberazioni numeri 38 e 39 in data 14 novembre 2008).

[19] Cfr. art. 4, comma 2, lett. f, dello schema di decreto legislativo (Atto n. 82) ove si fa cenno ai "competenti organi esterni" come destinatari della rendicontazione a chiusura del "ciclo di gestione delle *performance*" e l' art. 14, comma 4, lett. b, laddove si prevede la necessaria comunicazione delle criticità riscontrate dagli organismi di valutazione anche alla Corte dei conti.

[20] L'esigenza di verificare atti e prassi adottati dalle Amministrazioni controllate a seguito di rilievi e raccomandazioni della Corte contenuti in precedenti referti (art.1, comma 172, legge n. 266/2005; art. 3, comma 64 della legge n. 244 del 24 dicembre 2007) viene rimarcata anche nella programmazione delle attività di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato per l'anno 2009, approvata con Delibera n. 27/2008/G della competente Sezione della Corte.

[21] Con riguardo al citato d.d.l. A. S. n. 1397, non chiarita appare l'espunzione - emergente da un puntuale raffronto con il testo della legge n. 468 del 1978 - del comma 3-*bis* dell'articolo 2 della legge n. 468 del 1978 (aggiunto dalla legge finanziaria per il 2006).

dell'adeguatezza degli andamenti gestionali e degli apparati organizzativi rispetto agli obiettivi stabiliti, in un'ottica di contenimento e riqualificazione della spesa.

Rispondono a questa logica anche le previsioni della legge finanziaria del 2008 che hanno inteso far acquistare ai processi di revisione della spesa (*spending review*) carattere continuativo. Come noto la *spending review*, avviata dalla legge finanziaria 2007 (art. 1, commi 474-481), assume fra le sue finalità la valutazione di efficacia dei programmi di spesa in atto, al fine di identificarne le aree di criticità e, su questa base, segnalare al Governo le misure necessarie o utili ad accrescere l'efficienza allocativa delle risorse disponibili e l'efficacia della spesa. La legge finanziaria del 2008, sul presupposto della necessità di una verifica costante dell'adeguatezza degli andamenti gestionali e degli apparati organizzativi che li supportano rispetto agli obiettivi prefigurati, ha stabilito che il Ministro dell'economia e delle finanze, con atto di indirizzo adottato sentito il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica Amministrazione, entro il 31 gennaio di ciascun anno, prosegua e aggiorni il programma di analisi e valutazione della spesa delle Amministrazioni centrali di cui all'articolo 1, comma 480, primo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Il Governo è poi chiamato a riferire sullo stato e sulle risultanze del programma in un allegato al Documento di programmazione economico-finanziaria[22].

A tali disposizioni non è seguita una compiuta attuazione sia sul piano programmatico che di complessiva rendicontazione[23]. Di recente, il legislatore ha inteso dare nuovo impulso al programma di cui al comma 67 dell'art. 3 della Finanziaria 2008, prevedendo, che, nell'ambito delle attività connesse alla sua prosecuzione ed aggiornamento, i Ministeri, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, avviino un'attività di analisi e revisione delle

---

[22] Cfr. art. 3, comma 67 della legge 24 dicembre 2007, n: 244. La legge finanziaria per il 2007 prevedeva altresì che il Governo desse conto, in apposito documento allegato alla relazione di cui al comma 480, anche dell'attuazione delle disposizioni normative relative al riordino degli Enti, su cui si tornerà più avanti. Inoltre la stessa Finanziaria prevedeva, al successivo comma 483 che dall'attuazione di tale percorso (comma 482) dovesse derivare "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".

[23] Il Libro verde sulla spesa pubblica, pubblicato dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica , aveva prospettato una serie di "linee di ricerca" per indagare, con riguardo ai singoli Ministeri, l'efficiente distribuzione degli uffici e del personale sul territorio nazionale (il rapporto fra personale dirigente e non dirigente, la distribuzione dei dirigenti tra uffici centrali e uffici periferici, il rapporto fra personale per Regione e popolazione residente), evidenziando la necessità di "un approccio di analisi più micro e maggiormente orientata agli aspetti organizzativi delle singole Amministrazioni per potere individuare eventualmente possibili rimedi". In questa direzione, la stessa Commissione aveva avviato ricerche *ad hoc* con riguardo ai Ministeri della giustizia, dell'interno, dell'istruzione, delle infrastrutture e dei trasporti. Il rapporto 2008 su "la revisione della spesa pubblica", presentato dalla Commissione, nel riportare i risultati emersi con riferimento ai Ministeri "indagati" - sottoposti a revisione della spesa non perché meno efficienti di altri, ma perché più disposti a collaborare - non ha mancato di evidenziare, con riferimento a ciascuno di essi, profili delle strutture organizzative suscettibili di revisione. Si precisa che la Commissione tecnica per la finanza pubblica, prevista dalla Finanziaria 2007 (legge n. 296/2006, art. 1, commi da 474 a 481) e costituita con d.m. del 16 marzo 2007, è stata soppressa con il DL n. 112 del 2008, art. 45, comma 3.

procedure di spesa e dell'allocazione delle relative risorse di bilancio[24]. I risultati di dette analisi devono essere illustrati in appositi rapporti, redatti sulla base di indicazioni fornite con circolare dal Ministero dell'economia e delle finanze, che vanno a costituire parte integrante delle relazioni ministeriali di cui al comma 68 dell'art. 3 della Finanziaria 2008, da inviare tanto alle Camere quanto allo stesso Ministero dell'economia e delle finanze[25]. Quest'ultimo, infatti, sulla base di detti rapporti, nonché di eventuali ulteriori dati forniti dai Ministeri, è chiamato ad elaborare specifiche proposte.

Nel rilanciare il programma di analisi e valutazione della spesa, si è dunque inteso precisarne le connessioni con le relazioni di cui al comma 68 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (già sopra richiamate), relazioni che ogni Ministro è tenuto a trasmettere alle Camere, sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse nelle Amministrazioni di rispettiva competenza e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta, sempre con riferimento alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato. Quanto ai profili organizzativi, appare rilevante come in tali relazioni debbano segnalarsi, fra l'altro, "gli adeguamenti normativi e amministrativi ritenuti opportuni, con particolare riguardo alla soppressione o all'accorpamento delle strutture svolgenti funzioni coincidenti, analoghe, complementari o divenute obsolete", nonché "le misure ritenute necessarie ai fini dell'adeguamento e della progressiva razionalizzazione delle strutture e delle funzioni amministrative nonché della base normativa in relazione alla nuova struttura del bilancio per missioni e per programmi"[26].

Tanto il processo di revisione di spesa di cui al comma 67, quanto le relazioni di cui al comma 68, sono adempimenti le cui utilità in concreto sono da verificare nel tempo, attese anche le risorse organizzative coinvolte nella realizzazione di dette distinte procedure.

In attesa degli ulteriori sviluppi normativi[27] ed applicativi, va comunque segnalata l'espressa relazione di tali interventi, intesi a verificare efficienza e qualità della spesa delle Amministrazioni centrali con le missioni e i programmi in cui si articola il bilancio dello Stato.

---

[24] Cfr. i commi 1-*ter* ed 1-*quater*, dell'articolo 9 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, introdotti dall'articolo 6 del decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito dalla legge 9 aprile 2009, n. 33.

[25] A tal fine il termine per la trasmissione di dette relazioni, inizialmente stabilito per il 15 giugno di ciascun anno (differito, per l'anno 2008, al 30 settembre 2008, dall'art. 60, comma 4, del DL n. 112 del 2008) è prorogato al 20 settembre 2009.

[26] Il successivo comma 70 dell'art. 3 della legge n. 244 del 2007 precisa che la Corte dei conti, nell'elaborazione della relazione annuale al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato, esprime le valutazioni di sua competenza anche tenendo conto dei temi di cui al citato comma 68 (oltre che della classificazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi e delle priorità indicate dal Parlamento ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni).

[27] Cfr., in particolare, l'art. 30, comma 5 del citato schema di decreto legislativo (A. n. 82) che dà attuazione alla delega contenuta nella legge 4 marzo 2009, n. 15.

Ciò acquista particolare rilievo anche per la definizione delle strutture e per l'organizzazione degli apparati che devono adeguarsi funzionalmente ai programmi di intervento. In questo senso, il processo di revisione della spesa riferito alla revisione funzionale delle strutture amministrative, tenuto conto della naturale mutevolezza dei programmi nel tempo, è destinato ad assumere un ruolo permanente e, di conseguenza, determinante ai fini del contenimento della spesa per i pubblici apparati.

Quel che comunque risulta chiaro è lo stretto legame che le norme richiamate mettono in evidenza fra l'impianto organizzativo e la realizzazione degli obiettivi posti all'Amministrazione dal legislatore, al fine di ricondurre l'organizzazione dei Ministeri in una logica di strumentalità alle missioni loro proprie. Si tratta di un orientamento condivisibile, per quanto dagli esiti non agevolmente quantificabili in termini finanziari.

E' da rimarcare la tendenza a coniugare tale approccio con quello sotteso alle politiche di gestione del personale che, come la Corte ha avuto di recente modo di evidenziare nella relazione sul costo del lavoro pubblico[28], si collocano in una prospettiva attenta non solo alla riduzione numerica del numero degli addetti, ma di sostanziale razionalizzazione e riconversione degli apparati, così come di una migliore utilizzazione ed adeguata riqualificazione delle risorse umane e finanziarie impiegate.

Tali obiettivi - cui non appariva coerente la massiccia "stabilizzazione" di personale precario, avviata dalla legge finanziaria 2007 ed estesa a ulteriori categorie di personale dalla legge finanziaria 2008[29] - richiedono l'adozione di appropriati strumenti di misurazione e quantificazione degli effetti attesi.

Si tratta, in definitiva, di un approccio da valutare positivamente e da monitorare costantemente con riguardo (art. 5 lett. c della legge 4 marzo 2009, n. 15) alla possibilità di "destinare al personale, direttamente e proficuamente coinvolto nei processi di ristrutturazione e razionalizzazione, parte delle economie conseguite con risparmi sui costi di funzionamento in proporzione ai risultati conseguiti dalle singole strutture amministrative". In tal senso la stessa legge finanziaria 2009[30] dispone l'utilizzazione di economie, aggiuntive rispetto a quelle già considerate ai fini del miglioramento dei saldi di finanza pubblica o comunque destinate a tale

[28] Valutazioni già formulate da questa Corte nella "Relazione 2009 sul costo del lavoro pubblico", approvata con Delibera n. 11/CONTR/CL/09.

[29] Trattasi, come già rappresentato nella scorsa relazione, di politiche che ridimensionano fortemente la prospettiva di razionalizzazione degli apparati, sotto il profilo delle loro dimensioni e dei loro costi di gestione, rischiando di minare l'efficiente ed efficace allocazione delle risorse cui mira la *spending review*. Al riguardo si evidenzia come l'obiettivo di ridurre e regolamentare il fenomeno del precariato e la conseguente inevitabile stabilizzazione degli interessati, abbia subito una sensibile attenuazione nella manovra finanziaria per il 2009. Il principio di tendenziale esclusività del rapporto di lavoro a tempo indeterminato è stato, infatti, attenuato dalla possibilità di assumere personale con contratto a termine anche in presenza di situazioni connesse con l'ordinario svolgimento dell'attività istituzionale.

[30] Art. 2, commi 33 e 34, legge 22 dicembre 2008 n. 203.

scopo in forza di una specifica prescrizione normativa, anche per il finanziamento della contrattazione integrativa delle Amministrazioni.

Di particolare importanza è dunque la verifica periodica, con cadenza semestrale - affidata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica ed al Ministero dell'economia e delle finanze, del processo attuativo delle misure di riorganizzazione e di razionalizzazione delle spese di personale introdotte dal decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, allo scopo di riscontrare l'effettività della realizzazione dei relativi risparmi di spesa.

6. Misure di razionalizzazione dell'Amministrazione statale

6.1. Obiettivi di razionalizzazione e contenimento della spesa

Il contenimento e la riduzione della spesa attraverso la razionalizzazione delle strutture pubbliche è una finalità che il legislatore ha inteso perseguire, anche attraverso previsioni normative che hanno imposto, alle Amministrazioni interessate, la riorganizzazione dei propri apparati nel rispetto di criteri e limiti puntualmente evidenziati.

L'intreccio tra disposizioni di taglio finanziario ed organizzativo è particolarmente ampio e complesso, costituito da norme, sia generali, sia destinate a singole Amministrazioni, che si sono susseguite e talora sovrapposte, prevedendo obblighi di adeguamento e obiettivi di riduzione.

Non può non notarsi come il continuo intrecciarsi di previsioni ha coinvolto le Amministrazioni interessate in una sorta di "permanente riorganizzazione" che, di per sé, sottopone le strutture ad un impegno gravoso giustificabile solo a fronte di risultati effettivi in termini di maggiore efficienza e qualità dell'Amministrazione, nonché in termini di contenimento e riduzione della spesa pubblica.

Si fa riferimento in primo luogo a quanto previsto dalla legge finanziaria per il 2007 che, all'art. 1, commi 404 e ss., ha introdotto misure coinvolgenti l'intera compagine degli apparati ministeriali, unitamente a previsioni specifiche valevoli solo per alcune Amministrazioni, sempre allo scopo generale di razionalizzare e ottimizzare l'organizzazione delle spese e dei costi di funzionamento dei Ministeri, attraverso regolamenti da emanare, entro il 30 aprile 2007, ai sensi dell'art. 17, comma 4-*bis*, della legge 23 agosto 1988, n. 400[31].

[31] In particolare, con tali previsioni si prevedeva la riorganizzazione degli assetti ministeriali e 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), nonché la riduzione delle dotazione organiche, in modo da assicurare che il personale delle strutture di supporto non eccedesse il 15 per cento delle risorse umane

Come già rilevato nella relazione dello scorso anno, rispetto all'ampio disegno di riorganizzazione contenuto nella legge finanziaria 2007, le realizzazioni sono state solo parziali, sia con riferimento al numero ed al contenuto dei regolamenti emanati, sia con riguardo all'attuazione degli adempimenti previsti allo scopo di rendere stringente l'impegno di razionalizzazione. I regolamenti di riorganizzazione emanati in attuazione di tali previsioni hanno riguardato solo dieci dei diciotto Ministeri previsti dal DL n. 181 del 2006[32]. Inoltre l'analisi svolta, da un lato rilevava l'effettuazione dei tagli orizzontali con riguardo agli uffici dirigenziali ed agli organici (peraltro facendo salva la durata dei contratti stipulati dai dirigenti degli uffici soppressi), ma dall'altro faceva emergere la mancata attuazione di tutte le altre misure, anche di indirizzo e monitoraggio[33] cui si affidava il buon esito del riordino strutturale degli apparati ministeriali.

---

complessivamente utilizzate da ogni Amministrazione, mediante processi di riorganizzazione e di formazione e riconversione del personale addetto a tali funzioni, che consentissero di ridurne il numero in misura non inferiore all'8 per cento all'anno fino al raggiungimento del limite stabilito. Si prevedeva, in parallelo, la gestione unitaria del personale e dei servizi comuni anche mediante strumenti d'innovazione amministrativa e tecnologica, la riorganizzazione degli uffici con funzioni ispettive e di controllo, la riduzione degli organismi di analisi, consulenza e studio.

Le misure di contenimento della spesa previste hanno interessato anche l'apparato periferico delle Amministrazioni dello Stato. Si stabiliva, infatti, di provvedere 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.

Per assicurare l'operatività della normativa venivano introdotte misure restrittive in caso di inadempimento (divieto, per gli anni 2007 e 2008, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipo di contratto).

[32] Si tratta dei seguenti:

- Ministero dello sviluppo economico: d.P.R. 14 novembre 2007, n. 225;
- Ministero del commercio internazionale: d.P.R. 14 novembre 2007, n. 253;
- Ministero dell'università e della ricerca scientifica: d.P.R. 19 novembre 2007, n. 264;
- Ministero delle infrastrutture: d.P.R. 19 novembre 2007, n. 254;
- Ministero per i beni e le attività culturali: d.P.R. 26 novembre 2007, n. 233;
- Ministero dei trasporti: d.P.R. 8 dicembre 2007, n. 271;
- Ministero degli affari esteri: d.P.R. 19 dicembre 2007, n. 258;
- Ministero della pubblica istruzione: d.P.R. 21 dicembre 2007, n. 260;
- Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali: d.P.R. 9 gennaio 2008, n. 18;
- Ministero dell'economia e delle finanze: d.P.R. 30 gennaio 2008, n. 43.

[33] Era previsto 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, dovevano contenere piani e programmi specifici sui processi di 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 disponeva 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 fossero valutati ai fini della corresponsione ai dirigenti della retribuzione di risultato e della responsabilità dirigenziale. Si prevedeva poi che i competenti organi di controllo delle Amministrazioni, nell'esercizio delle rispettive attribuzioni, effettuassero semestralmente il monitoraggio sull'osservanza delle disposizioni di cui ai commi da 404 a 416 e ne trasmettessero 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 erano stati chiamati a verificare semestralmente lo stato di attuazione delle disposizioni in discorso, trasmettendo alle Camere una relazione sui risultati riscontrabili (comma 409). Va tenuto conto dell'esigenza di verificare l'effettiva realizzazione dei complessivi risparmi di spesa previsti per 2007 e per il 2008 (dall'attuazione delle disposizioni richiamate la legge prevedeva il conseguimento di 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).

In particolare, poco significativa è apparsa nel complesso la rideterminazione delle strutture periferiche[34], il cui rilievo strategico va oggi a misurarsi, oltre che con le indicate misure di contenimento della spesa, con il ridisegno delle funzioni amministrative tra Stato ed Autonomie territoriali.

Si ritiene opportuno sottolineare, al riguardo, come il perseguimento dell'obiettivo del contenimento della spesa attraverso interventi riduttivi sulle strutture organizzative, non possa prescindere da una più complessa visione di miglioramento dell'efficienza e della qualità dell'Amministrazione. Fra l'altro questa Corte, in più occasioni, ha evidenziato come la mera rideterminazione delle dotazioni organiche possa rilevarsi una strategia di per sé non necessariamente incisiva, se non accompagnata da processi di revisione strutturali e funzionali[35].

Il processo avviato con la legge finanziaria 2007 segna una accelerazione in virtù dell'art. 74 del DL n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008, che prevede i tagli alle dotazioni organiche all'interno di una più complessa revisione degli assetti organizzativi esistenti che, ove compiutamente attuati, dovrebbero consentire riduzioni complessive di spesa orientate in una prospettiva di lungo periodo.

Con tali previsioni, si introducono obiettivi di riduzione più ambiziosi sia con riguardo alle Amministrazioni coinvolte, che all'approccio seguito. Per il primo aspetto la norma ha ad oggetto non solo la riduzione dei costi di funzionamento dei Ministeri, ma la razionalizzazione degli assetti organizzativi di tutte le Amministrazioni[36] e degli enti del settore statale, compresa la Presidenza del Consiglio. Quanto all'approccio in materia di contenimento della spesa, le norme di cui all'art. 74, commi 1, 2 e 3, non dispongono solo tagli "lineari" alle strutture, ma -

---

[34] Con particolare riguardo alla rideterminazione delle strutture periferiche, nella relazione dello scorso anno si era evidenziato come, in attuazione delle previsioni di cui alla legge finanziaria 2007, soltanto il Ministero dell'economia e delle finanze avesse previsto in modo consistente una riduzione delle sedi sul territorio, con la soppressione di 80 sedi periferiche nell'arco di un triennio (tuttavia tale assetto è stato oggetto di riesame, anche per effetto della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio – Sez. III - n. 1402 del 12 febbraio 2009, che ha annullato le disposizioni del capo IV del d.P.R. 30 gennaio 2008, n. 43, concernente l'articolazione territoriale di tale Ministero). Il Ministero per i beni e le attività culturali ha provveduto ad una limitata riduzione degli uffici regionali. Nessun regolamento ha previsto la confluenza negli UTG degli "uffici di supporto" alle strutture ministeriali periferiche, né ha attuato la revisione degli uffici ispettivi.

[35] Corte dei conti – Sezioni riunite, Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2006, vol. I, p. 415. Da ultimo relazione 2009 sul costo del lavoro pubblico, cap. I, pag. 28. La rideterminazione degli organici può rivelarsi addirittura controproducente, allorché l'obiettivo venga perseguito, come di fatto è avvenuto in passato, attraverso una forte contrazione dei posti di funzione relativi alle qualifiche più basse e il contestuale aumento, sia pure in termini numerici più ridotti, di quelli corrispondenti ai più alti livelli di inquadramento, operazione che legittima la successiva attivazione, in sede di contrattazione integrativa, di percorsi di riqualificazione professionale, con conseguenti ulteriori aggravi di spesa (Corte dei conti, Il costo del lavoro pubblico negli anni 2003, 2004 e 2005, maggio 2007).

[36] "Anche ad ordinamento autonomo, ivi inclusa la Presidenza del Consiglio dei Ministri, le agenzie, incluse le agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 e successive modificazioni e integrazioni, gli enti pubblici non economici, gli enti di ricerca, nonché gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni ed integrazioni". Restano escluse dall'applicazione del presente articolo le strutture del comparto sicurezza, delle Forze Armate e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, fermi restando gli obiettivi fissati da conseguire da parte di ciascuna Amministrazione.

pur prevedendo puntuali obiettivi di riduzione degli uffici dirigenziali, del personale adibito allo svolgimento di compiti logistico-strumentali e di supporto, nonché delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale - ne prefigurano la realizzazione mediante una revisione degli assetti organizzativi esistenti. In sintesi, si è inteso innescare un processo che, partendo dalla individuazione del modo più razionale ed efficiente dello svolgimento dei compiti istituzionali, approdi prioritariamente, oltre che alla soppressione di posti di organico, alla concreta individuazione di strutture ed uffici da eliminare o ridimensionare attraverso opportuni accorpamenti e concentrazione delle attività[37].

Va precisato che lo stesso articolo 74 considera, ai fini dell'applicazione delle disposizioni ivi contenute, le riduzioni eventualmente prodotte dai regolamenti di riorganizzazione già emanati ai sensi delle previsioni preesistenti. Pertanto i Ministeri che non hanno dato attuazione alle norme di cui alla legge finanziaria 2007, sono chiamati a tener conto delle più severe misure disposte dall'art. 74, nonché di quelle previgenti ove ancora attuali. I Ministeri che hanno già adottato i regolamenti di riorganizzazione ai sensi della Finanziaria 2007, devono comunque adeguarsi alle nuove più rigorose previsioni (in particolare per quanto attiene alla riduzione degli uffici dirigenziali), computando le riduzioni già prodotte e dando in ogni caso attuazione alle altre nuove disposizioni.

In particolare, le misure introdotte prevedono: il ridimensionamento degli assetti organizzativi, attraverso la riduzione degli uffici dirigenziali di livello generale e di quelli di livello non generale, in misura non inferiore, rispettivamente, al 20 e al 15 per cento di quelli esistenti, e la contestuale riduzione delle dotazioni organiche del personale con qualifica dirigenziale (ferma restando la possibilità dell'immissione di nuovi dirigenti, nei termini previsti dall'articolo 1, comma 404, lettera a), della legge 27 dicembre 2006, n. 296). Questa previsione va attuata con misure dirette a concentrare l'esercizio delle funzioni istituzionali, attraverso il riordino delle competenze degli uffici, nonché attraverso l'unificazione delle strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali, salvo specifiche esigenze organizzative, derivanti anche dalle connessioni con la rete periferica, ma riducendo, in ogni caso, il numero degli uffici dirigenziali di livello generale e di quelli di livello non generale adibiti allo svolgimento di tali compiti.

L'articolo 74 prevede inoltre: la riduzione del contingente di personale adibito allo svolgimento di compiti logistico-strumentali e di supporto in misura non inferiore al 10 per cento, con contestuale riallocazione delle risorse umane eccedenti tale limite negli uffici che svolgono funzioni istituzionali; la rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non

[37] In tal senso già "Relazione sul costo del lavoro 2009", cit.

dirigenziale, apportando una riduzione non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico di tale personale[38]. Infine, le Amministrazioni dello Stato sono chiamate a rideterminare la rete periferica su base regionale o interregionale, oppure, in alternativa, a provvedere alla riorganizzazione delle esistenti strutture periferiche nell'ambito delle prefetture - uffici territoriali del Governo nel rispetto delle procedure previste dall'articolo 1, comma 404, lettera c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Il termine inizialmente previsto per l'attuazione di queste disposizioni era il 30 novembre 2008. Tuttavia, il comma 10 dell'art. 41 del decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, ha poi previsto che il potere di adozione da parte dei Ministeri degli atti applicativi delle riduzioni degli assetti organizzativi di cui all'articolo 74 è differito al 31 maggio 2009, ferma la facoltà per i predetti Ministeri di provvedere alla riduzione delle dotazioni organiche con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare entro il medesimo termine. Inoltre, al fine di consentire il rispetto del termine di cui al primo periodo, semplificando il procedimento di organizzazione dei Ministeri, si sono introdotte modifiche all'articolo 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, che ora consente di provvedere, con decreto ministeriale di natura non regolamentare, anche alla distribuzione degli uffici di livello dirigenziale non generale di ciascun ministero tra le strutture di livello dirigenziale generale, nonché di derogare alla eventuale distribuzione degli uffici di livello dirigenziale non generale stabilita nel regolamento di organizzazione del singolo Ministero.

Alle Amministrazioni che non abbiano adempiuto a quanto previsto dai commi 1 e 4 dell'articolo 74, è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto.

Le prime Amministrazioni che hanno dato attuazione alle richiamate previsioni sono quelle interessate dal processo di accorpamento delle strutture e delle funzioni in base al decreto legge n. 85 del 16 maggio 2008, con regolamenti che hanno contestualmente attuato le misure di cui all'art. 74, esaminati nel paragrafo che segue. Va segnalato che vari schemi provvedimentali sono stati predisposti ed in via di perfezionamento.

Gli effetti concreti, in termini di riduzione della spesa, del complesso delle misure di razionalizzazione richiamate, unitamente alle altre illustrate nei paragrafi che seguono, devono proiettarsi anche nel lungo periodo, e verificarsi sviluppando strumenti di ricognizione e misurazione anche contabile-finanziaria. In tal senso, attese anche le parziali attuazioni ad oggi

[38] Ai fini dell'attuazione di tali misure si prevede che le Amministrazioni possono disciplinare, mediante appositi accordi, forme di esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali, compresa la gestione del personale, nonché l'utilizzo congiunto delle risorse umane in servizio presso le strutture centrali e periferiche.

realizzate unitamente alle osservazioni contenute di seguito, occorre ribadire come, nel rispetto dello spirito della legge, i tagli alle strutture debbano essere considerati quale effetto di più complesse revisioni degli assetti organizzativi esistenti e realizzati unitamente alle altre misure dirette al contenimento della spesa, in una logica complessiva di razionalizzazione degli apparati ministeriali volta a rendere più efficiente l'Amministrazione.

6.2. Risparmi previsti in sede di riorganizzazione dei Ministeri

Il decreto legge n. 85 del 16 maggio 2008, all'art. 1, commi 16 e 17, seguendo una logica di accorpamento e ristrutturazione finalizzata anche ad una riduzione della spesa, ha rinviato all'emanazione di appositi regolamenti, da adottarsi ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, limitatamente alle strutture delle Amministrazioni per le quali è previsto il trasferimento delle funzioni, la ridefinizione degli assetti organizzativi e del numero massimo delle strutture di primo livello. Ciò allo scopo di assicurare, fermi restando i conseguenti processi di riallocazione e mobilità del personale, che al termine del processo di riorganizzazione sia ridotta di almeno del 20 per cento, per le nuove strutture, la somma dei limiti delle spese strumentali e di funzionamento previsti, rispettivamente, per i Ministeri di origine ed i Ministeri di destinazione. Inoltre lo stesso decreto ha previsto che l'onere relativo ai contingenti assegnati agli uffici di diretta collaborazione dei Ministri, dei Vice Ministri e dei Sottosegretari di Stato, nelle strutture che abbiano subito modificazioni ai sensi delle disposizioni del decreto, debba essere, comunque, inferiore, per non meno del 20 per cento, al limite di spesa complessivo riferito all'assetto vigente alla data di entrata in vigore dello stesso decreto.

Come già anticipato, si rileva come ad oggi queste previsioni risultino attuate solo da parte del Ministero dello sviluppo economico[39]; del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti[40]; del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca[41], mentre ancora in via di definizione sono gli assetti relativi al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

Si osserva come in tutti e tre i regolamenti emanati si sia inteso perseguire l'obiettivo di garantire, in via cumulativa, le economie di spesa richieste, rispettivamente, dal processo di

[39] D.P.R. 28/11/2008, n. 197, regolamento di riorganizzazione del Ministero dello sviluppo economico; d.P.R. 28/11/2008, n. 198, regolamento di definizione della struttura degli uffici di diretta collaborazione del Ministro dello sviluppo economico.

[40] D.P.R. 03/12/2008, n. 211 regolamento recante riorganizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; d.P.R. 03/12/2008, n. 212, regolamento recante riorganizzazione degli uffici di diretta collaborazione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

[41] D.P.R. 14/1/2009, n. 16 regolamento recante la riorganizzazione degli Uffici di diretta collaborazione presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca; d.P.R. 20/1/2009, n. 17 regolamento recante disposizioni di riorganizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

accorpamento voluto dal legislatore del citato DL n. 85/2008, e dalle previsioni di cui all'articolo 74 del DL n. 112/2008, in particolare attraverso riduzioni complessive riguardanti tanto l'area del personale dirigenziale, quanto l'area non dirigenziale.

A fronte della riduzione del 20 per cento della somma dei limiti delle spese strumentali e di funzionamento, come prescritto dal DL n. 85 del 2008, non appare peraltro chiaramente evidenziata la relazione del taglio operato con l'intento normativo di pervenire a tale riduzione quale risultato di una ridefinizione degli assetti organizzativi e del numero massimo delle strutture di primo livello, con potenzialità di razionalizzazione e risparmi proiettati anche nel medio e lungo periodo.

Quanto alle prescrizioni di cui all'art. 74 del DL n. 112/2008, risultano effettuati i previsti tagli orizzontali relativi agli uffici dirigenziali, che hanno tenuto conto delle riduzioni già apportate dai regolamenti emanati ai sensi dell'art. 1, comma 404, lett. a) della Finanziaria 2007, con riguardo anche ai Ministeri esistenti anteriormente all'accorpamento. Va rilevato, tuttavia, che non viene esplicitata l'osservanza dei criteri guida dettati dal legislatore per l'attuazione delle prescritte riduzioni, ovvero la concentrazione delle funzioni istituzionali e l'unificazione delle strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali. Come già rilevato, l'osservanza di detti criteri, unitamente ad altre previsioni, dovrebbe mirare al perseguimento dei risparmi di spesa, quale effetto di misure rivolte contestualmente, se non prioritariamente, al riordino e alla razionalizzazione delle strutture pubbliche, in un'ottica di miglioramento dell'efficienza e della qualità dell'Amministrazione. In tale prospettiva, volta al complessivo riordino strutturale degli apparati amministrativi, e di cui non si è riscontrata una piena attuazione, si sono realizzate riduzioni di posizioni dirigenziali, anche a livello di uffici periferici, limitandosi peraltro a prefigurare un più ampio percorso di riconsiderazione della "rete" territoriale[42].

Significato non trascurabile ha la previsione di ridurre il contingente di personale adibito allo svolgimento di compiti logistico – strumentali e di supporto in misura non inferiore al 10 per cento, con contestuale riallocazione delle eccedenze negli uffici che svolgono funzioni istituzionali. Si è in presenza, infatti, di una disposizione che, pur non avendo effetti finanziari immediati, ha comunque una forte rilevanza ai fini della razionalizzazione delle strutture pubbliche e quindi sull'impatto finanziario complessivo dei provvedimenti in parola. Rispetto a

[42] E' il caso del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica. Si legge nella relazione tecnica al regolamento che, attese le rilevanti funzioni svolte dagli uffici scolastici provinciali, risultava impossibile attuare la norma senza compromettere l'anno scolastico. L'art. 12 del regolamento ha tuttavia disposto che "si procede entro il termine dell'anno scolastico 2008-2009 all'avvio dell'elaborazione di un piano operativo che, fermo restando il mantenimento dei servizi assicurati a livello provinciale, definisca, con apposito regolamento da adottarsi, sentite le organizzazioni sindacali, entro due anni dall'emanazione del presente decreto, un modello organizzativo su base regionale".

tale previsione le relazioni tecniche ai decreti in esame quantificano le spese di personale che, per lo più in servizio presso direzioni con funzioni strumentali soppresse, è destinato ad essere ricollocato presso uffici che svolgono funzioni istituzionali.

I regolamenti in parola hanno provveduto anche alla rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, come previsto dal comma 1, lettera c) dell'art. 74, dando in parte attuazione al riordino delle carriere di cui all'ultimo CCNL del comparto Ministeri.

7. Una ricognizione contabile-finanziaria: le "spese di funzionamento"

L'obiettivo programmatico in base al quale le misure in campo organizzativo devono essere strettamente collegate a disposizioni di contenimento della spesa, richiede un costante monitoraggio della complessa azione intrapresa, i cui risultati appaiono, come si è visto, ancora parziali. Al fine di pervenire a più puntuali misurazioni, appare utile sviluppare l'approccio metodologico e la strumentazione di riferimento. Si è dunque prospettata l'utilità di un'analisi unitaria, disaggregata sulle singole missioni e sulle diverse strutture amministrative, che faccia riferimento, con le cautele di seguito evidenziate, ai valori delle "spese di funzionamento" riconducibili alla classificazione tecnico-contabile del macroaggregato 1 composto da spese per il personale e spese per beni e servizi, per gli anni 2008-2009.

Le Tavole di seguito proposte si orientano in due direzioni parallele. La prima è intesa a fornire un quadro unitario delle corrispondenze tra struttura del bilancio per missioni da un lato e allocazione delle risorse finanziarie per finalità organizzative dall'altro, nell'intento di sviluppare le potenzialità offerte dalla nuova articolazione per missioni del bilancio dello Stato. La seconda va più direttamente a fondarsi sull'esame delle diverse strutture amministrative, con parametri di riferimento il cui affinamento appare necessario alla luce degli stessi recenti interventi normativi.

Il prospetto che segue mostra il confronto, per gli stanziamenti iniziali, delle spese di funzionamento riconducibili al macroaggregato 1[43] tra il 2008 e il 2009, secondo l'articolazione per missioni del Bilancio dello Stato. Dalla lettura dei dati proposti si evince come le spese di funzionamento siano concentrate su un numero ridotto di missioni e come, tra il 2008 ed il

[43] Nel macroaggregato 1 non sono presenti i fondi per il personale presenti nel invece nel macroaggregato 5 (Oneri Comuni).

2009, a fronte di un generale incremento del totale delle spese in parola, si registri per alcune missioni, ed in particolare per la missione 32, un decremento[44].

(in milioni di euro)

Cod. miss.	Descrizione missioni	Stanziamento iniziale 2008	Stanziamento iniziale 2009	Variaz. % 2008/2009
2	Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	350	422	20,6
3	Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	34	29	-15,7
4	L'Italia in Europa e nel mondo	729	757	3,9
5	Difesa e sicurezza del territorio	15.549	15.942	2,5
6	Giustizia	5.611	5.934	5,8
7	Ordine pubblico e sicurezza	8.735	9.439	8,1
8	Soccorso civile	1.741	1.778	2,1
9	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	98	96	-2,1
10	Energia e diversificazione delle fonti energetiche	8	9	4,4
11	Competitività e sviluppo delle imprese	28	32	13,2
12	Regolazione dei mercati	10	11	11,3
13	Diritto alla mobilità	269	263	-2,4
14	Infrastrutture pubbliche e logistica	96	112	15,8
15	Comunicazioni	15	49	218,4
16	Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	11	11	7,3
17	Ricerca e innovazione	100	132	32,0
18	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	220	260	18,3
19	Casa e assetto urbanistico	19	11	-41,4
20	Tutela della salute	117	126	8,0
21	Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	704	697	-1,0
22	Istruzione scolastica	40.792	43.270	6,1
23	Istruzione universitaria	434	415	-4,4
24	Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia	100	63	-36,7
25	Politiche previdenziali	6	5	-17,8
26	Politiche per il lavoro	25	27	6,1
27	Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	91	90	-1,6
28	Sviluppo e riequilibrio territoriale	28	25	-9,7
29	Politiche economico-finanziarie e di bilancio	3.263	3.494	7,1
32	Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	2.178	1.632	-25,1
33	Giovani e sport	158	77	-51,6
34	Debito pubblico	9	9	3,0
	Totale	**81.530**	**85.217**	**4,5**

Fonte: elaborazioni Cdc su dati RGS

Quanto alle spese di funzionamento classificate con riguardo alle strutture, va tenuto presente che la riforma organizzativa che ha ridotto, rispetto al precedente assetto, il numero dei Ministeri, è intervenuta, come si è ampiamente riferito, nel corso del 2008. Pertanto al fine di operare un primo confronto tra esercizi finanziari, si sono effettuate delle semplificazioni utili ad avere un quadro di sintesi: in particolare, i dati relativi alla previsione iniziale, per l'esercizio finanziario 2009, fanno riferimento al nuovo assetto organizzativo a dodici Ministeri, mentre per

[44] Per le missioni n. 1 "Organi istituzionali", n. 30 "Giovani e sport" e n. 31 "Turismo" non sono presenti spese di funzionamento riconducibili al macroaggregato 1.

gli anni 2007 e 2008 i dati finanziari dei Ministeri interessati dalla riforma del DL n. 85/2008 sono stati sommati[45].

(in milioni di euro)

Amministrazione	2007 Aggregato	2008 Aggregato	2009	Variaz. % 2008/2009
Ministero dell'economia e delle finanze	5.072	5.051	5.482	8,5
Ministero dello sviluppo economico	207	192	189	-1,6
Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali	568	615	591	-4,0
Ministero della giustizia	5.703	5.640	5.964	5,7
Ministero degli affari esteri	982	1.030	968	-6,0
Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca(*)	41.063	41.353	43.784	5,9
Ministero dell'interno	9.339	9.477	9.616	1,5
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio	90	94	89	-5,5
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	989	1.008	1.037	2,9
Ministero della difesa	15.614	15.661	16.037	2,4
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	496	514	580	12,9
Ministero per i beni e le attività culturali	921	894	880	-1,5
Totale complessivo	81.045	81.530	85.217	

Fonte: elaborazioni Cdc su dati RGS

(*) Per questo Ministero, solo una parte delle spese di funzionamento stanziate è riconducibile alle strutture amministrative di supporto.

Le variazioni del dato complessivo delle spese di funzionamento sul triennio[46] non consentono, attesa la richiamata ampia aggregazione di componenti differenziali, la emersione di elementi sufficienti a sorreggere *ex se* valutazioni di ordine gestionale o considerazioni sugli effetti attesi dalle misure di riorganizzazione e risparmio di cui ai precedenti paragrafi. Tale ricognizione intende, invece, rappresentare il quadro generale "di partenza" utile a fornire primi elementi di misurazione di alcune significative voci di spesa corrente delle Amministrazioni, da analizzare specificamente alla luce delle diverse peculiarità ordinamentali[47]. A questo primo inquadramento finanziario potrà dunque accompagnarsi da parte dei competenti organi di

[45] La Ragioneria generale dello Stato d'altra parte sottolinea che la predisposizione delle previsioni per il 2009 ha richiesto delle elaborazioni che potrebbero comportare una provvisorietà e una imprecisione di alcuni dati.

[46] Si può notare, ad esempio, una riduzione di spesa tra il 2008 e il 2009 per il Ministero dello sviluppo economico (-1,6 per cento), per il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali (-4 per cento), per il Ministero degli affari esteri (-6 per cento), per il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (-5,5 per cento) e per il Ministero per i beni e le attività culturali (-1,5 per cento). Per le altre Amministrazioni le risultanze contabili mostrano un incremento delle spese di funzionamento da un minimo del +1,5 del Ministero dell'interno ad un +12,9 per cento del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

[47] Al riguardo indicativo è il caso del Ministero dell'istruzione che, nel 2008, presenta uno stanziamento per le spese di funzionamento di oltre 43 miliardi di euro, di cui però solo una parte è riconducibile alle strutture amministrative di supporto, quali ad esempio il Dipartimento per la programmazione e la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione, il Dipartimento dell'istruzione e Uffici scolastici regionali alle quali è assegnato il personale amministrativo, la cui incidenza complessiva è stata calcolata per il 2008 a circa l'1 per cento della spesa di funzionamento.

ciascuna Amministrazione, l'attivazione degli strumenti di contabilità analitica[48], anche al fine di dar conto delle azioni intraprese ai fini dell'adempimento delle norme che prevedono il contenimento delle spese di funzionamento e di personale. A tal riguardo la Corte si propone di avviare un monitoraggio finalizzato alla verifica dell'intero processo, sulla base di opportune evidenze contabili fornite dalle stesse Amministrazioni. Tale approccio, oltre che a verificare gli effetti delle politiche di bilancio intraprese, può concorrere anche alla ricognizione e successiva utilizzazione dei risparmi attesi, ponendo le premesse di eventuali riallocazioni.

La Tavola che segue mostra l'andamento delle sole spese di personale relative alla categoria economica di spesa I, i valori si riferiscono agli stanziamenti iniziali di competenza delle Amministrazioni centrali.

Previsioni iniziali 2007-2009
Categoria economica I

(in milioni di euro)

Amministrazione	2007 Aggregato	2008 Aggregato	2009	Variaz. % 2008/2009
Ministero dell'economia e delle finanze	3.656	3.750	4.131	10
Ministero dello sviluppo economico	172	158	162	3
Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali	434	466	486	4
Ministero della giustizia	5.095	5.037	5.360	6
Ministero degli affari esteri	803	812	839	3
Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca (*)	37.726	38.492	40.906	6
Ministero dell'interno	7.653	7.771	8.069	4
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio	54	56	57	2
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	765	781	881	13
Ministero della difesa	13.451	13.664	14.354	5
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	432	410	488	19
Ministero per i beni e le attività culturali	701	685	715	4
Totale complessivo	**70.942**	**72.082**	**76.447**	

Fonte: elaborazione Cdc su dati RGS.
(*) Per questo Ministero, solo una parte delle spese di funzionamento stanziate è riconducibile alle strutture amministrative di supporto.

8. Riduzione della spesa relativa agli organi collegiali e riordino degli Enti

Fra le misure di razionalizzazione delle strutture organizzative attraverso le quali si è inteso realizzare obiettivi di riduzione della spesa, rilevano anche quelle intese al riordino degli

[48] Interessanti considerazioni sono contenute nella "Rilevazione dei costi dello Stato dell'anno 2008 - Riconciliazione con il Rendiconto generale dello Stato" a cura del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento R.G.S. – maggio 2009.

organismi collegiali di cui al DL n. 233 del 2006, convertito dalla legge n. 248 del 2006[49], e degli Enti pubblici.

Per il primo aspetto, le indagini svolte da questa Corte sulle Amministrazioni statali hanno evidenziato una riduzione del numero degli organismi, per accorpamenti o soppressioni (da 495 a 396), e che, a fronte degli impegni di spesa assunti nel triennio 2005-2007, le percentuali di risparmio ottenute sono state superiori a quelle previste[50]. Sotto l'aspetto finanziario, dai dati contabili acquisiti dalle singole Amministrazioni e dai relativi Uffici centrali del bilancio è emersa l'osservanza delle previsioni di legge, con riguardo sia alle procedure seguite, che alle percentuali di economie di spesa realizzate nel biennio 2006-2007, rispetto all'anno 2005[51]. Si è, inoltre, riscontrato il rispetto del termine di durata, di detti organismi (non superiore a tre anni con automatica soppressione degli stessi alla scadenza). Sotto il profilo contabile, per quanto riguarda le poste di bilancio, è stato, infine, rilevato che le spese per gli organismi collegiali sono confluite, in molti casi, a partire dal 2007, in capitoli promiscui, rendendo, così, difficoltoso enucleare le corrispondenti spese a discapito della trasparenza in ambito gestionale. Considerata anche la nuova classificazione del bilancio per politiche, missioni e programmi e in un'ottica di migliore efficacia contabile, è stata dunque rappresentata la opportunità di prevedere appositi piani gestionali in cui inserire solo le spese di tali organismi, al fine di porre in essere un monitoraggio continuo degli oneri finanziari in questione.

Va considerato che il processo di riordino degli organismi collegiali ha acquisito ancor maggiore rilevanza a seguito dell'art. 68 del DL n. 112 del 2008, che ha introdotto criteri più stringenti sulla valutazione dell'utilità degli organismi esistenti, nel quadro di una complessiva ridefinizione degli strumenti di contenimento della spesa pubblica e di razionalizzazione degli apparati.

In un'analoga prospettiva si muovono le misure intese alla soppressione o al riordino degli Enti pubblici. Si è, al riguardo, evidenziato il reiterarsi di misure susseguitesi negli anni,

---

[49] Alle misure ivi previste (che prendono le mosse da quanto già statuito dall'art. 18 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 - Finanziaria 2002), si sono aggiunte quelle di cui all'art. 1, comma 58 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 – Finanziaria 2006.

[50] Cfr. Delibera n. 8/2009/G del 26 febbraio 2009, con cui la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha approvato una relazione sullo stato di attuazione delle norme interne di riordino degli organismi collegiali nell'ambito delle Amministrazioni statali.

[51] Come precisato nella relazione sopra citata, la riduzione di spesa è stata realizzata, da ciascun Dicastero, con riferimento agli oneri finanziari relativi agli organismi collegiali considerati nel loro complesso. Per quanto riguarda, invece, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il limite della riduzione della spesa del 30 per cento per l'anno 2007, rispetto a quella del 2005, è stato raggiunto operando una compensazione tra i vari Centri di Responsabilità facenti parte del Segretariato e dei vari Dipartimenti.

volte a eliminare, ridurre, o comunque a riordinare, gli Enti pubblici, cui si sono accompagnate solo parziali attuazioni, già oggetto di specifica analisi del controllo sulla gestione[52].

Le leggi finanziarie 2007 e 2008 sono intervenute nella materia, affidando a regolamenti di delegificazione il compito di procedere al riordino, alla trasformazione o alla soppressione e messa in liquidazione degli enti. In particolare l'articolo 1, commi 482 e seguenti della legge finanziaria 2007 (legge n. 296 del 2006) apportava modificazioni alla disciplina recata dall'articolo 28 della legge finanziaria 2002 (legge n. 448 del 2001)[53]. La legge finanziaria 2008 (articolo 2, commi 634-641, della legge 24 dicembre 2007, n. 244) ha ampliato le competenze della Commissione bicamerale per la semplificazione della legislazione, prevedendo (articolo 2, comma 635) che tale Commissione renda il parere sugli schemi di regolamento di riordino, trasformazione o soppressione e messa in liquidazione di enti pubblici statali, così come di analoghi organismi o strutture amministrative.

Da ultimo il decreto legge n. 112 del 2008 ha previsto (art. 26) la soppressione di un'ampia categoria di Enti[54], ad eccezione di quelli confermati con decreto dei Ministri per la pubblica Amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa[55], con la contestuale attribuzione delle funzioni esercitate da ciascun ente soppresso all'Amministrazione vigilante ovvero, nel caso di pluralità di Amministrazioni vigilanti, a quella titolare delle maggiori competenze nella materia che ne è oggetto.

---

[52] Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato (Delibera n. 18/2007/G misure adottate ed attività svolta ai fini della trasformazione e della soppressione di Enti pubblici disposta dall'art. 28 della legge n. 448/2001).

[53] Come già segnalato in nota al par. 5, la legge finanziaria 2007 prevedeva al comma 483 che, dall'attuazione di tale percorso, dovesse derivare un miglioramento dell'indebitamento netto e che a tal fine il Governo desse conto dei provvedimenti adottati in apposito documento allegato alla relazione di cui al comma 480, relativa alla c.d. *spending review*.

[54] Si tratta degli Enti pubblici non economici con dotazione organica inferiore alle 50 unità, inclusi nell'elenco ISTAT pubblicato in attuazione del comma 5 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, fatte salve espresse esclusioni già contenute nella legge e ad eccezione di quelli confermati con decreto dei Ministri per la pubblica Amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa. Sono, altresì, soppressi tutti gli Enti pubblici non economici, per i quali, alla scadenza del 31 marzo 2009, non siano stati emanati i regolamenti di riordino ai sensi del comma 634 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (termine prorogato al 31 marzo 2010 dall'art. 3, comma 3-*bis*, DL 3 novembre 2008, n. 171, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 205, per quel che riguarda l'EIPLI - Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e della trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania e Irpinia).

[55] Il d.m. 19 novembre 2008, *Conferma di enti pubblici non economici, in attuazione dell'articolo 26, comma 1, primo periodo, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133* prevede la conferma dei seguenti Enti:

1) Accademia della Crusca;
2) Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale;
3) Cassa conguaglio gas di petrolio liquefatto;
4) Cassa conguaglio settore elettrico;
5) Comitato olimpico nazionale italiano (CONI);
6) Ente teatrale italiano (ETI);
7) Istituto italiano per l'Africa e l'Oriente (IsIAO);
8) Lega italiana per la lotta ai tumori (LILT);
9) Unione Nazionale Ufficiali in congedo (UNUCI).

Si evidenzia come la citata normativa d'urgenza abbia disposto anche la diretta soppressione di alcune strutture[56].

Ulteriori interventi di delega sono previsti nel disegno di legge, approvato definitivamente il 26 maggio 2009, recante "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile"[57] (Atto S. n. 1082-B).

Va infine ricordato che, per le agenzie e tutti gli altri enti, non assoggettati alle citate misure di riordino, valgono comunque le disposizioni previste all'art. 74 dello stesso DL n. 112 del 2008, già in precedenza illustrate, recanti misure di riduzione strutturale.

Tematica a parte, riveste, infine, la previsione, sempre contenuta nel DL n. 112 del 2008, in base a cui le Università possono trasformarsi in Fondazioni di diritto privato: nel rinviare all'apposito capitolo, va qui considerato il rilievo di tale previsione, da monitorare nella sua attuazione. Nel complessivo quadro evolutivo delle figure soggettive pubbliche, il sintetico richiamo ad essa nella sede generale del rendiconto evidenzia l'esigenza di salvaguardare, anche a fini di compiutezza, i raccordi contabili e sistematici intesi a consentire un'unitaria rappresentazione di elementi che vanno oltre l'analisi del solo apparato e del solo bilancio statale, ritrovandone peraltro in tale sede necessario riferimento.

---

[56] Si tratta dell'*Unità per il monitoraggio,* istituita dall'articolo 1, comma 724, della legge 27 dicembre 2006, n. 296; dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica Amministrazione di cui all'articolo 1 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 e s.m.; dell'Alto Commissario per la lotta alla contraffazione di cui all'articolo 1-*quater* del decreto legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80 e all'articolo 4-*bis* del decreto legge 10 gennaio 2006, n. 2, convertito dalla legge 11 marzo 2006, n. 81. L'articolo 45 del DL n. 112 ha soppresso il SECIT (Servizio consultivo ed ispettivo tributario, le cui funzioni sono attribuite al Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze) e la Commissione tecnica per la finanza pubblica. Nello stesso provvedimento si prevede anche la soppressione della Commissione per l'inquadramento del personale già dipendente da organismi militari operanti nel territorio nazionale nell'ambito della Comunità Atlantica di cui all'articolo 2, comma 2, della legge 9 marzo 1971, n. 98. Lo stesso DL n. 112 ha previsto (art. 28) l'istituzione, sotto la vigilanza del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), che svolge le funzioni, con le inerenti risorse finanziarie strumentali e di personale, dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici di cui all'articolo 38 del decreto legislativo n. 300 del 30 luglio 1999, e successive modificazioni, dell'Istituto Nazionale per la fauna selvatica di cui alla legge 11 febbraio 1992, n. 157 e successive modificazioni, e dell'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare di cui all'articolo 1-*bis* del DL 4 dicembre 1993, n. 496, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61, i quali, a decorrere dalla data di insediamento dei commissari di cui al comma 5 del citato articolo, sono soppressi.

[57] In particolare, uno o più decreti legislativi di riassetto normativo sono finalizzati al riordino, alla trasformazione, fusione o soppressione del Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA), del Centro di formazione studi (FORMEZ) e della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA). Per l'Ente Nazionale per il Turismo (ENIT). Il Governo è autorizzato a modificare il comma 1 dell'articolo 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 aprile 2006, n. 207; si ricorda che in base al DL 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, l'Ente Nazionale per il Turismo (ENIT) è stato trasformato in Agenzia.

9. Linee evolutive del sistema amministrativo

9.1. Le misure per la semplificazione e la qualità della regolazione

Le modifiche specificamente riferite all'articolazione degli apparati pubblici si inscrivono in un più ampio percorso di riforma, che attraversa le diverse Legislature, inteso a valorizzarne la funzionalità e la reale rispondenza alle attese dell'utenza.

In tale ottica complessiva, particolare attenzione è data ai profili delle semplificazioni, normativa ed amministrativa, sui quali la Corte ha avuto modo di soffermarsi anche in sede di specifica audizione parlamentare nell'ambito della Indagine conoscitiva sulla semplificazione (29 ottobre 2008). A tali aspetti è dedicato – in coerenza al Dpef - l'apposito Capo VII, del decreto legge n. 112 del 2008, con disposizioni intese a raggiungere rapidamente gli obiettivi della semplificazione, sia a livello normativo (art. 24, rubricato Taglia-leggi), che degli oneri amministrativi (art. 25, rubricato Taglia-oneri amministrativi), e degli stessi apparati (art. 26, rubricato Taglia-enti, di cui sopra si è riferito)[58].

Sul piano normativo si segnalano, oltre all'approvazione del DL 22 dicembre 2008 n. 200 Misure urgenti in materia di semplificazione normativa convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9, le modifiche di recente apportate all'impianto della legge 246 del 2005[59] dall'art. 4 del disegno di legge recante "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile" (definitivamente approvato il 26 maggio 2009).

Sul versante organizzativo il dPCM del 10 novembre 2008 ha provveduto alla costituzione dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione ai sensi dell'art. 1, comma 22-*bis* del DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito dalla legge 17 luglio 2006, n. 233.

---

[58] Sempre nel DL n. 112 del 2008, risparmi sono previsti anche dall'art. 27 (Taglia-carta), mentre specifiche disposizioni riguardano la semplificazione dei controlli amministrativi a carico delle imprese soggette a certificazione (art. 30); durata e rinnovo della carta d'identità (art. 31); la semplificazione della disciplina per l'installazione degli impianti all'interno degli edifici (art. 35); le certificazioni e prestazioni sanitarie (art. 37). Il rilevo strategico dato alla tematica relativa alla c.d. "impresa in un giorno" (art. 38) può evincersi anche dall'esplicita qualificazione normativa per tali disposizioni dell'attinenza ai livelli essenziali delle prestazioni per garantire uniformemente i diritti civili e sociali ed omogenee condizioni per l'efficienza del mercato e la concorrenzialità delle imprese su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p) della Costituzione. Ulteriori misure concernono gli adempimenti di natura formale nella gestione dei rapporti di lavoro (art. 39); la tenuta dei documenti di lavoro ed altri adempimenti formali (art. 40); la semplificazione degli strumenti di attrazione degli investimenti e di sviluppo d'impresa (art. 43); la semplificazione e riordino delle procedure di erogazione dei contributi all'editoria (art. 44).

[59] Si tratta in particolare dello spostamento di dodici mesi del termine (comma 14-*ter*), nel quale tutte le disposizioni legislative statali non comprese nei decreti legislativi di cui al comma 14, anche se modificate con provvedimenti successivi, sono abrogate; e della estensione (comma14-*quater*) della delega ad adottare, entro il termine di cui al comma 14-*ter*, uno o più decreti legislativi recanti l'abrogazione espressa, con la medesima decorrenza prevista dal comma 14-*ter*, di disposizioni legislative statali ricadenti fra quelle di cui alle lettere a) e b) del comma 14, anche se pubblicate successivamente al 1° gennaio 1970.

Come si è evidenziato nella citata audizione, il processo di semplificazione può utilmente esprimere ulteriore potenzialità anche in rapporto alla recente nuova classificazione del bilancio dello Stato attraverso un possibile incrocio con l'analisi delle disposizioni incluse nel c.d. nomenclatore sotteso alle allocazioni contabili e la verifica della reale rispondenza del complesso di norme regolative degli interventi finanziati in bilancio[60].

In relazione alla qualità della regolazione normativa è di recente intervenuta la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 febbraio 2009 - pubblicata nella G.U. n. 82 dell'8 aprile 2009 - recante "istruttoria degli atti normativi del Governo", richiamando puntualmente i relativi adempimenti[61].

Sul piano amministrativo l'articolo 25 del più volte richiamato DL n. 112 ha disposto che nell'ambito delle linee guida fissate dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e dal Ministro per la semplificazione normativa, ciascun Ministro adotti un piano di riduzione degli oneri amministrativi, sulla base delle apposite attività di misurazione, assegnando i relativi programmi e obiettivi ai dirigenti titolari dei Centri di Responsabilità. La disposizione prevede, altresì, una delega al Governo ad adottare uno o più regolamenti contenenti gli interventi normativi volti a ridurre gli oneri amministrativi che gravano sulle imprese nei settori oggetto di misurazione e a semplificare e riordinare la relativa disciplina. Appare evidente, dalla stessa formulazione della norma del DL n. 112 - che si riferisce a programmi ed obiettivi assegnati ai dirigenti titolari dei Centri di Responsabilità - l'interazione della semplificazione con i sistemi di programmazione e di controllo interno, prima ampiamente esaminati.

In attuazione dell'articolo 25 del DL n. 112 è intervenuto il d.m. del Ministro per la pubblica Amministrazione e l'innovazione e del Ministro per la semplificazione amministrativa del 28 ottobre 2008 con il quale è stato approvato il programma di misurazione per l'anno 2008

---

[60] Un utile contributo può derivare dal sistematico aggiornamento del "nomenclatore" degli atti a corredo delle tabelle allegate al disegno di legge del bilancio di previsione dello Stato (art. 3, comma 2 d.P.R. n. 367 del 1994). Tale incombenza dovrebbe coinvolgere le singole Amministrazioni nella verifica dell'attualità delle leggi di spesa che direttamente le riguardano. Più nel concreto, si tratta di potenziare ed utilizzare la prevista analisi delle disposizioni sottese alle allocazioni contabili, come occasione di approfondimento del complesso di norme regolative degli interventi finanziati in bilancio. Infatti, un esame più approfondito del nomenclatore può contribuire - tanto più in una logica programmatica e non meramente incrementale di bilancio - non solo alla verifica "di attualità" della base normativa sottesa, ma a suggerire spunti e proposte semplificative, da estendere anche alle fonti regolamentari connesse ed ai conseguenti moduli procedimentali. E' evidente che tale approccio appare più significativo per quelle "regolazioni" collegate a risorse presenti in bilancio, ma, sia pure con solo riferimento alle sole strutture a ciò deputate, può considerarsi primario il valore "di partenza" di tale fondamentale documento contabile. Va ricordata un'impostazione già accolta nella legge n. 94 del 1997, ma a cui non si è data sinora adeguato seguito: in base all'art. 5 della legge n. 94 va ancorata la ripartizione delle risorse per funzioni alla identificazione dei Centri di Responsabilità ed alla disciplina del procedimento, "con la riconsiderazione analitica degli oggetti dei capitoli di spesa, secondo il contenuto economico, e la riorganizzazione, ove necessaria, della normativa di supporto all'autorizzazione di bilancio, anche attraverso l'abrogazione di norme desuete od assorbite".

[61] Il documento richiama anche la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2008 - pubblicata nella G.U. n. 219 del 18 settembre 2008, specificamente dedicata all'analisi tecnico-normativa.

che prevede la realizzazione di attività nelle seguenti aree: Fisco (sostituto d'imposta, IVA); Ambiente (VIA, denuncia pozzi, recupero rifiuti, emissione gas, terre e rocce da scavo); Dogane.

9.2. Il "Piano industriale della Pubblica Amministrazione"

Il Capo VIII[62] dello stesso decreto legge n. 112 del 2008, rubricato Piano industriale della Pubblica Amministrazione, è articolato in una complessiva strategia, di cui una tappa significativa è rappresentata dalla recente approvazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, mentre ulteriori interventi sono previsti nel citato disegno di legge recante "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile (A.S. 1082-B approvato definitivamente il 26 maggio 2009).

La legge n. 15, finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza delle pubbliche Amministrazioni, interviene con una ampia delega al Governo per la riforma del lavoro alle dipendenze delle pubbliche Amministrazioni. A tal fine indica principi e criteri in materia di contrattazione collettiva e integrativa e funzionalità delle Amministrazioni pubbliche, valutazione delle strutture e del personale, azione collettiva, trasparenza, in un'ottica complessiva finalizzata a favorire il merito e la premialità. La legge indica anche principi e criteri in materia di dirigenza pubblica, di sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici.

Per quanto attiene al versante più propriamente organizzativo, nel riordinare le procedure di contrattazione collettiva nazionale ed integrativa, si prevede (art. 3) la riforma, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche Amministrazioni (ARAN), con particolare riguardo alle competenze, alla struttura ed agli organi[63]. Nell'ambito di tale riordino si prevede poi l'istituzione (lett. F) del successivo art. 4), in posizione autonoma e indipendente, di un "organismo centrale" che opera in collaborazione con il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria

[62] Le norme del Capo VIII prevedono l'ulteriore ridefinizione dei presupposti per le collaborazioni e consulenze nella Pubblica Amministrazione (art. 46); da una apposita indagine della Sezione centrale di controllo sulla gestione (La gestione degli incarichi di consulenza e studio nelle Amministrazioni dello Stato, alla luce delle disposizioni delle leggi finanziarie per il 2005 e per il 2006 - delibera n. 22/2008/G) è emerso, sulla base dell'esame degli atti pervenuti, che le Amministrazioni hanno, talora, attribuito in modo generico gli incarichi, il cui numero elevato potrebbe comportare una sostanziale sottoutilizzazione delle strutture e valutazioni non favorevoli sulla qualificazione professionale del personale di ruolo. Si è anche rilevato che gli studi commissionati si presentano assai spesso ripetitivi, senza che sia sempre evidente il beneficio con essi ottenuto.

[63] I criteri indicati prevedono il rafforzamento dell'indipendenza dell'ARAN dalle organizzazioni sindacali anche attraverso la revisione dei requisiti soggettivi e delle incompatibilità dei componenti dei relativi organi, con particolare riferimento ai periodi antecedenti e successivi allo svolgimento dell'incarico, e del personale dell'Agenzia; il potenziamento del potere di rappresentanza delle Regioni e degli Enti locali; la ridefinizione della struttura e delle competenze dei comitati di settore, rafforzandone il potere direttivo nei confronti dell'ARAN.

generale dello Stato e con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica ed eventualmente in raccordo con altri enti o istituzioni pubbliche, con il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione, di garantire la trasparenza dei relativi sistemi, assicurando la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale. Come si è anticipato, risulta trasmesso alle Camere il 19 maggio 2009 lo schema di decreto legislativo (Atto n. 82) che dà attuazione alla delega contenuta nella legge[64].

Fine dichiarato di tali interventi è quello di promuovere un'effettiva funzionalità degli apparati amministrativi - oltre che con gli aspetti relativi alla contrattazione ed al personale (di cui si parla nell'apposito capitolo) - anche attraverso il potenziamento e la revisione delle procedure di programmazione e controllo attualmente previste[65] di cui sopra si è riferito.

Il percorso sinora realizzato sul versante dei controlli interni, se, da un lato, rende chiare le ragioni dell'iniziativa intrapresa, dall'altro richiede la valorizzazione di quanto positivamente già avviato, con l'utilizzazione delle elaborazioni eventualmente già effettuate in relazione alla coerenza strutturale degli apparati ed all'efficienza delle procedure amministrative. Aspetto particolare da approfondire concerne le analisi di procedure che richiedono un approccio anche trasversale ed ulteriore rispetto ai singoli apparati. Anche per tali ragioni, potrà comunque essere utilmente attivato un raccordo - nella naturale distinzione di funzioni istituzionali - con l'attività di controllo svolta dalla Corte dei conti, sia in sede di sistematica relazione annuale sul rendiconto, che di specifiche analisi sulle gestioni.

9.3. Le misure per la digitalizzazione

In un'ottica di complessiva riforma si inscrivono i processi di "digitalizzazione" della pubblica Amministrazione, posti tra le priorità programmatiche, fondate sulla considerazione che solo con la piena utilizzazione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione sia possibile ottenere un'interlocuzione diretta tra utenti e Pubbliche Amministrazioni. Nella prospettiva di fornire servizi in rete a cittadini ed imprese emergono alcuni punti di criticità che riguardano, soprattutto, la disomogeneità dei livelli di informatizzazione sia tra Amministrazioni centrali, che tra queste e quelle periferiche. Sotto quest'ultimo profilo si rinviene nell'art. 36, del citato d.d.l. A.S. n. 1082-B, un impulso alla realizzazione del Sistema Pubblico di Connettività, che dovrebbe consentire l'interconnessione

[64] Il provvedimento è stato trasmesso anche al CNEL ed alla Conferenza unificata.

[65] La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha programmato una specifica analisi sul funzionamento dei servizi di controllo interno (strategici e di gestione) pertinenti alle Amministrazioni sottoposte al controllo della Sezione (Delibera n. 1/2008/G).

fra tutte le Amministrazioni pubbliche: statali, regionali e locali. L'obiettivo di una rete telematica a copertura nazionale è centrale nel quadro del disegno generale di "governo elettronico". L'*e-government* – come anche l'*e-procurement*, - si pongono, dunque, come essenziale strumento, non solo per il rinnovamento della Pubblica Amministrazione, ma anche per aumentare l'efficienza dell'intero sistema.

Il Piano di *e-government* 2012 definisce un insieme di progetti di innovazione digitale (circa 80 progetti, aggregati in 4 ambiti di intervento) che, nel loro complesso, si propongono di rendere più efficiente e trasparente la Pubblica Amministrazione, migliorare la qualità dei servizi erogati a cittadini e imprese e diminuirne i costi. Nel rinviare su tali tematiche allo specifico referto che la Corte rende ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 39 del 1993, va qui segnalata la rilevanza della materia insieme al succedersi di norme che più direttamente impattano sul terreno organizzativo[66]. Il ricorso agli istituti e agli strumenti previsti dal Codice dell'Amministrazione Digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 viene espressamente previsto dall'art. 3, lett. m) della legge 4 marzo 2009, n. 15[67].

L'elaborazione e la diffusione di più articolati strumenti di *e-government* travalica una mera portata di supporto per connotare una complessiva evoluzione dei profili organizzativi e funzionali, contribuendo a qualificare incisivamente i processi di trasformazione amministrativa. E' necessario, infatti, che l'attività d'informatizzazione non si limiti a replicare procedure e schemi operativi preesistenti, ma inneschi la reingegnerizzazione dei processi amministrativi.

Nel nuovo contesto istituzionale, anche alla luce del riformato titolo V, i processi di innovazione informatica si connotano per una duplice interagente ottica di sviluppo, volta, da un lato, ad una più efficiente organizzazione delle Amministrazioni pubbliche, sia nei loro rapporti interni che tra queste e i privati[68], dall'altro, a consentire una adeguata conoscenza dei flussi

---

[66] Di recente il Consiglio dei Ministri ha approvato uno schema di regolamento per il relativo riordino con un nome nuovo (DigitaPa). Interventi in ordine al CNIPA sono previsti, come detto, anche nel d.d.l. recante "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile"; si ricorda che con l'art. 27, comma 10, della legge n. 3 del 2003, si era prevista l'istituzione dell'Agenzia nazionale per l'innovazione tecnologica, in realtà mai costituita e di fatto sostituita dal Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA).

[67] La norma esplicita lo scopo di individuare l'imputabilità della spesa per il personale rispetto ai servizi erogati e definire le modalità di pubblicità degli atti riguardanti la spesa per il personale e dei contratti. Le riforme in *itinere* evidenziano infatti un raccordo sempre più saldo tra aspetti organizzativi e di personale, sia nella fase programmatica, che dell'apprestamento della strumentazione di supporto che della verifica dei costi e della successiva riutilizzazione (v. *supra*, par. 5).

[68] Nella citata audizione, del 29 ottobre 2008, nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulla semplificazione si era evidenziata la parziale utilizzazione di strumenti ed opportunità offerti dal Codice dell'Amministrazione Digitale (come la piena validità giuridica della "firma digitale" con cui sarebbe possibile espletare l'intero procedimento *on line*, salvi i soli casi nei quali è richiesta la presenza della persona dinanzi al funzionario, o la "posta elettronica certificata"). In tal senso è intervenuto di recente il dPCM 6 maggio 2009 "Disposizioni in materia di rilascio e di uso della casella di posta elettronica certificata assegnata ai cittadini". (G.U. n. 119 del 25/5/2009). Le esigenze di

informativi, anche di ordine finanziario e gestionale. In questa prospettiva, un ruolo "pilota" rivestono i sistemi intesi ad assicurare una conoscenza trasparente, condivisa e funzionale anche ad una tempestiva risposta alle esigenze poste dall'appartenenza alla UE.

10. Osservazioni conclusive

La verifica dell'attuazione delle misure intese a ridurre il peso (e, quindi, il costo) degli apparati in relazione alle funzioni esercitate, attraverso la semplificazione delle strutture e delle procedure gestionali, risponde ad una serie di esigenze largamente avvertite.

La stessa ricognizione delle fonti normative susseguitesi, che ha fatto anche parlare di una sorta di "permanente riorganizzazione", non è peraltro agevole, rinvenendosi le misure, oltre che in provvedimenti a ciò espressamente preordinati, anche nella decretazione d'urgenza e, non di rado, come si è visto, nelle stesse manovre finanziare.

Occorre dunque verificare rigorosamente l'effettiva e coerente attuazione del complesso disegno normativo, anche per assicurare la funzionalità del sistema, talora eccessivamente sollecitato dal susseguirsi di interventi.

A tal fine appare opportuno sviluppare ulteriormente, anche sul terreno operativo, i raccordi tra i soggetti chiamati a guidare il complesso processo avviato: in particolare la Presidenza del Consiglio dei Ministri e, per il versante finanziario, il Ministero dell'economia e delle finanze. Nello stesso tempo occorre assicurare una semplificata interazione degli strumenti volti ad imprimere effettivo impulso all'azione amministrativa.

Per la realizzazione di tale opera la stessa recente rivisitazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi può offrire un utile contributo, in grado di evidenziare la coerenza con il generale quadro programmatico delle funzioni e delle strutture amministrative centrali, sollecitando le Amministrazioni ad una attuazione non routinaria delle potenzialità offerte dai sistemi di programmazione e controllo, così come dagli stessi strumenti di contabilità analitica.

Si tratta, nel complesso, di un percorso che, se vede più netto il raccordo tra razionalizzazione degli apparati e delle procedure e politiche di revisione della spesa, ne segna nel contempo, attuazioni ancora parziali.

Analoga esigenza di monitoraggio dell'effettivo snellimento delle strutture amministrative, si pone, in una prospettiva più ampia, che travalica la sola dimensione statale,

---

semplificazione e razionalizzazione dei servizi, sia all'interno delle singole Amministrazioni, sia in termini di cooperazione fra le stesse; sono tanto più rilevanti laddove siano chiamate a svolgere compiti integrati nel perseguimento di politiche pubbliche di settore.

con riguardo all'attuazione del più generale obiettivo di riordino di Enti ed organismi, nella diversa articolazione delle figure organizzative che gli apparati pubblici vanno assumendo nella realtà ordinamentale.

La significatività di tale complessivo obiettivo appare accentuata dal disegno di rendere piena ed effettiva l'attribuzione di funzioni al sistema delle Autonomie, in coerenza al dettato costituzionale ed anche alla recente approvazione della legge sul federalismo fiscale.

In tale prospettiva i raccordi tra sviluppo del governo elettronico e riforma della Pubblica Amministrazione assumono sempre maggiore rilievo, non solo per contribuire ad una più efficiente organizzazione amministrativa e per assicurare modalità informatiche di raccordo e di comunicazione tra pubbliche Amministrazioni, cittadini e imprese, ma anche per consentire una tempestiva conoscenza dei flussi informativi ed un adeguato supporto alla programmazione ed alla verifica dell'attuazione delle politiche pubbliche[69]. Tali esigenze appaiono di crescente spessore nell'evoluzione del sistema in chiave autonomistica, che richiede immediata cognizione ed ampia condivisione di dati anche per ricalibrare interventi correttivi e di sviluppo.

[69] Si fa riferimento, ad es., alla lettera r), numero 2), del comma 1 dell'art. 2 al d.lgs. n. 113/2007 (secondo decreto correttivo del codice appalti), che ha aggiunto un nuovo comma 6-*bis* alla fine dell'articolo 161, volto a consentire il monitoraggio finanziario delle opere strategiche con il ricorso al SIOPE (Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti pubblici), al fine di realizzare l'obiettivo, indicato nella relazione illustrativa, "di garantire la disponibilità di dati tempestivi ed attendibili sull'evoluzione della spesa per la realizzazione degli interventi infrastrutturali".

PAGINA BIANCA

Capitolo VIII

Il personale

1. Le criticità della contrattazione e le recenti modifiche all'assetto delle relazioni sindacali nel settore pubblico.
2. La manovra finanziaria per il 2008: - *2.1. La rideterminazione delle risorse per i rinnovi contrattuali del biennio 2006-2007 e l'avvio della contrattazione per il predetto biennio; 2.2. Le altre disposizioni in materia di personale contenute nella legge finanziaria per il 2008.*
3. Gli interventi in materia di personale nella manovra finanziaria per il 2009 e l'avvio della contrattazione collettiva per il biennio 2008-2009: - *3.1. I tagli alla spesa di personale contenuti nel decreto-legge n. 112 del 2008; 3.2. La contrattazione relativa al biennio 2008-2009: la problematica riassegnazione ai fondi unici dei tagli di spesa.*
4. Prime valutazioni sull'andamento della contrattazione integrativa.
5. La spesa di personale nel rendiconto relativo all'esercizio 2008.
6. L'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente nei dati di contabilità nazionale.
7. La consistenza del personale e l'andamento della spesa per retribuzioni nel conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato.

1. Le criticità della contrattazione e le recenti modifiche all'assetto delle relazioni sindacali nel settore pubblico

Nel referto relativo al Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2007, la Corte sottolineava l'esigenza di un processo di revisione e di ammodernamento delle relazioni sindacali, evidenziando quali punti particolarmente critici:

- il ritardo nella sottoscrizione dei contratti e la sovrapposizione delle trattative riferite ai diversi bienni;
- la perdita di importanza della contrattazione nazionale condotta dall'ARAN, preceduta da accordi diretti tra il Governo e le parti sociali volti a definire l'ammontare delle risorse disponibili, il loro riparto tra i possibili impieghi e la decorrenza dei benefici;
- la conseguente necessità di ridefinire il ruolo dell'ARAN e dei comitati di settore;
- la tendenza della contrattazione ad invadere l'area riservata alla legge, con particolare riferimento all'organizzazione degli uffici, ai poteri dei dirigenti di gestione del personale ed alla materia pensionistica e assistenziale, in assenza di un momento di verifica del rispetto del riparto di competenza tra fonti autoritative e negoziali;
- i rapporti tra la contrattazione nazionale e quella integrativa a fronte della mancanza, nei contratti di primo livello, dell'individuazione di vincolanti principi per l'impiego delle risorse presenti nei fondi unici e della frammentazione e non omogeneità dei controlli previsti sugli accordi decentrati;
- l'eccessivo numero dei comparti, cui non corrisponde un'effettiva autonomia dei diversi comitati di settore in merito alla definizione dei contenuti non solo economici, ma anche normativi dei singoli accordi.

Il nodo fondamentale da sciogliere, ad avviso della Corte, era rappresentato dalla reale introduzione di una correlazione tra salario accessorio e produttività, principio più volte ribadito all'interno di norme di legge, di documenti condivisi con le organizzazioni sindacali, negli atti di indirizzo dei comitati di settore, ma rivelatosi sempre di difficile trasposizione nei testi negoziali.

Sotto tale profilo, le impegnative affermazioni contenute nel "*Memorandum* d'intesa sul lavoro pubblico e l'organizzazione amministrativa", sottoscritto il 18 gennaio 2007, erano in larga parte rimaste inespresse all'interno dei primi contratti collettivi relativi al biennio 2006-2007, che mostrano scarsa attenzione alle questioni relative alla produttività nel settore pubblico, riproducendo il consueto schema della concentrazione sulle voci stipendiali di gran parte delle risorse disponibili.

Al di là dell'esigenza di una revisione del d.lgs. n. 165 del 2001, che rappresenta il testo unico delle norme sulla privatizzazione del pubblico impiego, la Corte esprimeva considerazioni critiche anche in merito alla progressiva disapplicazione dei principi posti nell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi, che avrebbe dovuto rappresentare il quadro di riferimento dell'assetto delle relazioni sindacali e della compatibilità economico finanziaria della dinamica retributiva connessa con i rinnovi contrattuali.

Come evidenziato, da ultimo, nella "relazione 2009 sul costo del lavoro pubblico" trasmessa alla Presidenza delle Camere in data 13 maggio 2009, il meccanismo previsto in quella sede, incentrato sulla corresponsione di incrementi parametrati al tasso di inflazione programmata (TIP) definito nei documenti di programmazione economico finanziaria, con parziale successivo recupero, nella tornata successiva, del differenziale con l'inflazione reale, di fatto, non è mai stato applicato.

Da un lato, le previsioni espresse attraverso il TIP sono risultate a consuntivo largamente disattese, dall'altro, in esito a ciascun rinnovo, gli incrementi retributivi sono stati fin dall'inizio pattuiti in misura di gran lunga superiore anche all'andamento reale dell'inflazione. A consuntivo, inoltre, si è registrato un divario tra retribuzioni contrattuali e retribuzioni di fatto, in gran parte dovuto agli andamenti della contrattazione integrativa, destinato, in prosieguo, a riflettersi sulla stessa base di calcolo sulla quale applicare la prevista percentuale di incremento per i rinnovi.

L'esercizio 2008 e i primi mesi del 2009 hanno visto l'avvio di un ampio disegno di riforma dell'assetto delle relazioni sindacali riferito a tutti gli aspetti sopradescritti.

La legge 4 marzo 2009, n. 15, contiene una serie di deleghe al Governo finalizzate a:

- ridefinire il riparto di competenze tra legge e contrattazione collettiva, con previsione di un monitoraggio sull'effettivo rispetto dei rispettivi ambiti e dell'automatica nullità, per contrarietà a norme imperative, delle clausole contrattuali in materie non espressamente demandate alla fonte negoziale;
- rivedere le procedure di contrattazione, definendo una tempistica per l'avvio e la conclusione delle trattative in coerenza con le regole vigenti per il settore privato;
- riaffermare e garantire l'indipendenza dell'ARAN e potenziare a livello organizzativo l'Agenzia;
- modificare la struttura e i compiti dei comitati di settore;

- stabilire una vigenza triennale dei contratti collettivi sia per la parte economica che per quella normativa;
- ridurre il numero dei comparti e delle aree di contrattazione;
- definire una tabella generale di equiparazione tra i diversi profili professionali esistenti nei vari comparti di contrattazione, al fine di favorire la mobilità del personale, evitando difficili e onerose operazioni di perequazione retributiva.

All'interno della citata legge delega, la parte relativa alla valutazione del rendimento dei dipendenti appare strettamene connessa con un più generale riordino delle strutture di controllo interno e del circuito di programmazione; si rinvia, pertanto, al capitolo relativo all'organizzazione per le prime specifiche considerazioni in materia.

Sotto il profilo che maggiormente attiene all'introduzione di un sistema realmente premiale, l'art. 5, comma 2, ribadisce il divieto, sinora mai rispettato, della corresponsione generalizzata e indifferenziata di indennità o comunque di quote di salario accessorio (lett. a) e il principio di selettività nelle progressioni di carriera anche di rilievo meramente economico (lett. d).

Viene, poi, introdotta la previsione (lett. g) di premi specifici in favore della realizzazione di progetti realmente innovativi in termini di miglioramenti organizzativi.

Con riserva di valutare il successivo processo di completamento della riforma, la Corte, in questa sede, prende atto della completezza dell'ambito della delega attribuita al Governo e la coerenza di numerosi principi con le osservazioni e le raccomandazioni più volte formulate in sede di certificazioni delle diverse ipotesi di accordo e negli specifici referti in materia di costo del lavoro.

Resta da verificare l'efficacia della prevista attribuzione ad un'unica struttura dei compiti in precedenza demandati ai SECIN e di quelli relativi alla valutazione del personale, in relazione alla diversa valenza delle attività, alle differenti procedure e ai parametri da utilizzare e, soprattutto, alla necessità di assicurare, a chi compie le diverse valutazioni, differenziati gradi di indipendenza e un'adeguata collocazione funzionale all'interno di ciascuna struttura amministrativa.

In controtendenza, rispetto a quanto disposto negli ultimi contratti collettivi in materia di ordinamento del personale, si pone la norma (art. 5, comma 2, lett. e)) che prevede la possibilità di un accesso dall'esterno anche alla qualifica apicale di ciascun'area professionale, destinata a riaprire il dibattito sulla natura meramente economica o anche gerarchico-organizzativa delle

"posizioni" in cui si articola ciascun'area e, comunque, a rendere più oneroso il salario di ingresso in caso di nuove assunzioni di personale.

Con riferimento alla dirigenza, la legge n. 15 del 2009 riafferma il principio della distinzione tra indirizzo politico e gestione, da sempre punto cardine del processo di privatizzazione (art. 6, comma 1), e introduce nuove specifiche ipotesi di responsabilità e di sanzioni per i dirigenti quale conseguenza della mancata vigilanza sulla produttività e l'efficienza delle strutture, del mancato avvio di procedimenti disciplinari nei confronti dei dipendenti, della effettuazione di valutazioni manifestamente infondate in merito all'impegno ed alla qualità delle prestazioni del personale assegnato a ciascun ufficio (art. 6, comma 2, lett. b), c), ed e)).

Innovativa la regola dell'accesso anche dall'esterno, sia pur per una quota percentuale, alle qualifiche dirigenziali di prima fascia (art. 6, comma 2, lett. f).

Viene prevista, infine, una maggiorazione della retribuzione di risultato e ribadito il divieto di corrispondere il predetto emolumento in mancanza dell'attuazione di un effettivo meccanismo di valutazione delle *perfomance* individuali (art. 6, comma 2, lett. p)).

Ad avviso della Corte, tra i principi generali della riforma sarebbe stato opportuno disciplinare il trattamento spettante in caso di successiva attribuzione di un incarico di minor importanza, al fine di correggere l'attuale sistema, retto dalla cosiddetta clausola di salvaguardia, in base alla quale i dirigenti, in caso di rotazione non determinata da motivi disciplinari, conservano comunque per intero la retribuzione di posizione di parte fissa e variabile precedentemente attribuita[1].

In data 19 maggio 2009 risulta trasmesso alle Camere, per il parere previsto dall'art. 2, comma 2, della legge n. 15 del 2009, lo schema di un unico decreto volto a dare contestuale e promiscua attuazione a tutte le deleghe contenute nella legge sopra citata[2].

La Corte, al momento, non può che prendere atto della tempestività nell'avvio del procedimento di completamento del quadro normativo.

Contestualmente al processo di modifica delle norme relative alla privatizzazione dei pubblici dipendenti, in data 30 aprile 2009 il Governo (rappresentato dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e dal Sottosegretario all'economia e alle finanze) ha sottoscritto, unitamente ad alcune delle organizzazioni sindacali rappresentative a livello

---

[1] Le problematiche relative all'attuazione della clausola di salvaguardia hanno formato oggetto di un'indagine svolta dalla Sezione di controllo sulla gestione (delibera n. 6/2009 G depositata il 27 marzo 2009).
[2] Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 82.

nazionale dei dipendenti delle pubbliche Amministrazioni, l'intesa concernente l'applicazione al lavoro pubblico dell'accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali sottoscritto il 22 gennaio 2009, destinato a sostituire l'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi.

Il citato documento prevede:

- una contrattazione articolata su due soli livelli (il secondo, di volta in volta, da riferire a singoli enti ovvero a specifici ambiti territoriali);
- la durata triennale degli accordi tanto per la parte economica che per quella normativa;
- una rigida scansione delle procedure negoziali con indicazione di una tempistica per la presentazione delle piattaforme e la conclusione delle trattative;
- la previsione di una copertura economica in favore dei lavoratori, in caso di ritardi nella sottoscrizione degli accordi, da stabilire nell'ambito dei contratti collettivi;
- il riparto di competenze tra contrattazione di primo e secondo livello con l'intento di incrementare e rendere strutturali le misure volte a introdurre agevolazioni fiscali sui trattamenti accessori realmente collegati ad incrementi di produttività dell'Amministrazione.

Profondamente modificate sono le modalità di determinazione delle risorse disponibili per ciascun rinnovo contrattuale: il tasso di inflazione programmato viene sostituito da un indice, la cui elaborazione sarà affidata ad un'autorità indipendente, che dovrà avere a riferimento le variazioni registrate dall'indice dei prezzi al consumo armonizzato in ambito europeo per l'Italia (IPCA) depurate dell'andamento dei prezzi dei prodotti energetici importati.

La rivalutazione dei trattamenti avrà ad oggetto le sole componenti stipendiali della retribuzione, in linea con le osservazioni più volte formulate dalla Corte di sterilizzare gli effetti derivanti da una crescita spesso incontrollata del salario accessorio[3].

A fronte di quanto sopra viene istituzionalizzato il meccanismo di concertazione con le organizzazioni sindacali per la determinazione, in coerenza con la programmazione economico finanziaria, delle risorse per i rinnovi da individuare all'interno della legge finanziaria successiva al primo anno di scadenza dei contratti.

Nel rinviare ogni valutazione in merito ai contenuti dell'intesa alla necessaria verifica dell'attuazione dei principi nel concreto svolgimento della contrattazione, la Corte ribadisce l'auspicio che le nuove regole vengano in prosieguo condivise da tutte le organizzazioni

---

[3] In coerenza con il predetto principio il sopra citato accordo prevede che l'eventuale recupero del differenziale con l'inflazione reale dovrà tener conto dell'andamento delle retribuzioni di fatto.

sindacali per garantire un effettivo periodo di tregua sociale e di sospensione della conflittualità, durante il periodo di vigenza degli accordi.

Da un confronto tra i contenuti del citato accordo quadro e i principi contenuti nella legge n. 15 del 2009 e nello schema del decreto attuativo emerge una sostanziale coerenza del disegno complessivo, ma anche una serie di sovrapposizioni e una disciplina di alcuni istituti in parte non coincidente con riferimento, in particolare, alle conseguenze della ritardata sottoscrizione dei contratti, all'interno di una generale tendenza volta a riportare in ambito normativo anche le regole concernenti più direttamente il concreto atteggiarsi delle relazioni sindacali.

2. La manovra finanziaria per il 2008

2.1. La rideterminazione delle risorse per i rinnovi contrattuali del biennio 2006-2007 e l'avvio della contrattazione per il predetto biennio

Come già avvenuto nel 2006, a carico della manovra per l'esercizio 2008 è stato posto l'onere di reperire le ulteriori risorse necessarie alla conclusione delle trattative per il rinnovo contrattuale del biennio 2006-2007, al fine di assicurare agli interessati i benefici previsti nell'accordo di maggio 2007 tra il Governo e le parti sociali, consistenti nella retrodatazione dei previsti aumenti stipendiali all'1 febbraio 2007[4] e in un incremento complessivo della retribuzione accessoria nella misura dello 0,5 per cento del monte salari.

A carico del bilancio dello Stato, in deroga a quanto disposto dall'art. 48 del d.lgs. n. 165 del 2001, viene posto, inoltre, anche l'onere per la copertura dei benefici sopradescritti in favore degli altri comparti di contrattazione del personale pubblico[5].

Come già riferito dalla Corte nella prevista audizione sul disegno di legge finanziaria per l'esercizio 2008, la spesa di cui sopra è stata in parte assunta in carico dal decreto legge 1 ottobre 2007, n. 159, convertito nella legge 29 novembre 2007, n. 222, con il duplice obiettivo di destinare parte delle risorse derivanti dalle maggiori entrate tributarie alla copertura di oneri di personale per contratti da tempo scaduti e di anticipare al 2007 la stipula dei contratti più importanti sotto il profilo della numerosità degli interessati e di imputare, quindi, in termini di

---

[4] Le risorse stanziate nella finanziaria per il 2007 consentivano di assicurare la decorrenza dei benefici dal 31 dicembre 2007.

[5] A carico della manovra per il 2008 viene posto l'onere di garantire i benefici pattuiti nell'accordo di maggio 2007 anche relativamente al personale del Servizio sanitario nazionale, università, enti di ricerca ed enti pubblici non economici, per un totale pari a 1.667 milioni a titolo di arretrati e a 281 per gli incrementi del fondo per la produttività.
Per le Regioni e le autonomie locali risulta previsto il solo beneficio della esclusione dal computo del patto di stabilità di quanto stabilito agli accordi citati del 6 aprile e 29 maggio 2007, che comporta comunque "effetti finanziari" quantificati in relazione tecnica in misura pari a 544 milioni.

contabilità economica, la relativa spesa al predetto esercizio, in linea con le previsioni contenute nel documento di programmazione economico finanziaria.

Complessivamente, l'onere per la retrodatazione dei benefici contrattuali ammonta a 2.044 milioni[6], mentre per l'incremento della retribuzione accessoria, al netto di quanto già stanziato nella legge finanziaria per il 2007, la spesa complessiva risulta quantificata in 325 milioni (di cui 220 per il settore statale e 105 per il personale in regime di diritto pubblico).

Sulla base della predetta rideterminazione, già a partire dal mese di settembre 2007[7] è stata avviata la contrattazione per il biennio 2006-2007, a tutt'oggi conclusa con esclusivo riferimento al personale inquadrato nei comparti.

La tabella di seguito riportata evidenzia il costo stimato a regime, nelle relazioni tecniche dell'ARAN, dei contratti sinora sottoscritti, con separata evidenziazione degli andamenti di cassa e della teorica imputazione dei costi al periodo di vigenza degli accordi.

Ipotizzando la corresponsione delle medesime percentuali di incremento e l'applicazione della stessa metodologia viene, inoltre, stimato il costo dei contratti ancora da sottoscrivere.

---

[6] Di cui 1.411 milioni per i comparti del settore statale e 400 per il personale in regime di diritto pubblico.

[7] In particolare, nel corso del 2007 sono stati sottoscritti, sia pur con rinvio ad ulteriori sequenze per la destinazione delle risorse stanziate nella manovra per il 2008, i contratti relativi al personale della scuola, degli enti pubblici non economici e dei Ministeri.

Tavola 7.1

Oneri derivanti dai CCNL relativi al biennio 2006-2007 sottoscritti fino a maggio 2009

(milioni di euro)

Comparto	Stipula	Unità di personale	Competenza				Cassa			
			2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Enti pubblici non econ.	set-07	59.860	*11,20*	*56,01*	**124,92**			67,21	124,92	
Ministeri	set-07	191.796	*28,03*	*143,78*	**322,09**			171,81	322,09	
Scuola	dic-07	1.144.181	*547,57*	*1.270,47*	**2.278,87**				4.096,90	
Art. 15 l. 222/07 Epne	dic-07	59.860		*54,00*				54,00		
Art. 15 l. 222/07 Ministeri	dic-07	191.796		*156,25*				156,25		
Art. 15 l. 222/07 Scuola	dic-07	1.144.181		*396,00*					396,00	
VV.FF.	gen-08	34.685	*5,31*	*28,75*	**63,86**			34,05	63,86	
Agenzie fiscali	apr-08	57.537	*9,62*	*110,89*	**119,66**				240,17	
Regioni e autonomie locali[1]	apr-08	554.394	*71,39*	*825,07*	**1.043,27**				1.939,73	
Scuola coda docenti	apr-08	1.144.181		*564,00*	**354,10**				918,10	
Ssn	apr-08	574.782	85,04	972,58	**1.057,64**				2.115,26	
Scuola coda Ata	lug-08	1.144.181			**104,73**				104,73	
VV.FF. (coda)[2]	lug-08	34.685		*35,33*	**21,51**				56,83	
Università	ott-08	59.997	*8,69*	*97,95*	**105,36**				212,00	
Ministeri coda	gen-09	191.796		*24,87*	**28,02**	28,02				80,91
Enti pubblici non econ. coda	feb-09	59.860		*14,84*	**11,01**	11,01				36,86
Enti di ricerca	mag-09	23.392	*4,96*	*54,89*	**60,19**	60,19				180,23

Area	Stipula	Consist.	Competenza				Cassa			
			2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Area III	ott-08	22.164	*6,99*	*78,71*	**86,83**				172,53	
Area IV	ott-08	121.030	*38,30*	*510,96*	**559,07**				1.108,33	
VV.FF.	gen-08	680	0,16	1,04	**2,31**			1,20	2,31	
VV.FF. (coda)[3]	lug-08	680		*1,28*	**0,81**				2,10	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ARAN.

Avvertenza: I valori in neretto indicano gli importi a regime.

[1] Il valore a regime tiene conto dell'incremento delle risorse per la contrattazione integrativa.

[2] Il valore a regime include 9,6 mln *una tantum.*

[3] Il valore a regime include 0,39 mln *una tantum.*

Tavola 7.2

Stima dell'onere derivante dal rinnovo dei CCNL relativi al biennio 2006-2007 non ancora sottoscritti[1]

(milioni di euro)

Comparto	Biennio contratt.	Unità di personale	Competenza				Cassa[2]
			2006	2007	2008	2009	2009
Comparti settore statale[3]	2006-07	11.269	*2,11*	*24,17*	**26,03**	26,03	78,34
Dirigenza settore statale[4]	2006-07	14.524	*5,39*	*61,93*	**66,72**	66,72	200,76
Dirigenza settore non statale[5]	2006-07	14.958	*6,31*	*72,12*	**78,42**	78,42	235,27
TOTALE		40.751	13,81	158,22	171,17	171,17	514,37

Fonte: elaborazione Corte conti su dati ARAN e RGS-IGOP.
Avvertenza: i valori in neretto indicano gli importi a regime.

[1] Al lordo degli oneri riflessi (contributi previdenziali ed assistenziali e IRAP). Escluse eventuali risorse aggiuntive.

[2] La stima di cassa è calcolata ipotizzando la sottoscrizione di tutti i CCNL nell'anno 2009.

[3] Presidenza del Consiglio dei ministri e istituzioni di alta formazione artistica e musicale.

[4] Ministeri, agenzie fiscali, Presidenza del Consiglio dei ministri e scuola.

[5] Enti pubblici non economici (inclusi medici e professionisti, inseriti in una sezione separata del CCNL della dirigenza), Regioni e autonomie locali, enti di ricerca e università.

Risulta sostanzialmente confermata, nei diversi comparti, la corresponsione di incrementi contrattuali pari complessivamente al 4,85 per cento del monte salari di riferimento (corrispondente ad un incremento di 101 euro lordi mensili per il comparto ministeri da rapportare alla dinamica retributiva degli altri comparti di contrattazione), con eccezione del comparto scuola, per il quale la legge finanziaria per il 2008 prevedeva risorse aggiuntive derivanti dalla riassegnazione di parte delle economie di spesa da realizzare attraverso il processo di riorganizzazione dei servizi scolastici disposto dalla legge finanziaria per il 2002. In sede di certificazione l'incremento retributivo dei docenti e del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) è stato quantificato nelle misure percentuali rispettivamente del 6,10 e del 5,82 per cento.

Sotto il profilo della compatibilità economico finanziaria, la Corte ha accertato che le percentuali di incremento sono state applicate sulle retribuzioni contrattuali di uscita dalla precedente tornata evitando, in tal modo, che l'andamento delle retribuzioni di fatto si riflettesse sulla determinazione della base di calcolo per i successivi incrementi.

Il decreto legge n. 159 del 2008 aveva reso, come detto, immediatamente disponibili le risorse necessarie a coprire il maggior costo dei contratti sottoscritti nel 2007. Tuttavia, con riferimento al comparto scuola, tali disponibilità aggiuntive sono risultate, di fatto, non

utilizzabili a causa della ritardata emanazione del previsto decreto di variazione di bilancio e, a consuntivo, risultano assorbite da una maggior spesa ordinaria di personale rispetto agli stanziamenti di bilancio.

In relazione a quanto sopra la legge di assestamento del bilancio per l'esercizio 2008 ha disposto una integrazione delle disponibilità sui capitoli di personale del Ministero dell'istruzione (1.400 milioni circa) per rifinanziare la corresponsione dei previsti incrementi retributivi.

Si ribadiscono, in questa sede, le considerazioni più volte formulate in merito alla necessità di recuperare un effettivo governo della spesa di personale della scuola attraverso un miglioramento della capacità previsionale. Risulta, peraltro, in via di superamento il disallineamento fra i dati di bilancio e quelli delle contabilità speciali attraverso le quali avviene il pagamento degli stipendi.

Di fatto, come osservato nell'audizione sulla manovra di assestamento, la rideterminazione in aumento degli stanziamenti di spesa per il personale della scuola, relativamente all'esercizio 2008, trova solo parziale riscontro nel miglioramento delle risultanze del precedente esercizio, considerato - come detto - che parte delle somme assegnate in quell'anno per il pagamento degli oneri contrattuali di competenza sono state utilizzate a copertura di eccedenze di spesa, non rilevate come tali al termine dell'esercizio e, quindi, non oggetto di successiva sanatoria legislativa.

Esaminata nel suo complesso, la tornata contrattuale relativa al personale inquadrato nei comparti, al di là delle osservazioni sui singoli contratti riassunte nel citato referto 2009 sul costo del lavoro pubblico, appare non coerente con i principi contenuti nel citato *Memorandum* di intesa del 18 gennaio 2007 e, per taluni aspetti, emblematica delle evidenziate criticità nell'allora vigente assetto delle relazioni sindacali.

I contratti stipulati mostrano un'attenzione decisamente modesta alle questioni della produttività del lavoro nel settore pubblico, in quanto le risorse disponibili risultano impiegate pressoché totalmente per elevare i trattamenti fissi e continuativi, mentre mancano, in tutti i contratti sinora esaminati, vincolanti e reali impegni per l'introduzione di strumenti e tecniche di valutazione delle prestazioni individuali e della produttività del lavoro.

Le stesse risorse presenti nei fondi unici di amministrazione vengono destinate quasi per intero dagli stessi contratti nazionali a finanziare passaggi di livello economico o all'attribuzione di posizioni organizzative di elevata professionalità, spesso da concordare nel numero e nella distribuzione con le organizzazioni sindacali, attraverso un procedimento che

parte dalle disponibilità economiche e non dalle esigenze organizzative di ciascun ente. Aumenta in tal modo la rigidità dei fondi unici, con riduzione delle risorse destinate a supportare una politica del personale coerente con i principi posti nell'accordo di gennaio 2007.

2.2. Le altre disposizioni in materia di personale contenute nella legge finanziaria per il 2008

All'interno della manovra finanziaria per il 2008, le politiche pubbliche in materia di personale perseguono sostanzialmente gli obiettivi:

- di un contenimento della spesa attraverso la fissazione di un tetto ai compensi per consulenze esterne, l'inasprimento dei limiti alle nuove assunzioni, la diminuzione del ricorso al lavoro straordinario;
- della regolamentazione del ricorso al lavoro flessibile;
- della stabilizzazione dei precari.

Raggruppando le numerose disposizioni in materia di personale contenute nella legge finanziaria, sulla base delle predette finalità, emerge il seguente quadro.

L'art. 3, comma 44, introduce un tetto ai compensi per lo svolgimento di incarichi nelle pubbliche Amministrazioni e l'obbligo della preventiva pubblicizzazione dei nominativi degli interessati e dei relativi compensi, con previsione, in caso di violazione, di una specifica ipotesi di responsabilità amministrativa sanzionata con una pena pecuniaria pari a 10 volte l'ammontare della cifra eccedente.

Il successivo comma 76 rende più stringenti i requisiti soggettivi per il conferimento, richiedendo una comprovata specializzazione universitaria.

L'art. 3, comma 102, dispone un ulteriore inasprimento dei limiti al *turnover*, fissato in misura pari al 60 per cento delle cessazioni verificatesi nell'anno precedente, con una previsione di economie pari a 108,4 milioni nel 2010 e 216,7 a regime[8].

Tale norma, peraltro, è accompagnata da una serie di deroghe, esenzioni e disapplicazioni correlate a generiche imprescindibili esigenze di servizio (comma 104) o in favore di particolari categorie di enti o di Amministrazioni, riferibili alle Amministrazioni che operano nel settore del contrasto all'evasione fiscale e contributiva (Agenzia delle entrate, Comando dei carabinieri

[8] I limiti alle nuove assunzioni riguardano il comparto ministeri, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, i corpi di polizia e i Vigili del fuoco, le agenzie fiscali, la carriera diplomatica e prefettizia, gli enti pubblici non economici, la magistratura.

per la tutela del lavoro, ispettori del lavoro), relativamente alle quali viene disposto un ampliamento dei rispettivi organici (art. 1, commi 345-346)[9].

All'interno della manovra viene, inoltre, prevista una riduzione del 10 per cento rispetto al 2007 del monte ore autorizzato di ricorso allo straordinario (art. 3, commi da 81 a 85), con un risparmio, stimato in relazione tecnica, pari a 73 milioni su base annua.

Con riferimento all'utilizzo delle forme di lavoro flessibile, assume particolare rilevanza la riscrittura dell'articolo 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, effettuata dall'articolo 3, comma 79[10].

Tale norma stabilisce il principio secondo il quale le pubbliche amministrazioni effettuano assunzioni di personale utilizzando esclusivamente il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e possono avvalersi delle forme contrattuali di lavoro flessibile previste dalla disciplina privatistica al solo scopo di fronteggiare esigenze stagionali o per periodi non superiori a 3 mesi, fatte salve le sostituzioni per maternità attuate dalle autonomie territoriali. Non è in nessun caso ammesso il rinnovo del contratto o l'utilizzo dello stesso lavoratore con altra tipologia contrattuale. Per fronteggiare esigenze temporanee ed eccezionali le amministrazioni sono, inoltre, tenute prioritariamente a ricorrere all'assegnazione temporanea di personale di altre amministrazioni per un periodo massimo di 6 mesi, non rinnovabili. Tale disciplina non è derogabile dalla contrattazione collettiva.

Prosegue, inoltre, la graduale riduzione del limite di spesa entro cui è possibile il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato o ad altri rapporti di lavoro flessibile fissata nell'art. 3, comma 80, nella misura del 35 per cento della spesa sostenuta nel 2003.

In materia di stabilizzazione del personale precario l'art. 3, comma 78, mantiene inalterato l'obbligo, per le amministrazioni statali e per gli enti locali sottoposti al patto di stabilità, di riservare una quota non inferiore al 60 per cento del totale dei posti programmati ai soggetti con i quali hanno stipulato uno o più contratti di collaborazione per la durata complessiva di almeno un anno raggiunta alla data del 29 settembre 2006[11]. Il comma 94 dispone, infine, l'obbligo, per le pubbliche Amministrazioni, di predisporre entro il 30 aprile 2008, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale per gli anni 2008,

---

[9] Ulteriori deroghe ai limiti generali previsti per il *turnover* di personale riguardano il Ministero degli esteri, in vista della presidenza italiana del G8, e gli istituti zooprofilattici, relativamente ai quali viene indicata come prioritaria la stabilizzazione dei precari attraverso una minor severità nella individuazione dei requisiti.

[10] In materia di ricorso a forme di lavoro flessibile va segnalato, altresì, l'art.7-*ter*, comma 12, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito nella legge 9 aprile 2009, n. 33, che estende anche alle pubbliche Amministrazioni la facoltà di avvalersi di forme di lavoro accessorio per l'organizzazione di manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli e di lavori di emergenza e solidarietà.

[11] Il successivo comma 90 estende la possibilità di stabilizzazione, prevista all'art. 1, commi 526 e 558 della legge finanziaria per il 2007, anche al personale a tempo determinato che consegua i requisiti di anzianità di servizio in virtù di contratti stipulati anteriormente al 28 settembre 2007.

2009 e 2010, dei piani per la progressiva stabilizzazione delle determinate tipologie di personale non dirigenziale.

Inoltre, l'articolo 3, comma 95, prevede che le Amministrazioni pubbliche, nel rispetto dei vincoli finanziari e di bilancio previsti dalla legislazione vigente, possono continuare ad avvalersi del personale assunto con contratto a tempo determinato sulla base delle procedure selettive previste dai commi 529 e 560 della legge finanziaria 2007 (che stabilivano, per i collaboratori coordinati e continuativi, una riserva del 60 per cento dei posti programmati nell'ambito delle procedure selettive per assunzioni a tempo determinato effettuate dalle pubbliche Amministrazioni).

Infine (articolo 3, comma 97), allo scopo di consentire l'effettuazione delle stabilizzazioni previste dalle norme su illustrate, viene incrementato di 20 milioni di euro a decorrere dal 2008 il "Fondo per la stabilizzazione dei rapporti di lavoro pubblici", istituito dal comma 417 della legge finanziaria 2007.

Con riferimento alla stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili in servizio presso le Regioni rientranti nell'obiettivo convergenza previsto dalla normativa europea sui fondi strutturali, viene previsto un ulteriore stanziamento di 50 milioni annui a partire dal 2008.

Anche per il 2008, inoltre, il Ministero del lavoro è autorizzato a rinnovare le convenzioni stipulate con gli enti locali per lo svolgimento presso questi ultimi di attività socialmente utili (ASU) e per l'attuazione di politiche attive del lavoro nei confronti dei lavoratori già in servizio da almeno 3 anni, con una previsione di spesa di 55 milioni di euro annui a decorrere dal 2008.

Per un giudizio analitico in merito alla coerenza ed all'efficacia delle predette disposizioni si rinvia al primo capitolo del referto 2009 sul costo del lavoro pubblico.

In quella sede la Corte, con riferimento alle misure concernenti il blocco delle assunzioni, da sempre accompagnate da numerose deroghe ed eccezioni, sottolineava il carattere dettagliato e ripetitivo del complessivo disegno normativo, difficile da gestire e di ostacolo ad un ordinato svolgimento del processo di programmazione dei fabbisogni del personale, a cagione dei numerosi limiti all'autonomia delle Amministrazioni.

Le difficoltà incontrate nella concreta attuazione di una politica restrittiva in materia di nuove assunzioni, avviata a decorrere dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449, risultano, del resto, evidenti da un esame dei dati contenuti nel conto annuale delle pubbliche Amministrazioni predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato. Relativamente alle risultanze dell'esercizio 2007, a fronte di cessazioni dal servizio riguardanti complessivamente il totale del personale pubblico, per raggiungimento dei limiti di età o dimissioni volontarie, pari a circa 114.000 unità,

le nuove assunzioni ammontano a 104.000 (di cui 93.000 in esito a concorsi e circa 11.000 per stabilizzazione di personale precario).

Con riferimento alle norme in materia di stabilizzazione dei precari e regolamentazione del ricorso a forme di lavoro flessibili, la Corte evidenziava l'adozione, nel tempo, di misure legislative di segno diverso, nel tentativo di bilanciare le aspettative degli interessati ad una definitiva regolazione del rapporto di lavoro con l'esigenza di un contenimento della spesa di personale. A riprova di quanto sopra, il rigore delle norme in materia contenute nella legge finanziaria per il 2008 risulta in gran parte attenuato dall'art. 49 della legge n. 133 del 2008, che riduce la portata del divieto del ricorso a forme di lavoro flessibile, consentito, nella nuova dizione recata dal citato testo normativo, per generiche esigenze temporanee ed eccezionali delle Amministrazioni.

3. Gli interventi in materia di personale nella manovra finanziaria per il 2009 e l'avvio della contrattazione collettiva per il biennio 2008-2009

3.1. I tagli alla spesa di personale contenuti nel decreto legge n. 112 del 2008

Interventi in materia di contenimento della spesa di personale sono previsti nel decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che anticipa al mese di giugno gran parte dei contenuti della manovra finanziaria per il successivo esercizio 2009.

L'art. 64, in particolare, prevede un'ampia riduzione delle dotazioni organiche del personale docente al fine di diminuire di un punto il rapporto professori-alunni, superiore nel nostro Paese alla media OCSE, e di quelle relative al personale amministrativo, tecnico ed ausiliario nella misura complessiva del 17 per cento rispetto alla consistenza all'inizio dell'anno scolastico 2006-2007.

La Corte, in sede di audizione sulla manovra, ha già espresso ampie riserve circa il raggiungimento dell'obiettivo di conseguire risparmi di spesa pari a 456 milioni nel 2009 e ad importi superiori nei successivi esercizi fino ai 3,188 miliardi del 2012.

Si ribadiscono, in questa sede, le considerazioni già formulate relative alla necessità di tener conto della differente organizzazione del sistema scolastico italiano, in relazione alle modalità di calcolo nel rapporto tra alunni e docenti e della scarsa capacità sinora dimostrata nella reale programmazione della spesa di personale scolastico evidenziata, ogni anno, dal verificarsi di eccedenze di spesa sui capitoli interessati, nonché dello scarso successo conseguito con analoghe previsioni.

Di immediata operatività i tagli previsti nell'art. 67, comma 2, del citato decreto legislativo, apportati ai fondi unici di amministrazione attraverso la previsione della temporanea disapplicazione per il 2009 di una serie di norme particolari attributive di benefici a specifiche categorie di personale, con un risparmio stimato di 530 milioni.

Per i successivi esercizi si prevede la riassegnazione del gettito delle citate norme, in misura ridotta del 20 per cento, ai fondi unici di amministrazione, con una nuova finalizzazione in favore della introduzione di misure realmente incentivanti il merito e la produttività individuale e collettiva delle Amministrazioni.

Ulteriori risparmi, pari a 190 milioni, dovrebbero derivare dalla fissazione di un limite ancor più ridotto rispetto a quello vigente, posto alla crescita dei fondi unici di amministrazione, che non potranno in avvenire superare l'ammontare dell'importo certificato al termine del 2004 decurtato di un ulteriore 10 per cento.

3.2. La contrattazione relativa al biennio 2008-2009: la problematica riassegnazione ai fondi unici dei tagli di spesa

Relativamente alla tornata contrattuale 2008-2009, il citato decreto legge n. 112 del 2008 provvede alla integrazione delle risorse necessarie ad assicurare incrementi retributivi pari al tasso di inflazione programmata, stabilito per il biennio nei documenti di programmazione economico finanziaria (rispettivamente 1,7 ed 1,5 per cento)[12].

Il quadro programmatico per l'avvio della tornata contrattuale deriva da un protocollo di intesa sottoscritto tra il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e la maggioranza delle organizzazioni sindacali rappresentative, con il quale le parti si impegnano ad una rapida sottoscrizione dei contratti collettivi sulla base della corresponsione di incrementi pari al solo adeguamento della retribuzione al tasso di inflazione programmata, a fronte dell'assicurazione fornita dal Governo di un pieno recupero, sulla base di specifiche norme speciali, non solo dei tagli derivanti dalla riduzione del limite di crescita dei fondi unici ma anche, per intero, di quelli connessi con la riduzione del gettito di una serie di norme speciali attributive di specifici trattamenti accessori in favore del personale.

In linea con tale accordo la legge finanziaria per il 2009 (legge 22 dicembre 2008, n. 203, art. 1, commi 33 e 34), prevede la riassegnazione ai fondi unici, in aggiunta al meccanismo già previsto nel decreto legge n. 112 del 2008, anche degli ulteriori eventuali risparmi di spesa

---

[12] Tali risorse erano provvisoriamente allocate nel "Fondo per interventi strutturali di politica economica" dall'art. 63 del citato decreto legge, in vista della concreta destinazione delle stesse ad opera della legge finanziaria per il 2009.

derivanti dagli interventi di riordino delle Amministrazioni, di razionalizzazione della spesa di personale, non presi in considerazione per determinare l'entità dei saldi di bilancio.

Su tali basi, nei primi mesi del 2009 sono state sottoscritte in sequenza (prima ancora dell'emanazione dell'atto di indirizzo da parte dei competenti comitati di settore) le ipotesi di accordo relative al personale dei Ministeri, della scuola, delle agenzie fiscali, degli enti pubblici non economici, delle università e della ricerca.

Il contenuto delle diverse ipotesi di accordo appare estremamente semplificato e modulato sulla base di quanto pattuito per il comparto Ministeri.

Le risorse disponibili vengono utilizzate per corrispondere incrementi - concentrati in gran parte sulle componenti fisse della retribuzione - pari al 3,2 per cento della massa salariale di riferimento a decorrere dall'1 gennaio 2009, con previsione, per l'anno precedente, della sola indennità di vacanza contrattuale. In valori assoluti tale incremento risulta parametrato a 70 euro lordi mensili per il comparto ministeri a fronte di 101 concessi in esito alla contrattazione per il precedente biennio.

Sul piano normativo gli accordi prevedono la possibilità, per le Amministrazioni, di adottare progetti e programmi per il miglioramento della produttività, finalizzati all'innovazione dell'organizzazione e ad un miglioramento misurabile della soddisfazione degli utenti esterni.

Tutti i contratti sinora sottoscritti e certificati dalla Corte recepiscono, in un apposito articolo, il contenuto del protocollo d'intesa in merito al recupero dei tagli apportati alle disponibilità dei fondi unici di amministrazione dal decreto legge n. 112 del 2008, da effettuare, almeno parzialmente, entro il 30 giugno 2009.

La Corte ha già sottolineato, in tutti i rapporti di certificazione, la natura al momento meramente programmatica di tale previsione, in quanto il recupero è subordinato alla verifica del positivo andamento del meccanismo di finanziamento sopradescritto o, in alternativa, all'entrata in vigore di norme sostanziali di rango primario indispensabili per garantire la necessaria provvista finanziaria.

Al momento della certificazione delle diverse ipotesi di accordo, a fronte di un ammontare dei tagli recati dal decreto-legge n. 112 del 2008 pari a 720 milioni di euro per il 2009, risultavano disponibili, sul fondo previsto dall'art. 1, comma 34, della legge finanziaria per il 2009 (legge 22 dicembre 2008, n. 203) risorse stimabili nella minor misura di circa 130 milioni di euro (di cui 100 milioni derivanti dalla quota parte disponibile della dotazione iniziale del citato fondo e 30 quali ulteriori economie in corso di definitivo accertamento).

E' attualmente in corso una verifica congiunta tra il Dipartimento della funzione pubblica e il Ministero dell'economia e delle finanze relativamente all'esatta quantificazione delle risorse disponibili per dar seguito alla previsione contrattuale.

Al di là di quanto sopra, la Corte, nel valutare la compatibilità economico finanziaria degli oneri contrattuali, osservava come, alla luce delle previsioni contenute nel quadro programmatico del Dpef 2009-2013, approvato il 24 giugno 2008, successivamente riviste in senso peggiorativo già nel corso del 2008, la contrattazione collettiva relativamente al personale pubblico avrebbe dovuto perseguire il duplice obiettivo di garantire una moderazione salariale per evitare tensioni sul fronte della tenuta dei conti pubblici e al contempo porre realmente le premesse per migliorare l'efficienza dei servizi pubblici, indispensabile anche per il rilancio dell'economia reale, attraverso la previsione di una contropartita in termini di miglioramento qualitativo delle prestazioni. Aumenti anche contenuti del costo del lavoro, non compensati da reali incrementi di produttività, osservava la Corte, avrebbero potuto amplificare gli effetti sull'economia reale del negativo andamento in termini reali del Pil, accompagnato da una permanenza, seppur in frenata, di fenomeni inflativi.

In relazione a quanto sopra la Corte sottolineava positivamente la rapida conclusione delle trattative contrattuali e la decisione di limitare gli incrementi retributivi a percentuali corrispondenti all'ammontare dell'inflazione programmata per il biennio, al fine di contemperare le esigenze di una politica di moderazione salariale con quelle di garantire il potere di acquisto dei dipendenti ed il conseguente livello di domanda interna di beni e servizi.

Le Tavole di seguito riportate individuano il costo a regime dei contratti relativi al biennio 2008-2009 già definitivamente sottoscritti e di quelli da stipulare. Il raffronto con le tabelle 1 e 2 consente di evidenziare il minor impatto economico della nuova tornata, l'unica avviata nel rispetto dei contenuti dell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi.

Tavola 7.3

Oneri derivanti dai CCNL relativi al biennio 2008-2009 sottoscritti fino a maggio 2009

(milioni di euro)

Comparto	Stipula	Unità di personale	Competenza		Cassa	
			2008	2009	2008	2009
Agenzie fiscali	gen-09	56.888	*10,21*	**82,76**		92,97
Ministeri	gen-09	182.416	*28,71*	**229,67**		258,38
Scuola	gen-09	1.153.026	*184,28*	**1.519,47**		1.703,75
Enti pubblici non economici	feb-09	56.594	*10,30*	**88,85**		99,15
Università	mar-09	57.781	*10,28*	**72,13**		82,41
Enti di ricerca	mag-09	22.950	*4,97*	**40,88**		45,86

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ARAN.

Avvertenza: I valori in neretto indicano gli importi a regime.

Tavola 7.4

Stima dell'onere derivante dal rinnovo dei CCNL relativi al biennio 2008-2009 non ancora sottoscritti [1]

(milioni di euro)

Comparto	Biennio contratt.	Unità di personale	Competenza		Cassa [2]
			2008	2009	2009
Comparti settore statale [3]	2008-09	10.810	*2,18*	**17,39**	19,57
Dirigenza settore statale [4]	2008-09	16.359	*6,45*	**51,52**	57,97
Comparti settore non statale [5]	2008-09	1.107.368	*165,13*	**1.321,07**	1.486,20
Dirigenza settore non statale [6]	2008-09	151.597	*60,02*	**480,18**	540,21
TOTALE		1.286.134	233,79	1.870,16	2.103,95

Fonte: elaborazione Corte conti su dati ARAN e RGS-IGOP.
Avvertenza: i valori in neretto indicano gli importi a regime.

[1] Al lordo degli oneri riflessi (contributi previdenziali ed assistenziali e IRAP). Escluse eventuali risorse aggiuntive.

[2] La stima di cassa è calcolata ipotizzando la sottoscrizione di tutti i CCNL nell'anno 2009.

[3] Presidenza del Consiglio dei ministri e istituzioni di alta formazione artistica e musicale.

[4] Ministeri, agenzie fiscali, Presidenza del Consiglio dei ministri e scuola.

[5] Servizio sanitario nazionale e Regioni e autonomie locali. Incluso il personale a tempo determinato e con contratto di formazione lavoro.

[6] Enti pubblici non economici (inclusi medici e professionisti, inseriti in una sezione separata del CCNL della dirigenza), Regioni e autonomie locali, Servizio sanitario nazionale, enti di ricerca e università.

4. Prime valutazioni sull'andamento della contrattazione integrativa

La Corte ha sempre sottolineato, all'interno dei referti sul costo del lavoro pubblico previsti dall'art. 60 del d.lgs. n. 165 del 2001, come il divario registrato a consuntivo tra l'andamento delle retribuzioni contrattuali e quelle di fatto percepite dagli interessati fosse da imputare ad un andamento incontrollato della contrattazione integrativa e alla dinamica di crescita dei fondi unici di amministrazione, in presenza di una serie di norme legislative attributive di risorse ulteriori ai fondi e di norme contrattuali che prevedono, in particolare per gli enti locali, l'utilizzo di ulteriori disponibilità senza predeterminazioni di limiti, in presenza di condizioni di virtuosità gestionale non particolarmente severe ovvero in relazione alla generica attivazione di nuovi servizi da rendere alla collettività.

Di qui la duplice esigenza di fissare, da una parte, limiti alla crescita delle disponibilità complessive dei fondi unici e, dall'altra, di implementare i controlli sulla contrattazione integrativa in merito alla distribuzione delle risorse esclusivamente per finalità premiali e per incentivare il merito individuale e la *performance* complessiva di ciascun ufficio.

Il decreto legge n. 112 del 2008 interviene su entrambi gli aspetti. Da un lato, come detto, viene ridotto l'ammontare dei fondi e sospesa l'operatività di una serie di norme speciali[13], dall'altro vengono ampliati i poteri di referto della Corte dei conti, chiamata a verificare anche gli andamenti della contrattazione integrativa[14] nei singoli comparti con riferimento prioritario alle modalità di impiego delle risorse.

La Corte ha già avviato opportuni contatti con la Ragioneria generale dello Stato-IGOP per le necessarie modifiche all'attuale sistema di rilevazione dei dati relativi alla contrattazione integrativa all'interno del conto annuale[15].

Da una prima generale analisi, effettuata aggregando le informazioni disponibili riferite all'esercizio 2007, emerge, dal lato delle fonti di alimentazione dei fondi, una disomogeneità tra i diversi comparti con riferimento, in particolare, alle disponibilità aggiuntive, cioè non disposte dalle leggi finanziarie in sede di determinazione delle risorse per i rinnovi contrattuali, ed il sempre crescente peso di queste ultime in relazione all'ammontare totale di ciascun fondo.

Sotto il profilo degli impieghi si evidenzia un riparto proporzionale delle disponibilità tra le tre principali finalizzazioni: progressioni economiche, indennità fisse e compensi per la produttività.

Tale ultima voce, peraltro, raggruppa una serie di misure relativamente alle quali, sulla base delle rilevazioni disponibili, non è al momento possibile, per la loro disomogeneità, verificare l'effettivo contenuto premiale, l'applicazione del principio di selettività e l'esistenza di valutazioni oggettive in merito ad incrementi nella efficienza delle attività svolte.

---

[13] Come evidenziato nel paragrafo 3, i tagli apportati dal decreto legge n. 112 del 2008 dovrebbero essere riassegnati ai fondi unici di amministrazione, a seguito degli accordi intervenuti tra il Governo e le organizzazioni sindacali, per un successivo utilizzo con finalità premiali.

[14] Con delibera n. 43 del 2008 le Sezioni riunite della Corte hanno delineato le modalità di attuazione della normativa citata. In particolare, l'ampliamento della gamma delle informazioni disponibili dovrebbe conferire ai referti al Parlamento nuove potenzialità ed estendere l'indagine fino ad ambiti molto ristretti (con la possibilità di formulare proposte di correzione dotate di particolare concretezza).
La Corte, peraltro, ha rilevato che è estraneo all'attività di referto l'accertamento della compatibilità economico-finanziaria di tutti o di alcuni dei contratti di secondo livello.
In coerenza con la predetta ricostruzione, le modifiche apportate all'art. 67 del decreto legge n. 112 del 2008 dallo schema di decreto legislativo attuativo della legge n. 15 del 2009, accentuano il carattere di referto dell'attività demandata alla Corte dei conti in materia di contrattazione integrativa, escludendo l'esame della compatibilità economico finanziaria dei singoli contratti.
Resta, peraltro, il problema di consentire, prima della compiuta realizzazione dei relativi effetti, un esame delle spese disposte dai contratti decentrati al fine di accertare la coerenza con le limitazioni poste dalla legge o dai contratti collettivi nazionali. Ciò potrebbe avvenire in sede di attuazione dell'art. 11, commi 2 e 3, della legge n. 15 del 2009 (controllo concomitante).

[15] Alcune delle richieste specifiche formulate dalla Corte sono già contenute nella circolare che la Ragioneria generale dello Stato-IGOP ha inviato a tutte le Amministrazioni per la trasmissione dei dati necessari alla redazione del conto annuale 2008 (circolare del 16 aprile 2009, n. 17).

5. La spesa di personale nel rendiconto relativo all'esercizio 2008

Nella classificazione economica delle voci di spesa del bilancio dello Stato, i redditi da lavoro dipendente del personale appartenente alle pubbliche Amministrazioni statali[16], compreso quello in regime di diritto pubblico, sono ricompresi nella categoria 1, all'interno del titolo I (spese correnti).

La predetta categoria è articolata in quattro sottocategorie:

- retribuzioni lorde in denaro (stipendi, straordinario, fondo unico di amministrazione e altri compensi, con separata evidenziazione di quanto spettante ai lavoratori a tempo determinato);
- retribuzioni lorde in natura (essenzialmente buoni pasto e vestiario per gli aventi diritto);
- contributi sociali effettivi (distinti per tipologia di emolumenti);
- contributi figurativi.

A consuntivo dell'esercizio 2008, gli stanziamenti definitivi della categoria 1 rappresentano il 18,7 per cento del totale delle spese correnti, con una diminuzione del rapporto di 0,4 punti rispetto al dato riferito al 2007.

Depurando dalla predetta categoria i contributi figurativi e aggiungendo il valore delle spese di missione corrisposte agli interessati (ricompresi nella categoria 2.2.13) e le imposte sulla produzione (categoria 3), si ottiene il valore convenzionalmente attribuito alla spesa di personale[17].

La tabella di seguito riportata evidenzia, negli ultimi quattro anni, l'andamento della gestione di cassa e di competenza della spesa di personale.

---

[16] Relativamente all'esercizio 2008, come riportato nel paragrafo 1, risultano poste a carico del bilancio dello Stato anche le somme necessarie a garantire al personale appartenente a comparti non statali di contrattazione gli ulteriori benefici contrattuali stabiliti nell'accordo sottoscritto tra il Governo e le parti sociali nel mese di maggio 2007, al fine di consentire l'avvio delle trattative per il rinnovo degli accordi relativi al biennio 2006-2007.

[17] Confronta la circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 5 del 25 gennaio 2008.

Tavola 7.5

SPESE PER IL PERSONALE STATALE - valori in euro

	PREV. INIZ. COMP.	PREV. DEF. COMP.	MASSA IMPEGNABILE	IMPEGNI TOTALI IN C/C	PAGATO COMPETENZA	PAGATO RESIDUI	PAGATO TOTALE	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE (-)	RESIDUI AL 31/12/08
2005	84.848.873.069	86.641.114.369	89.555.486.543	85.664.141.921	80.755.325.473	2.299.055.087	83.054.380.560	976.972.448	7.329.651.845
2006	87.282.591.374	89.790.042.108	95.437.586.138	92.515.448.979	89.666.006.647	1.513.872.393	91.179.879.040	-2.725.406.870	3.341.529.397
2007	88.736.985.820	91.591.051.085	93.719.738.217	88.666.542.255	85.232.634.903	1.194.921.593	86.427.556.496	2.924.781.946	4.311.314.262
2008	93.002.382.823	95.900.573.463	97.330.944.876	94.604.202.296	90.730.020.832	1.460.913.302	92.190.934.134	1.296.371.167	4.992.441.908

SPESE PER IL PERSONALE STATALE - variazione percentuale su anno precedente

2005	--	--	--	--	--	--	--	--	--
2006	2,87	3,63	6,57	8,00	11,03	-34,15	9,78	-378,96	-54,41
2007	1,67	2,01	-1,80	-4,16	-4,94	-21,07	-5,21	-207,32	29,02
2008	4,81	4,71	3,85	6,70	6,45	22,26	6,67	-55,68	15,80

N.B.: Tale aggregazione è stata ottenuta sommando gli importi riportati nella categoria I della classificazione economica del bilancio "Redditi da lavoro dipendente", al netto dei "contributi sociali figurativi", con gli importi della categoria III "Imposte pagate sulla produzione" e della sottocategoria 2.2.13 "Indennità di missione e rimborsi spese viaggi".

Relativamente all'esercizio 2008 si accentua il *trend* in crescita degli stanziamenti iniziali (+4,8 per cento) rispetto al 2007.

Come avvenuto nei precedenti esercizi, si rileva uno scostamento tra previsioni iniziali (93 miliardi) e definitive (95,9), derivante dalla legge di assestamento[18] e dai prelevamenti a carico del fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine.

I dati relativi al 2008 evidenziano una crescita degli impegni e dei pagamenti (+6,70 per cento e +6,67 per cento) rispetto all'esercizio 2007.

Peraltro, come evidenziato nella relazione relativa al Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2007, le somme necessarie a corrispondere i previsti incrementi contrattuali non erano state utilizzate, a causa della sottoscrizione degli accordi per il biennio 2006-2007 negli ultimi mesi dell'anno ed alla tardiva emanazione dei previsti decreti di variazione di bilancio necessari a trasferire le disponibilità stanziate dal decreto legge 1 ottobre 2007, n. 159, convertito nella legge 29 novembre 2007, n. 222.

Nonostante il verificarsi di eccedenze di spesa, in particolare sui capitoli relativi ai compensi per il personale della scuola (594 milioni) e della ricerca (25 milioni), il dato globale evidenzia la formazione di economie per un totale di 1,3 miliardi.

6. L'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente nei dati di contabilità nazionale

Nel referto relativo al rendiconto per l'esercizio 2007, la Corte dava atto delle rilevazioni effettuate dall'ISTAT, nell'ambito dei dati di contabilità nazionale, in merito all'andamento della spesa per redditi da lavoro dei dipendenti delle Amministrazioni pubbliche, stimato nel 2007 a 164,6 miliardi, con una variazione rispetto all'anno precedente dell'1,1 per cento: la più contenuta registrata negli ultimi anni.

Tale dato complessivo era la risultante di una crescita del 5,5 per cento dei redditi dei dipendenti delle Amministrazioni centrali e di una caduta di oltre 4 punti per quelli delle Amministrazioni locali. Più rilevante ancora, sia pur con un peso minore sull'aggregato totale, la diminuzione della spesa per redditi negli enti di previdenza (-10 per cento circa).

Tale andamento, in un contesto caratterizzato dalla sostanziale invarianza del numero degli addetti, è da imputare alla diversa tempistica nel rinnovo dei contratti sottoscritti nel 2007

[18] Confronta paragrafo 2.

i cui effetti sono recepiti, secondo il criterio della competenza economica, nei dati di contabilità nazionale.

Per le Amministrazioni locali, allo slittamento del rinnovo andava aggiunta la forte diminuzione della spesa per arretrati che aveva registrato un picco nell'anno precedente. Per gli enti previdenziali, che pure hanno visto il rinnovo del contratto nel 2007, il calo era da imputare alla diminuzione della componente di arretrati e, probabilmente, a un diverso addensamento nei livelli derivante dal *turnover*.

In relazione a tale andamento stimato nell'esercizio 2007, la percentuale della spesa per redditi dei dipendenti pubblici sul prodotto interno lordo diminuiva di 0,3 punti percentuali rispetto al 2006 (dall'11 al 10,7 per cento)[19].

Per il 2008, il Dpef ipotizzava un rimbalzo della spesa per redditi, in relazione al completamento della contrattazione per il biennio 2006-2007 e all'avvio di quella per il successivo periodo 2008-2009, con una crescita stimata del 6 per cento rispetto al 2007.

Tale previsione, peraltro, già rivista al ribasso nella nota di aggiornamento al citato Dpef, secondo le rilevazioni riportate nel Rapporto annuale sulla situazione economica del Paese nel 2008, si attesta al 4,1 per cento, con un valore stimato dei redditi da lavoro dipendente pari a 171,2 miliardi. Hanno concorso al miglioramento delle previsioni, da un lato, il rinvio della stipula dei contatti concernenti tutte le aree dirigenziali per il biennio 2006-2007 e, dall'altro, la sottoscrizione di quelli per il nuovo biennio nei limiti dell'inflazione programmata, con una ridotta incidenza di spesa per arretrati, in quanto per il 2008 risulta confermata la corresponsione della sola indennità di vacanza contrattuale.

Al termine dell'esercizio 2008, pur tenendo conto del negativo andamento del Pil, il rapporto percentuale tra la spesa per redditi e il prodotto interno lordo, seppur in aumento rispetto al precedente esercizio, dovrebbe risultare ancora contenuto al di sotto dell'11 per cento.

Significativi, per il raggiungimento del predetto risultato, i limiti posti all'andamento della contrattazione integrativa che hanno determinato un freno allo scostamento sinora sempre registrato tra retribuzioni di fatto e retribuzioni contrattuali, con un deciso miglioramento della programmazione della spesa.

---

[19] Il rapporto annuale sulla situazione economica del Paese, presentato il 26 maggio 2008, rivede al ribasso le previsioni per il 2007 (164 miliardi) evidenziando una percentuale di incremento rispetto al 2006 decisamente minore (0,51 per cento), la più bassa registrata negli ultimi anni.

Nel referto 2009 sul costo del lavoro pubblico, la Corte, alla vigilia dell'applicazione delle nuove regole sulla contrattazione, ha ricostruito il complessivo andamento della spesa per redditi, ponendo a raffronto la relativa dinamica con quella dell'inflazione e del prodotto interno lordo, al fine di evidenziare, relativamente alle ultime due tornate quadriennali di contrattazione, le criticità nell'attuazione dei principi posti nell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi.

La ricostruzione, effettuata attraverso la predisposizione di specifici grafici ed istogrammi, ha evidenziato, da un lato, come il tasso di inflazione programmata è stato, di regola, largamente disatteso (dal 2001 al 2008 l'inflazione reale è stata quasi il doppio di quella programmata ad eccezione del 2007 in cui, a consuntivo, si registra una sostanziale coincidenza tra i due dati) e, dall'altro, una crescita della spesa per redditi superiore per pressoché tutto il periodo all'andamento dell'inflazione reale e alla dinamica del prodotto interno lordo sia in termini reali che nominali[20].

Quanto sopra, osservava la Corte, in un contesto caratterizzato dalla accertata diminuita produttività del lavoro privato, in mancanza di metodologie condivise per valutare in termini oggettivi recuperi di efficienza nel settore pubblico e a fonte di una sostanziale invarianza nel numero dei dipendenti in servizio.

7. La consistenza del personale e l'andamento della spesa per retribuzioni nel conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato

Si ritiene utile, a conclusione del presente capitolo, riassumere, a livello aggregato, i principali dati relativi al numero ed alla dinamica retributiva del personale appartenente alle pubbliche Amministrazioni quali risultano dal Conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, già analizzati in dettaglio con riferimento alle varie categorie di interessati nel citato referto 2009 sul costo del lavoro pubblico.

Al 31 dicembre 2007 i dipendenti in servizio presso tutte le pubbliche amministrazioni indicate nell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 (compresi quelli in servizio presso le autorità indipendenti) sono 3.583.296 - di cui il 96 per cento a tempo indeterminato – con una lieve diminuzione (-1,2 per cento) rispetto all'anno precedente.

---

[20] Relativamente all'esercizio 2007 il calo dei redditi nominali, a causa del ritardo nei rinnovi e alla sostanziale coincidenza tra il TIP e il valore reale dell'inflazione, ha determinato un riavvicinamento tra incremento dei redditi e variazioni del Pil. Nell'anno successivo si registra una ripresa, seppur minore rispetto alle originali previsioni, dell'andamento storico delle due grandezze, in conseguenza dei contratti sottoscritti nell'esercizio 2008.

Gli appartenenti al settore statale (Ministeri, Presidenza del Consiglio dei Ministri, scuola, agenzie fiscali) sono 1.398.449, mentre gli appartenenti agli altri comparti ed aree di contrattazione sono censiti nel numero di 1.611.646.

Le unità di personale in regime di diritto pubblico (forze armate, corpi di polizia, vigili del fuoco, magistratura, diplomatici e carriera prefettizia) sono 573.201.

I dati di conto annuale confermano la scarsa diffusione del ricorso a forme di lavoro flessibile: in particolare, si registra una diminuzione del ricorso ai contratti di formazione e lavoro (4.304, al termine del 2007), un lieve aumento dei lavoratori interinali ed una progressiva consistente flessione del lavoratori socialmente utili (circa 25.000 concentrati in particolare nel comparto Regioni ed autonomie locali), in relazione alle politiche di stabilizzazione.

A tale riguardo, a fronte di un totale di circa 110.000 lavoratori a tempo determinato, di cui 50.000 aventi i requisiti per la stabilizzazione ai sensi della normativa all'epoca vigente, le procedure concluse nel 2007 hanno riguardato circa il 22 per cento degli interessati.

Con riferimento alla mobilità interna ed alle progressioni di carriera, i dati del conto annuale registrano un elevato numero di passaggi orizzontali e verticali (circa 735.000 procedure effettuate nel triennio 2005-2007) che, a partire dal 2001 – anno di conclusione delle prime procedure - hanno interessato la quasi totalità dei dipendenti.

I dirigenti appartenenti alle aree di contrattazione al 31 dicembre 2007 raggiungono un totale di 168.097 unità (+0,8 per cento rispetto al 2006), di cui 137.508 appartenenti alle aree professionali del comparto sanità e 10.247 dirigenti scolastici[21].

La spesa complessiva per retribuzioni lorde relativa a tutto il personale pubblico si attesta su un valore di 111,2 miliardi, con una flessione rispetto al valore registrato a consuntivo del 2006 di quasi il 4 per cento.

La retribuzione media dei dirigenti appartenenti alle aree di contrattazione si attesta su un valore di 69.400[22] euro annui lordi (+1 per cento rispetto al 2006), con un picco pari a 182.000 euro per i dirigenti di prima fascia dell'area VI (agenzie fiscali ed enti pubblici non economici).

---

[21] Il rapporto tra i dirigenti ed il restante personale amministrativo è di 1/48 nei ministeri, 1/8 nella Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1/54 nel comparto Regioni ed autonomie locali e 1/49 negli enti previdenziali.

[22] Di cui 23.700 euro (34 per cento) per la parte variabile della retribuzione. Tale dato è la risultante di valori notevolmente diversi nelle varie aree dirigenziali. Il rapporto si attesta su percentuali prossime al 50 per cento per i dirigenti amministrativi, mentre è notevolmente più basso per i dirigenti scolastici (18 per cento) e per la dirigenza medica (32 per cento).

Per il personale appartenente ai comparti di contrattazione, la retribuzione media è indicata in 27.000 euro lordi annui, con valori più elevati per la Presidenza del Consiglio dei Ministri (37.500) e per gli enti previdenziali (33.000). L'incidenza dei compensi accessori sul totale degli emolumenti è pari al 16,3 per cento[23].

[23] Tale rapporto risulta fortemente influenzato dai comparti scuola, Servizio sanitario nazionale e Regioni e autonomie locali; per i Ministeri il rapporto tra competenze fisse ed accessorie è del 21,5 per cento; per gli enti pubblici non economici del 28,8 per cento.

PAGINA BIANCA

Capitolo IX

L'attività contrattuale

1. Evoluzione normativa: - *1.1. Schema di regolamento attuativo del Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163; 1.2. Alcune proposte di modifica del Codice dei contratti pubblici; 1.3. Programma di razionalizzazione degli acquisti per beni e servizi della P.A..*
2. L'attività dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture: - *2.1. L'attività della Consip.*
3. Indagine conoscitiva sull'attività contrattuale delle amministrazioni centrali dello Stato.
4. Osservazioni conclusive.

Allegato

1. Evoluzione normativa

Il decreto legislativo 11 settembre 2008, n. 152 ("terzo correttivo") ha costituito un'ulteriore fase di revisione del Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

La finalità principale del provvedimento consiste nell'introduzione di modifiche al Codice dei contratti pubblici volte a favorire l'impiego di capitale privato nella realizzazione di opere di interesse pubblico: ciò, da una parte, è finalizzato a perseguire l'obiettivo della modernizzazione infrastrutturale del Paese, dall'altra, nel contempo, a tener conto dei limiti derivanti dalle compatibilità di bilancio.

E' stato perciò previsto un nuovo sistema di finanza di progetto. La nuova disciplina, improntata all'esigenza di ridurre tempi e costi, delinea varie fattispecie procedurali e introduce specifiche disposizioni per la locazione finanziaria di opere pubbliche (il cosiddetto "*leasing in costruendo*"), nella convinzione che anche questo strumento costituisca un'opportunità di richiamo del capitale privato per la realizzazione di alcune tipologie di opere pubbliche (c.d. "opere fredde", quali scuole, ospedali, ecc.). Infatti, attraverso la locazione finanziaria la stazione appaltante può dare l'avvio alla costruzione di un bene definito con il vantaggio di poter differire i pagamenti dopo il collaudo, versando un canone periodico che può essere contabilizzato in modo compatibile rispetto ai vincoli di bilancio.

La riforma della finanza di progetto operata dal terzo correttivo offre diverse ipotesi procedimentali: la gara unica, sul modello della concessione ordinaria; la doppia gara, con la prelazione per il promotore; la procedura ad iniziativa privata.

La prima rappresenta un notevole grado di semplificazione in assenza della prelazione e prevede l'esperimento di una gara unica sullo studio di fattibilità dell'amministrazione; la concessione è aggiudicata al promotore solo successivamente all'approvazione del progetto preliminare ed all'accettazione, da parte del promotore, delle eventuali modifiche progettuali e dell'eventuale conseguente adeguamento del piano economico-finanziario. E' una procedura che dovrebbe garantire, almeno nelle intenzioni del legislatore, una notevole riduzione dei tempi e del contenzioso conseguente all'approvazione del progetto.

La seconda ipotesi prevede due fasi di selezione: la prima per l'individuazione del promotore e la seconda per l'aggiudicazione della concessione con diritto di prelazione per il promotore.

La terza consente, infine, di attivare la finanza di progetto ad iniziativa del privato, con la presentazione di una proposta anche in caso di inerzia dell'amministrazione aggiudicatrice nella pubblicazione del bando.

Riguardo alla locazione finanziaria di opere pubbliche, con il "terzo correttivo" tale istituto viene definito come un contratto avente ad oggetto la prestazione di servizi finanziari e l'esecuzione di lavori. E' stato così chiarito che si tratta di un appalto pubblico di lavori, che a base di gara prevede un progetto di livello almeno preliminare e che l'aggiudicatario provvede alla predisposizione dei successivi livelli progettuali ed all'esecuzione dell'opera.

Oltre alle norme sulla finanza di progetto e sulla locazione finanziaria, il decreto legislativo n. 152 del 2008 ha apportato alcune modifiche alla normativa in materia di contratti pubblici volte ad una ulteriore armonizzazione con gli orientamenti delle direttive comunitarie.

Inoltre, a seguito delle sollecitazioni pervenute dalle sedi comunitarie, è stata ridimensionata l'esclusione automatica delle offerte anomale, sono state eliminate alcune restrizioni alla possibilità di avvalimento ed al subappalto delle opere specialistiche, nonché la prelazione e l'affidamento diretto delle opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione.

1.1. Schema di regolamento attuativo del Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163

Per quanto concerne la normazione di esecuzione del Codice si segnala che lo schema di regolamento (previsto dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 163/2006) dopo l'approvazione definitiva da parte del Consiglio dei Ministri in data 21 dicembre 2007, è stato ritirato, nelle more della sua pubblicazione, in considerazione delle osservazioni[1] formulate dall'Ufficio di controllo preventivo sugli atti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; ciò al fine di conformare il testo regolamentare alle osservazioni contenute nel parere n. 3262/2007 del Consiglio di Stato, nonché alle predette osservazioni della Corte. Lo schema di regolamento è stato inoltre adeguato alle disposizioni introdotte dal terzo decreto legislativo correttivo al Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 11 settembre 2008, n. 152) ed alle ulteriori modifiche apportate al Codice dalla legge 22 dicembre 2008, n. 201, di conversione del decreto-legge 23 ottobre 2008, n. 162.

L'iter di approvazione del regolamento ha ripreso il suo corso nel mese di novembre 2008 con la trasmissione dello schema ai Ministeri concertanti, al Consiglio superiore dei lavori pubblici ed all'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici. Il Consiglio superiore dei lavori pubblici ha reso parere n. 159/2008 nell'adunanza del 24 dicembre 2008 e l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici ha inviato le proprie osservazioni in data 18 dicembre 2008. Inoltre, attesa la valenza e la portata del regolamento, il Ministero ha ritenuto opportuno, nonostante il procedimento di approvazione stabilito dall'art. 5 del Codice non ne preveda l'obbligo, sottoporre lo schema di regolamento al parere delle autonomie territoriali in sede di Conferenza unificata anche al fine di individuare, sotto il profilo strettamente tecnico, eventuali criticità e possibili margini di miglioramento. Le osservazioni della Conferenza unificata sono state acquisite nella seduta del 25 marzo 2009. Sono altresì in corso di acquisizione le valutazioni dei Ministeri concertanti.

Al termine del complesso iter il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti procederà all'invio dello schema al Consiglio di Stato per il prescritto parere.

---

[1] Foglio di osservazioni n. 51/I del 26 maggio 2008.

Tenuto conto della complessa articolazione dello schema di regolamento di attuazione del Codice, di particolare rilevanza per il sistema economico-produttivo, sembra necessaria un'analitica illustrazione delle principali previsioni contenute nello stesso.

L'ambito applicativo del regolamento, sul versante soggettivo, è fissato dal comma 1 del menzionato articolo 5 del Codice, e si riferisce alla *"disciplina esecutiva ed attuativa del presente codice in relazione ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di Amministrazioni ed enti statali e, limitatamente agli aspetti di cui all'articolo 4, comma 3, in relazione ai contratti di ogni altra amministrazione o soggetto equiparato"*. Dalla disposizione primaria si desume che la disciplina esecutiva ed attuativa contenuta nel regolamento trova applicazione, non soltanto con riferimento ai contratti delle Amministrazioni ed enti statali, ma anche - relativamente agli ambiti indicati nell'articolo 4, comma 3, del Codice e rientranti in materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, comma 2, della Costituzione – ai contratti di altre Amministrazioni o soggetti equiparati[2].

Sulla base di quanto premesso, il regolamento individua l'ambito di legislazione statale esclusiva. In relazione ai contenuti specifici, risulta attratta nella competenza esclusiva statale la totalità della disciplina prevista dal regolamento, ad esclusione delle disposizioni relative agli organi del procedimento e alla programmazione nei contratti relativi a lavori, servizi e forniture.

Considerata la specificità della disciplina contenuta nel Codice per i lavori relativi alle infrastrutture strategiche ed insediamenti produttivi, si definisce altresì l'ambito di applicazione del regolamento a tali lavori.

---

[2] L'articolo 4, comma 3, del Codice definisce di competenza esclusiva statale i seguenti ambiti:
- la qualificazione e la selezione dei concorrenti;
- le procedure di affidamento, esclusi i profili di organizzazione amministrativa;
- i criteri di aggiudicazione;
- il subappalto;
- i poteri di vigilanza sul mercato degli appalti affidati all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture;
- le attività di progettazione e i piani di sicurezza;
- la stipulazione e l'esecuzione dei contratti, ivi compresi direzione dell'esecuzione, direzione dei lavori, contabilità e collaudo, ad eccezione dei profili di organizzazione e contabilità amministrative.

Resta altresì ferma la competenza esclusiva dello Stato a disciplinare:
- i contratti relativi alla tutela dei beni culturali;
- i contratti nel settore della difesa;
- i contratti segretati o che esigono particolari misure di sicurezza.

Relativamente alle materie oggetto di competenza concorrente tra Stato, Regioni e Province autonome, l'articolo 4, comma 2, del Codice prevede che le Regioni e le Province autonome esercitino la propria potestà nel rispetto dei principi fondamentali contenuti nel Codice in tema di:
- programmazione di lavori pubblici;
- approvazione dei progetti ai fini urbanistici ed espropriativi;
- organizzazione amministrativa;
- compiti e requisiti del responsabile del procedimento;
- sicurezza del lavoro.

Sul versante oggettivo, i confini contenutistici del regolamento vengono tracciati dall'articolo 5, comma 5, del Codice che indica un elenco analitico di profili disciplinatori di competenza regolamentare e si riferisce, nel contempo, alle materie per le quali la fonte regolamentare è, di volta in volta, richiamata da specifiche norme del Codice stesso.

In virtù della clausola di riserva risultante dal combinato disposto degli articoli 5, comma 3, e 196, comma 1, del Codice, il regolamento non contiene la disciplina esecutiva ed attuativa delle disposizioni del Codice in materia di lavori, servizi e forniture nel settore della difesa e di competenza del genio militare. Tale disciplina, in ossequio all'articolo 196, comma 1, del Codice, è contenuta in un apposito regolamento da adottare, *ex* articolo 17, comma 1, della legge n. 400/1988, su proposta del Ministro della difesa, di concerto con i Ministri delle infrastrutture e dei trasporti e dell'economia e delle finanze.

Il regolamento contiene anche la disciplina delle procedure di affidamento ed esecuzione dei lavori, servizi e forniture eseguite nel territorio degli Stati esteri nell'ambito di attuazione della legge 26 febbraio 1987, n. 49, sulla cooperazione allo sviluppo, nonché dei lavori su immobili all'estero ad uso dell'amministrazione del Ministero degli affari esteri.

Sul piano sistematico, la struttura del testo asseconda, in linea di massima, l'ordine espositivo del Codice ed è conforme alla graduale evoluzione delle fasi del rapporto tra amministrazioni ed operatori economici[3].

La regolamentazione dei lavori nei settori ordinari è formulata secondo un ordine degli argomenti che segue le fasi di realizzazione dell'opera: dall'individuazione del responsabile del procedimento e dall'inserimento dell'opera nella programmazione, alla progettazione e verifica del progetto, all'esecuzione dei lavori, alla contabilità, fino al collaudo[4].

---

[3] Lo schema di regolamento si compone di sette parti: parte I (Disposizioni comuni); parte II (Contratti pubblici relativi a lavori nei settori ordinari); parte III (Contratti pubblici relativi a servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria nei settori ordinari); parte IV (Contratti pubblici relativi a forniture e altri servizi nei settori ordinari); parte V (Contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture nei settori speciali); parte VI (Contratti eseguiti all'estero); parte VII (Disposizioni transitorie e abrogazioni).

[4] Si evidenziano come elementi innovativi: le disposizioni relative al responsabile del procedimento, che chiariscono che, per quanto riguarda i lavori, deve essere un tecnico in servizio presso le amministrazioni aggiudicatici, anche di qualifica non dirigenziale, con idonea professionalità; la definizione, assente nella previgente disciplina regolamentare, dei contenuti dello studio di fattibilità; una definizione più analitica dei livelli di progettazione (la preliminare e la definitiva) con particolare riferimento alle relazioni tecniche ed agli elaborati grafici; la regolamentazione della verifica del progetto da parte di strutture interne o esterne alla stazione appaltante, ma comunque accreditate. Riguardo a tale ultimo aspetto, un apposito regolamento per la verifica del progetto era già previsto dall'articolo 30, comma 6, della legge n. 109/1994, come modificato dall'articolo 7, comma 1, lettera *t*), della legge n. 166/2002; la disposizione è ora riportata all'articolo 112, comma 5, del Codice. La verifica del progetto è finalizzata ad accertare la conformità della soluzione progettuale prescelta alle specifiche disposizioni funzionali, prestazionali, normative e tecniche contenute nello studio di fattibilità, nel documento preliminare alla progettazione ovvero negli elaborati progettuali già approvati. La verifica accerta in particolare: la completezza della progettazione; la coerenza e la completezza del quadro economico in tutti i suoi aspetti; l'appaltabilità della soluzione progettuale prescelta; i presupposti per la durabilità dell'opera nel tempo; la minimizzazione dei rischi di introduzione di varianti e di contenzioso; la possibilità di ultimazione dell'opera entro i termini previsti; la sicurezza delle maestranze e degli

1.2. Alcune proposte di modifica del Codice dei contratti pubblici

A seguito di specifica richiesta della Corte, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha segnalato alcune criticità evidenziate dagli operatori del settore (Amministrazioni aggiudicatrici ed associazioni di imprenditori edili e di progettisti) connesse all'attuale periodo di sfavorevole congiuntura economica; in relazione a tali segnalazioni, l'Amministrazione ha avanzato l'ipotesi di introdurre ulteriori modifiche al Codice dei contratti pubblici.

---

utilizzatori. Il regolamento prevede che le attività di verifica possano essere affidate ad organismi di ispezione (di tipo A, B e C) che, per lavori di importo superiore a 20 milioni di euro, devono essere accreditati ai sensi della norma UNI CEI EN ISO/IEC 17020. Si segnala l'apertura agli organismi di tipo C del mercato delle attività di verifica di progetti di importo superiore ai 20 milioni di euro relativi alle opere non strategiche, rispetto alla limitazione vigente per le infrastrutture strategiche che, sopra questa soglia, consentono l'operatività esclusiva degli organismi di tipo A e B.

E' poi disciplinato il sistema di qualificazione unico per tutti gli esecutori di lavori pubblici attualmente contenuto nel d.P.R. n. 34/2000. Gran parte delle modifiche e delle innovazioni apportate dalle previsioni dello schema di regolamento, rispetto alle norme previste dal d.P.R. n. 34/2000, traggono origine essenzialmente dalla necessità di dare attuazione alle novità introdotte dal Codice nella medesima materia.

Il regolamento disciplina anche il cosiddetto "*performance bond*", la garanzia globale di esecuzione, prevista dall'articolo 129, comma 3, del Codice, già articolo 30, comma 7-*bis*, della legge n. 109/1994, introdotto dalla legge n. 415/1998, quale sistema inteso ad associare alla semplice garanzia fidejussoria di buon adempimento una più vasta garanzia di fare, che obbliga il garante a far conseguire alla stazione appaltante o al soggetto aggiudicatore l'oggetto stesso della prestazione contrattuale. Questo tipo di garanzia dovrebbe espletare una essenziale funzione di selezione qualitativa delle imprese, ai fini dell'accesso alle gare e consentire alle stazioni appaltanti o ai soggetti aggiudicatori di conseguire, in caso di inadempienza grave delle imprese esecutrici, non già il semplice risarcimento monetario, ma la stessa realizzazione sollecita dell'opera, che costituisce l'obiettivo primario ed essenziale delle stazioni appaltanti e dei soggetti aggiudicatori.

Sono poi disciplinati dal regolamento i servizi d'architettura ed ingegneria, collocati subito dopo la parte dedicata ai lavori, separatamente dagli altri servizi. Al riguardo si segnala, in particolare, la procedimentalizzazione della gara per l'affidamento dei servizi di ingegneria ed architettura di importo pari o superiore a 100.000 euro e della gara informale per l'affidamento di quelli di importo inferiore a 100.000 euro. Per le gare si prevede una valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa secondo quattro parametri: aspetti qualitativi dell'offerta; illustrazione delle modalità di svolgimento delle prestazioni oggetto dell'incarico; ribasso percentuale unico indicato nell'offerta economica; riduzione percentuale indicata nell'offerta economica con riferimento al tempo. Per la gara informale, basata su elenchi aperti di operatori economici ovvero su indagini di mercato, si richiede il rispetto dei principi comunitari (non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza) e del criterio di rotazione.

Riguardo ai servizi diversi da quelli attinenti all'architettura e all'ingegneria e le forniture, disciplinati per la prima volta a livello regolamentare, il regolamento segue l'orientamento generale del Codice volto a garantire i maggiori vincoli che caratterizzano, tradizionalmente, la normativa sui lavori nel rispetto delle differenze di questi settori. Nell'attuare i rinvii operati dal Codice, il regolamento introduce alcuni profili di rilevante novità nella disciplina del settore dei servizi e delle forniture in ordine alle varie fasi in cui si articola la procedura di affidamento, oltre a chiarire e dettagliare le modalità applicative di alcuni istituti. Tra gli elementi di maggiore innovatività si segnala che, per la prima volta, si introduce una disciplina della programmazione degli appalti di forniture e di servizi al fine di garantire anche in tale settore una razionale ed adeguata organizzazione delle attività, prendendo a riferimento – pur con i necessari adattamenti – la normativa dei lavori pubblici. E' stata, poi, introdotta una disciplina di dettaglio dei compiti e delle attività del responsabile del procedimento che, nell'intento di tener conto delle peculiarità del settore e di consentire un'adeguata applicazione della figura del responsabile del procedimento, prevede alcuni elementi di flessibilità attraverso un'articolazione dei detti compiti ed una attività modulabile in parte anche in base ai regolamenti delle singole stazioni appaltanti (in considerazione dell'elevata eterogeneità soggettiva – a livello di tipologie di stazioni appaltanti – ed oggettiva – in termini di varietà di categorie merceologiche – che caratterizza il settore). Un ulteriore profilo di novità è rappresentato dall'introduzione nell'ambito della finanza di progetto di un adattamento della disciplina prevista per i lavori, nonché dalla definizione della progettazione di servizi e forniture.

E' disciplinato il sistema dinamico di acquisizione e sono stabiliti i presupposti, le condizioni e le modalità di svolgimento dell'asta elettronica; si prevede, sempre in tema di *e-procurement*, una procedura interamente gestita con sistemi telematici – ivi compreso il mercato elettronico per gli acquisti d'importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario – mettendo a frutto le esperienze ed i progressi tecnologici già raggiunti in applicazione del d.P.R. n. 101/2002 e coordinando il contenuto dello stesso alla disciplina del Codice. Infine, si segnala l'introduzione di un'articolata disciplina in tema di esecuzione del contratto e contabilità, nonché in tema di collaudo e verifica di conformità delle prestazioni contrattuali.

Una prima ipotesi riguarda il sistema di adeguamento dei prezzi contrattuali. Il Codice dei contratti pubblici disciplina, all'articolo 133, il sistema di adeguamento dei prezzi contrattuali che prevede che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti rilevi annualmente, con proprio decreto, le variazioni percentuali su base annuale superiori, in aumento o in diminuzione, al dieci per cento dei singoli prezzi dei materiali da costruzione ritenuti più significativi. La compensazione, su richiesta dall'appaltatore, è determinata applicando la percentuale di variazione che ecceda il dieci per cento del prezzo dei singoli materiali da costruzione impiegati nelle lavorazioni contabilizzate nell'anno precedente.

Nel corso dell'anno 2008 si sono verificati aumenti imprevedibili dei costi di alcuni materiali da costruzione che hanno inciso fortemente sui rapporti contrattuali di lavori pubblici, portando le imprese esecutrici a richiedere in alcuni casi la risoluzione del contratto.

Per evitare una situazione di blocco nella realizzazione delle infrastrutture necessarie per lo sviluppo del Paese e le conseguenti pesanti ricadute anche di ordine occupazionale, il Governo è intervenuto con l'introduzione, a livello legislativo, di un nuovo meccanismo di adeguamento dei prezzi, limitato all'anno 2008, ritenuto più adeguato alle esigenze del settore edile caratterizzato da forti oscillazioni di prezzo di alcuni materiali.

Il decreto legge 23 ottobre 2008, n. 162, convertito dalla legge 22 dicembre 2008, n. 2015, contiene, all'articolo 1, disposizioni speciali relative al solo anno 2008, derogatorie rispetto alla disciplina prevista dall'articolo 133, commi 4, 5, 6 e 6-*bis* del Codice.

In particolare si prevede che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti rilevi, con proprio decreto, le variazioni percentuali, su base semestrale, intervenute, in aumento o in diminuzione, in misura superiore all'otto per cento dei singoli prezzi dei materiali da costruzione ritenuti più significativi, relative all'anno 2008; in data 30 aprile 2009 è stato emanato il primo decreto ministeriale.

La compensazione è determinata applicando alla quantità dei singoli materiali da costruzione impiegati nelle lavorazioni eseguite e contabilizzate nell'anno 2008, le variazioni percentuali dei prezzi (rilevate su base semestrale nei decreti ministeriali) per la parte eccedente l'otto per cento, se riferite a variazioni nell'anno 2008 ed eccedenti il dieci per cento, se riferite a più anni.

Si evidenzia che, a differenza delle disposizioni previste in materia di adeguamento dei prezzi contrattuali dall'articolo 133, la rilevazione avviene su base semestrale anziché annuale e

---

[5] Recante *"Interventi urgenti in materia di adeguamento dei prezzi di materiali da costruzione, di sostegno ai settori dell'autotrasporto, dell'agricoltura e della pesca professionale, nonché di finanziamento delle opere per il G8 e definizione degli adempimenti tributari per le regioni Marche ed Umbria, colpite dagli eventi sismici del 1997"*.

l'"alea" è ridotta dal dieci all'otto per cento; è infine introdotto un meccanismo di "cumulo" delle variazioni precedenti all'anno 2008, detraendo un'unica "alea" del dieci per cento.

Gli operatori del settore chiedono che il sistema di adeguamento dei prezzi di carattere eccezionale introdotto per il solo anno 2008 sia stabilizzato e divenga permanente; in tale ipotesi sarebbe necessario procedere all'armonizzazione e al coordinamento delle nuove disposizioni nell'ambito del Codice.

Una seconda ipotesi riguarda il prefinanziamento nell'affidamento a contraente generale. Secondo quanto previsto dall'art. 176, comma 2, lett. e) del Codice dei contratti, tra le numerose attività e funzioni attribuite al contraente generale rientra il prefinanziamento dell'opera, nella misura indicata nel bando di gara (art. 176, comma 12); è altresì previsto che, qualora il contraente generale non disponga direttamente delle risorse necessarie, lo stesso, direttamente o tramite la società di progetto, possa reperirle sul mercato attraverso l'emissione di obbligazioni che godono di una particolare garanzia.

La norma vigente prefigura, quindi, nel caso di affidamento a contraente generale, uno specifico coinvolgimento finanziario del soggetto privato rispetto all'opera da realizzare, che consiste nell'anticipazione temporale del costo dell'intervento al committente, il quale deve rifondere il contraente generale di quanto anticipato entro i termini del collaudo dell'opera. Inoltre, la maggiore entità del prefinanziamento che il candidato è in grado di offrire rispetto a quella prevista dal bando di gara può costituire, ai sensi dell'art. 177, comma 4, lettera g), del Codice, elemento di valutazione per l'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

L'Amministrazione delle infrastrutture e dei trasporti ha evidenziato che sono pervenute numerose segnalazioni circa le difficoltà per i contraenti generali esecutori delle opere di interesse strategico, stante l'attuale periodo di sfavorevole congiuntura economica, di sostenere gli oneri connessi all'obbligo di prefinanziamento, con conseguente rischio di fermo dei cantieri. Al riguardo il Ministero riferisce che sono all'esame proposte di modifica normativa tese ad incidere sulle disposizioni vigenti in materia di prefinanziamento del contraente generale e volte a ridurre la quota di prefinanziamento per le gare ancora da bandire; è in corso altresì la valutazione dell'ipotesi di prevedere, conseguentemente, specifiche disposizioni transitorie per i contratti in corso, al fine di garantire il permanere delle iniziali condizioni di equilibrio contrattuale.

Un'ulteriore ipotesi riguarda il procedimento di verifica delle offerte anomale. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha altresì segnalato alcune ulteriori richieste di modifica al Codice dei contratti, sempre dettate dall'attuale periodo di sfavorevole congiuntura

economica. Tali richieste sono finalizzate a ridurre i tempi per pervenire all'aggiudicazione del contratto, in considerazione della necessità dell'accelerazione degli investimenti pubblici.

Circa le gare da aggiudicare con il criterio del prezzo più basso, per le quali all'articolo 86, comma 5, del Codice dei contratti è previsto che, ai fini della valutazione della congruità delle offerte, queste siano corredate dalle giustificazioni relative a voci di prezzo che concorrono a formare l'importo complessivo posto a base di gara, è auspicata una modifica legislativa volta a reintrodurre la disposizione già contenuta nella previgente legge "Merloni". In base a tale disposizione, le offerte devono essere corredate da giustificazioni relative a voci di prezzo più significative (indicate nel bando di gara o nella lettera di invito) che concorrono nel loro insieme a formare un importo non inferiore al settantacinque per cento di quello posto a base d'asta.

Inoltre, riguardo alla procedura di verifica dell'anomalia delle offerte attualmente disciplinata dagli articoli 86 e 88 del Codice dei contratti, è all'esame la possibilità di introdurre alcune disposizioni di semplificazione finalizzate a snellire la procedura (eliminazione della fase intermedia tra la richiesta di ulteriori precisazioni e il contraddittorio, riduzione dei termini procedimentali).

Sono, infine, all'esame le seguenti ipotesi di riduzione dei termini sempre ispirate all'esigenza di pervenire con la massima rapidità all'aggiudicazione del contratto:

- all'art. 70 del Codice dei contratti consentire, nelle procedure ristrette, l'utilizzo del termine abbreviato per la presentazione dell'offerta, previsto per i casi di urgenza, anche per le offerte riguardanti le prestazioni aventi ad oggetto il progetto definitivo, purché l'offerta non consista nell'elaborazione del progetto stesso;

- agli articoli 165 e 166 del Codice dei contratti, ridurre, per le opere di interesse strategico, i tempi di approvazione rispettivamente del progetto preliminare e del progetto definitivo mediante abbreviazioni dei termini procedurali attualmente previsti.

1.3. Programma di razionalizzazione degli acquisti per beni e servizi della P.A.

L'attività del Programma di razionalizzazione degli acquisti nella Pubblica Amministrazione è stata condotta dal Ministero dell'economia e delle finanze, tenendo conto degli elementi di novità che più hanno inciso sul modello di acquisto della Pubblica Amministrazione nel biennio 2007-2008. Si tratta, da un lato, dell'introduzione dell'obbligatorietà per le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato di acquistare tramite il mercato elettronico e, per determinate tipologie di beni e servizi, mediante il sistema delle

convenzioni (attraverso anche procedure telematiche); dall'altro del sistema di controllo dei consumi e delle prestazioni della funzione acquisti attraverso utili strumenti di programmazione e gestione dei fabbisogni.

Per quanto riguarda in particolare la programmazione dei fabbisogni e il sistema dei controlli dei consumi e delle prestazioni, la legge finanziaria 2008, (art. 2, commi 569, 570 e 571) ha previsto l'adozione di un sistema di rilevazione dei fabbisogni delle Amministrazioni statali, anche sulla base della spesa storica e di un'analitica rilevazione delle esigenze collegate funzionalmente alle attività da svolgere per l'interesse pubblico. E' stato inoltre introdotto l'obbligo per le Amministrazioni statali di inviare, annualmente, al Ministero dell'economia e delle finanze, i dati relativi alle previsioni del fabbisogno di beni e servizi.

Al fine di garantire un'effettiva applicazione delle disposizioni relative all'utilizzo dei parametri di prezzo-qualità delle convenzioni quadro, il successivo comma 572 ha disposto che il Ministero, attraverso la Consip, predisponga e metta a disposizione delle Amministrazioni strumenti di supporto per la valutazione della comparabilità dei beni e servizi da acquistare, nonché per le attività di individuazione e corretta applicazione del *benchmark*.

L'articolo 3, comma 15, della medesima legge ha previsto, infine, che gli acquisti di beni e servizi delle società controllate da amministrazioni statali siano effettuati adottando parametri di qualità e di prezzo rapportati a quelli messi a disposizione dalla Consip.

Rispetto agli elementi suddetti il Programma ha fatto registrare nel 2008 risultati apprezzabili in termini di utilizzo, come evidenzia l'incremento del "transato"[6] sul sistema delle convenzioni (+74,39 per cento rispetto al 2007) e sul Mercato elettronico delle pubbliche amministrazioni (MEPA) (+106,2 per cento rispetto al 2007).

Si riportano di seguito le tabelle relative al sistema delle convenzioni7 di acquisto di beni e servizi e al mercato elettronico8 fornite dalla Consip con l'andamento del transato degli ultimi cinque anni:

---

[6] Con il termine "transato" la Consip prende in considerazione sia il valore delle transazioni effettuate direttamente sul mercato elettronico, sia il valore degli ordini effettuati sulle convenzioni disponibili nell'anno. In tale ultimo caso e in base alla specifica iniziativa si fa riferimento, di volta in volta, al costo dei beni ordinati (ad es. cancelleria), al valore dell'ordine (ad es. noleggio auto, buoni pasto), al valore dei consumi (ad es. telefonia, energia elettrica).

[7] I dati riportati in tabella confermano il crescente apprezzamento espresso dalle pubbliche amministrazioni nei confronti del programma, in grado non solo di rispondere al fabbisogno della P.A. in termini di beni e servizi, ma anche di generare risparmio diretto e indiretto all'interno della loro funzione acquisti. Rispetto agli elementi suddetti il Programma ha fatto registrare nel 2008, apprezzabili risultati in termini di utilizzo, come evidenzia il sostanziale incremento del transato complessivo sul Sistema delle convenzioni (+74 per cento sul 2007). Nel 2008 sono state gestite complessivamente 86 convenzioni, per un volume di spesa affrontata, che al 31/12/2008, è stato pari a 11.929 milioni di euro ed un risparmio potenziale, nel 2008, pari a un valore di 2.525 milioni di euro.
Per quanto riguarda la distribuzione del transato per comparto si rileva una prevalenza del comparto Stato, in linea con l'introduzione del regime di obbligatorietà per le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato (Finanziaria 2007) e un *trend* di crescita nel tempo degli altri comparti.

Transato (*) sulle Convenzioni per Comparto di Amministrazioni

(in migliaia di euro)

COMPARTI	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (marzo)
AMMINISTRAZIONI DEL COMPARTO STATO	541.361	466.509	713.248	707.350	1.140.015	138.029
AMMINISTRAZIONI DEL COMPARTO SANITA'	167.187	188.262	267.232	260.833	449.033	79.336
AMMINISTRAZIONI DEL COMPARTO ENTI LOCALI	262.185	254.576	273.467	423.493	787.149	111.769
AMMINISTRAZIONI DEL COMPARTO UNIVERSITA'	57.234	37.774	51.583	72.300	176.864	28.184
Totale	1.027.967	947.122	1.305.530	1.463.977	2.553.061	357.318
Valore transato comparto Stato/totale transato	52,70%	49,30%	54,60%	48,30%	44,70%	38,60%
Valore transato comparto Sanità/totale transato	16,30%	19,90%	20,50%	17,80%	17,60%	22,20%
Valore transato comparto Enti Locali/totale transato	25,50%	26,90%	20,90%	28,90%	30,80%	31,30%
Valore transato comparto Università/totale transato	5,60%	4,00%	4,00%	4,90%	6,90%	7,90%

(*)Transato: valore dei consumi, degli acquisti e degli ordini stipulati attraverso le convenzioni Consip.
Fonte Consip: elaborazione all'8 maggio 2009.

Transato sul MEPA per Comparto

(in migliaia di euro)

COMPARTI	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (aprile)	Totale Ente
STATO	3.323	12.009	12.142	53.735	125.842	31.093	238.144
ENTI LOCALI	3.413	11.113	14.682	16.541	22.647	7.706	76.102
SANITA'	918	4.401	7.840	8.780	15.497	8.192	45.627
UNIVERSITA'	505	2.355	3.372	4.556	8.270	2.898	21.957
TOTALE	8.159	29.879	38.036	83.612	172.256	49.888	

Fonte Consip: elaborazione all'8 maggio 2009.

L'obbligatorietà nell'utilizzo del mercato elettronico per le amministrazioni appartenenti ai quattro comparti indicati in tabella, nell'ipotesi di acquisti di importo sotto la soglia di rilievo comunitario ha determinato un risultato in termini di transato pari a 172,2 milioni di euro, rispetto al valore di 83,6 milioni del 2007. E' da segnalare, peraltro, l'avvio dell'implementazione dei nuovi strumenti di acquisto introdotti dal Codice dei contratti

[8] Il mercato Elettronico rappresenta lo strumento di *e-procurement* nell'ambito del programma di razionalizzazione della spesa che consente alle Amministrazioni registrate al MEPA di effettuare acquisti sotto la soglia comunitaria.
Nella tabella è stato rappresentato il valore del transato (valore degli acquisti effettuati) dalle Amministrazioni, a loro volta suddivise in quattro comparti.
Effettuando un raffronto dal 2005 al 2008, in linea generale i valori annuali complessivi mostrano un andamento crescente ogni anno rispetto a quello precedente, attestandosi su una percentuale di incremento medio pari al 100 per cento ca. Ciò pone in evidenza una notevole estensione dell'utilizzo dello strumento sia come numero di punti ordinanti (responsabili nelle pubbliche amministrazioni deputati ad effettuare impegni di spesa) sia come frequenza d'uso da parte degli stessi.
In particolare, il livello di crescita dei comparti in tale periodo, registra, per il comparto Stato un valore pari al 159 per cento ca., per gli Enti locali un incremento medio del 27 per cento ca., per la Sanità un incremento medio pari al 56 per cento ca. e infine per le Università un incremento medio pari al 53 per cento ca. E' da sottolineare che, per il comparto Stato, l'incremento del transato del 2007 sul 2006, ha registrato un incremento del 340 per cento ca. anche per effetto dell'introduzione dell'obbligatorietà dell'uso di tale strumento per gli acquisti sotto soglia comunitaria a partire dal luglio 2007.

pubblici, in particolare dell'accordo quadro che, ad avviso dell'Amministrazione, dovrebbe consentire nel futuro di migliorare il livello di copertura merceologica, la continuità e il risparmio9.

Il transato nell'ambito del MEPA comprende il valore degli ordini di acquisto effettuati dalle Amministrazioni abilitate. Si riporta qui di seguito una tabella con il dettaglio dei valori di spesa e del risparmio per comparto di Amministrazioni.

Dettaglio valori di spesa e risparmio per comparto di Amministrazioni

(in migliaia di euro)

CONVENZIONI 2004						
Valori in K/€	STATO	SANITA'	ENTI LOCALI	UNIVERSITA'	ALTRE P.A. (*****)	TOT
Spesa affrontata*	946.000	3.291.000	951.000	117.000	346.000	5.651.000
Risparmio potenziale**	364.592	265.836	204.697	57.260	55.203	947.588
Transato ***	541.361	167.187	262.185	57.234	0	1.027.967
Risparmio diretto ****	351.249	108.475	170.112	37.265	0	667.101

CONVENZIONI 2005						
Valori in K/€	STATO	SANITA'	ENTI LOCALI	UNIVERSITA'	ALTRE P.A.	TOT
Spesa affrontata*	3.149.000	6.288.000	3.304.000	390.000	537.000	13.668.000
Risparmio potenziale**	782.000	675.000	687.000	87.000	75.000	2.306.000
Transato ***	466.509	188.262	254.576	37.774	0	947.121
Risparmio diretto ****	57.350	23.144	31.296	4.644	0	116.434

CONVENZIONI 2006						
Valori in K/€	STATO	SANITA'	ENTI LOCALI	UNIVERSITA'	ALTRE P.A.	TOT
Spesa affrontata*	3.083.000	6.764.000	3.362.000	617.000	968.000	14.794.000
Risparmio potenziale**	744.000	843.000	759.000	131.000	303.000	2.780.000
Transato ***	713.248	267.232	273.467	51.583	0	1.305.530
Risparmio diretto ****	117.103	43.875	44.898	8.469	0	214.345

[9] L'anno 2008 è stato caratterizzato dalle prime sperimentazioni dei nuovi strumenti di acquisto, in particolare dell'accordo quadro. L'accordo quadro è un accordo concluso tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici, il cui scopo è quello di stabilire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo (massimo 4 anni), in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste.
Considerata l'innovatività dell'istituto e l'assenza, allo stato attuale, di precedenti, le iniziative hanno rivestito carattere necessariamente "sperimentale", anche in considerazione del fatto che si prevede l'espletamento di ciascuna fase dell'accordo quadro mediante il sistema telematico. Le merceologie oggetto di sperimentazione hanno riguardato l'ambito informatico *(server blade* e *storage* di fascia alta) e quello dei beni e servizi (vestiario per la Polizia di Stato e per le altre Amministrazioni centrali).

segue tavola

CONVENZIONI 2007

Valori in K/€	STATO	SANITA'	ENTI LOCALI	UNIVERSITA'	ALTRE P.A.	TOT
Spesa affrontata*	4.668.800	2.468.730	5.401.790	1.233.300	0	13.772.620
Risparmio potenziale**	1.219.000	555.000	1.408.000	489.000	0	3.671.000
Transato ***	707.350	260.833	423.493	72.300	0	1.463.976
Risparmio diretto ****	225.642	83.205	135.092	23.063	0	467.002

CONVENZIONI 2008

Valori in K/€	STATO	SANITA'	ENTI LOCALI	UNIVERSITA'	ALTRE P.A.	TOT
Spesa affrontata*	4.026.000	2.657.000	4.644.000	602.000	0	11.929.000
Risparmio potenziale**	840.000	608.000	928.000	149.000	0	2.525.000
Transato ***	1.140.015	449.033	787.149	176.864	0	2.553.061
Risparmio diretto ****	318.791	125.567	220.117	49.458	0	713.932

CONVENZIONI 2009 (dato a marzo)

Valori in K/€	STATO	SANITA'	ENTI LOCALI	UNIVERSITA'	ALTRE P.A.	TOT
Spesa affrontata*	3.358.000	2.346.000	3.778.000	517.000	0	9.999.000
Risparmio potenziale**	615.000	551.000	718.000	120.000	0	2.004.000
Transato ***	138.029	79.336	111.769	28.184	0	357.318
Risparmio diretto ****	30.369	17.455	24.591	6.201	0	78.617

(*) Spesa Affrontata: quota di spesa pubblica per la quale è stata aggiudicata una convenzione.
(**) Risparmio potenziale: calcolo del risparmio rispetto alla spesa affrontata considerando l'effetto benchmark prodotto da convenzioni Consip.
(***) Fonte Consip: elaborazione all'8 maggio 2009.
(****) Risparmio diretto: valore del risparmio rispetto al transato secondo percentuali di risparmio da indagine Istat o a seguito dell'aggiudicazione di gara.Valore calcolato sulla base della % di transato per comparto.
(*****) I valori relativi alle altre P.A. sono stati progressivamente riclassificati all'interno dei vari comparti.

Nel 2008 la politica di razionalizzazione degli acquisti pubblici, al fine di evitare duplicazioni di costi e di funzioni, ha richiesto una forte cooperazione tra gli attori centrali e locali coinvolti in tema di *e-procurement* e l'avvio del sistema dalla rete.

Infine particolare attenzione è stata posta agli "acquisti verdi", elemento strategico più volte rimarcato dal legislatore per la crescita della funzione acquisti. Sono stati realizzati progetti specifici inerenti all'attuazione del Piano di azione nazionale per la diffusione del Green Public Procurement, che hanno riguardato non solo il sistema delle convenzioni, ma anche il mercato elettronico attraverso l'integrazione di categorie afferenti a materie legate alla sostenibilità ambientale.

2. L'attività dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture

Nel corso del 2008 l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ha posto in essere le attività relative alle nuove competenze attribuitele dal Codice degli appalti.

Le nuove unità organizzative, Vigilanza Lavori (VILA)[10] e Vigilanza Servizi e Forniture (VISF)[11], istituite nel corso dell'anno 2007, hanno consentito l'interlocuzione dell'Autorità con mercati diversi che, pur disciplinati dalle stesse norme, esprimono tuttavia problematiche differenti.

Da segnalare è la realizzazione dell'"Indagine conoscitiva svolto sulla struttura e l'evoluzione del mercato dei servizi di qualificazione (SOA)". Sono stati messi a fuoco, partendo dall'analisi concreta sulle 36 SOA autorizzate alla data del 1° ottobre 2008, gli elementi di carattere giuridico, finanziario, sociale, economico, organizzativo ed evolutivo delle SOA al fine di ottenere una panoramica utile, soprattutto agli addetti ai lavori, sugli orientamenti del mercato del servizio di qualificazione in relazione alla qualità dello stesso.

Un'altra attività da segnalare è quella relativa alle nuove registrazioni nel Casellario informatico. L'inserimento delle notizie nel casellario è, infatti, il particolare sistema sanzionatorio a carico di quelle imprese che hanno perduto o non posseggono i requisiti di carattere generale, di cui all'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 163/2006, con il conseguente impedimento a contrarre con la Pubblica Amministrazione.

Le annotazioni vengono effettuate, su segnalazione delle stazioni appaltanti, mediante un procedimento istruttorio che non assegna all'Ufficio preposto (Ufficio VERI: verifica requisiti imprese qualificate) margini discrezionali di valutazione di quanto segnalato, salvo la verifica di congruenza di quanto rappresentato con le previsioni normative in materia di sicurezza.

---

[10] Si riportano qui di seguito i dati sull'attività svolta dal settore VILA nel 2008 in relazione al numero delle segnalazioni pervenute:

1. esposti, segnalazioni, quesiti e dubbi interpretativi su lavori (n. 1422);
2. comunicazioni di fatti specifici (n. 122);
3. esposti rimessi al settore pre-contenzioso (n. 91);
4. esposti, segnalazioni, comunicazioni fatti specifici archiviati a seguito di breve esame (n. 417);
5. istruttorie aperte per effetto di esposti segnalazioni, comunicazioni fatti specifici (n. 524);
6. istruttorie aperte d'ufficio (n. 16);
7. istruttorie non ancora definite (n. 184);
8. istruttorie archiviate senza rilievi per le S.A. (n. 141);
9. istruttorie definite con rilievi alle stazioni appaltanti (n. 226);
10. istruttorie definite, oltre che con rilievi alla S.A., con segnalazione alla Procura della Corte dei conti (n. 15);
11. istruttorie definite, oltre che con rilievi alla S.A., con segnalazione alla Procura della Repubblica (n. 4);
12. sistema di qualificazione delle imprese note in entrata (n. 3782);
13. attività sanzionatoria (n. 77);
14. attività di nuove registrazione nel Casellario informatico (n. 1100).

L'Autorità pubblica il provvedimento "interdittivo" nel casellario informatico per darne notizia alle stazioni appaltanti[12].

Per quanto riguarda la Vigilanza sugli appalti di servizi e forniture, nell'anno 2008 sono pervenuti all'Autorità n. 1.879 tra esposti, segnalazioni, quesiti ed altre comunicazioni[13].

L'attività di vigilanza è stata svolta dall'Autorità sia su istanza di parte, mediante l'invio di segnalazioni o esposti motivati, sia su iniziativa d'ufficio orientata verso l'approfondimento di cause sottese al manifestarsi di disfunzioni nel mercato dei contratti pubblici di servizi e forniture, con l'obiettivo di far emergere profili di interesse generale.

Nei casi in cui siano stati riscontrati la non conformità dell'operato della stazione appaltante al dettato normativo, ovvero il mancato rispetto dei principi generali della libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità di cui all'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 163/2006, l'Autorità ha provveduto a contestare alla stazione appaltante la violazione di legge riscontrata, indicando le modalità corrette che avrebbero dovuto osservarsi e, contestualmente, invitandola a seconda dei casi a:

- riformulare il bando contenente le clausole illegittime e a provvedere ad una nuova aggiudicazione;
- a valutare la possibilità di un provvedimento di autotutela nel senso di annullamento o modifica delle determinazioni assunte che avrebbe dovuto tener conto, per la scelta degli indirizzi da adottare, dei motivi di interesse pubblico che attengono alle fattispecie esaminate.

---

[11] L'attività dell'unità Vigilanza Lavori è stata oggetto di 38 delibere del Consiglio su un totale di 66 complessive. Ha interessato 4 determinazioni su 6 e due segnalazioni al Governo ed al Parlamento.

[12] Nel corso dell'anno 2008 risultano pervenute all'Autorità n.1306 segnalazioni e risultano inserite circa 1100 annotazioni (al netto di quelle riferite al procedimento ex art. 48, di quelle cancellate e di quelle per provvedimento interdittivo ex art. 36-*bis* legge 248/06 art. 14 T.U. n. 81/2008). Per tale ultima tipologia sono state effettuate 690 annotazioni oltre a 461 integrazioni.
In totale le nuove annotazioni effettuate, conseguenti a nuove segnalazioni e provvedimenti interdittivi, risultano pari a 1790 (con esclusione dei provvedimenti art. 48 e delle cancellazioni).
In aggiunta alle nuove segnalazioni, nel corso dell'anno 2008 sono state esaminate anche 450 istanze di cancellazione o integrazione di precedenti annotazioni, ovvero quesiti vari.

[13] Nello specifico attengono a fattispecie che riguardano:
1. esposti/segnalazioni (n. 821), che hanno dato luogo a procedimenti di verifica e/o di istruttoria da parte dei settori territorialmente competenti;
2. segnalazioni di esclusione di imprese da gare pubbliche, relative all'attività di inserimento nel Casellario informatico di annotazione a carico delle imprese qualificate delle cause di esclusione dalle gare d'appalto, ai sensi dell'art. 38 del d.lgs. n. 163/06 (n. 652);
3. comunicazioni di esclusione di imprese in esito a verifica dei requisiti di carattere speciale, ai sensi dell'art. 48 del d.lgs. 163/ 06 (n. 235);
4. fatti e circostanze di scarsa rilevanza ai fini dell'attività dell'Autorità, comunicate solo per conoscenza e, in generale, immediatamente archiviate (n. 171).

Ai responsabili dei procedimenti interessati ai rilievi mossi è stato, inoltre, chiesto contestualmente di comunicare le conclusioni di tale attività di riesame ai sensi dell'art. 6 del codice.

E' da segnalare, inoltre, l'indagine sulla gestione dei rifiuti urbani avviata a seguito di vari esposti relativi all'affidamento dei servizi di gestione dei rifiuti stessi, nei quali si lamentava un frequente ricorso alle proroghe dei contratti già in essere. L'indagine è stata indirizzata a verificare le modalità di affidamento degli attuali servizi ambientali anche alla luce della giurisprudenza comunitaria.

Le nuove norme introdotte dal legislatore nel corso del 2008 hanno richiesto numerosi interventi dell'Autorità, sollecitati sia da parte delle stazioni appaltanti sia da parte delle imprese, tesi a chiarire le disposizioni emanate in relazione alla complessità delle procedure ed alle interazioni delle stesse con le rimanenti parti del codice.

Le tematiche sviluppate afferiscono, tra l'altro, alla finanza di progetto: l'Autorità, tenuto conto del nuovo assetto della materia, ha ritenuto opportuno fornire alle amministrazioni aggiudicatrici ed alle imprese, alcune prime indicazioni operative, in merito a talune problematiche interpretative riguardanti le nuove procedure di gara.

In ordine alla nuova disciplina dei servizi pubblici locali, ex articolo 23-*bis* del DL n. 112/2008, conv. dalla legge n. 133/2008, l'Autorità ha sottolineato l'importanza di una celere definizione del quadro giuridico mediante l'emanazione dei regolamenti entro i termini previsti dal citato articolo 23-*bis* e, nell'ambito dei compiti ad essa assegnati, ha ritenuto opportuno predisporre un atto di segnalazione per il Governo e il Parlamento su alcuni aspetti della riforma particolarmente critici, anche con riferimento alla disciplina dell'affidamento e gestione dei servizi pubblici locali[14].

L'attività dell'Autorità nel corso del 2008 è stata caratterizzata anche da attività istruttoria afferente alle indagini conoscitive di settore. Nel merito ha proceduto all'esame delle criticità degli affidamenti *in house* dei Servizi idrici integrati, del sistema tariffario nella gestione integrata dei servizi idrici, delle modalità di regolamentazione delle tariffe autostradali, nonché dei meccanismi per il loro periodico aggiornamento e adeguamento dei prezzi contrattuali.

All'Autorità sono attribuite particolari competenze nel settore del contenzioso sulla contrattualistica pubblica. I due strumenti deflattivi del contenzioso operanti presso l'Autorità

[14] Le questioni oggetto della segnalazione hanno riguardato i seguenti aspetti: l'armonizzazione della nuova disciplina con quelle vigenti di settore; la disciplina dell'affidamento in via ordinaria; la disciplina del modello organizzativo *in house;* il regime transitorio; il miglioramento del sistema di indirizzo, rilevazione dati e controllo e degli strumenti di tutela non giurisdizionale.

sono: il procedimento per la soluzione delle controversie ai sensi dell'articolo 6, comma 7, lettera n) del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e l'arbitrato amministrato presso la Camera arbitrale per i contratti pubblici.

Quanto al primo strumento, il precontenzioso ha trovato nel corso del 2008 un ulteriore sviluppo, grazie alle sue caratteristiche - tra cui l'autonoma iniziativa delle parti nel promuovere l'intervento consultivo, la flessibilità e l'agilità della procedura, per la quale non sono richiesti particolari formalismi - che rendono l'istituto idoneo a raggiungere gli obiettivi, ripetutamente evidenziati dalla Commissione dell'Unione Europea, di garantire un accesso a mezzi di ricorso efficaci e rapidi avverso le decisioni prese dalle amministrazioni aggiudicatrici, nonché la possibilità di correggere le riscontrate violazioni in una fase in cui le stesse possono ancora essere emendate[15].

Rispetto all'anno 2007 va segnalato un incremento delle istanze di parere inviate del 32 per cento (dalle 564 istanze di parere pervenute nel 2007, alle 743 del 2008). Di tali istanze viene confermato il *trend* evidenziato lo scorso anno che vede i pareri resi dall'Autorità, nel periodo di riferimento, conseguenti ad istanze presentate dagli operatori economici nella misura del 76 per cento, e per il rimanente 24 per cento ad istanze presentate dalle stazioni appaltanti. Dall'esame dei dati relativi al 2008 emerge la tendenza delle stazioni appaltanti ad uniformarsi a tali pareri.

Quanto al contenzioso arbitrale, nel corso dell'anno 2008, si evidenzia un andamento favorevole dei procedimenti iscritti presso la Camera arbitrale. Ciò si desume sia dal numero delle domande di arbitrato con istanza di nomina di terzo arbitro pervenute alla Camera (n. 89 nel 2008, n. 53 nel 2007, n. 51 nel 2006, e n. 81 del 2005), sia dalle richieste di determinazione del deposito in acconto e dai relativi provvedimenti (pari a n. 78 nel 2008, a n. 46 nel 2007, a n. 36 nel 2006 e a n. 70 nel 2005). Elevato è stato anche il numero degli arbitrati in corso nel 2008 (91), dei quali 30 conclusi nell'esercizio.

Nel valutare tali dati occorre tenere conto del fatto che l'arbitrato amministrato, a partire dal 15 maggio 2005 (data in cui è entrata in vigore la legge 14 maggio 2005, n. 80), non costituisce più, come negli anni precedenti, l'unico sistema di giustizia arbitrale normativamente

[15] L'istituto consente di ottenere, senza versare alcun corrispettivo aggiuntivo al contributo dovuto ai sensi della legge n. 266/2005, un parere autorevole e neutrale, reso dall'Autorità che contribuisce a diminuire il contenzioso amministrativo. Alla luce dell'esperienza maturata nel corso del 2007, sulla base della casistica che via via si è creata, al fine di rendere il procedimento di precontenzioso più rispondente alle esigenze manifestate sia dal mercato, sia dalle stazioni appaltanti. Con provvedimento del 10 gennaio 2008 l'Autorità ha emanato un nuovo Regolamento sul procedimento per la soluzione delle controversie ai sensi dell'articolo 6, comma 7, lettera n), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, il quale ha definito e dettato alcuni aspetti del procedimento, che il previgente Regolamento non disciplinava.

previsto, potendo le parti nominare di comune accordo il presidente del collegio e, in conseguenza di tale scelta, seguire il modello dell'arbitrato libero.

In termini percentuali, peraltro, gli arbitrati amministrati hanno continuato a costituire una minoranza rispetto a quelli liberi, come è confermato dal dato relativo al deposito dei lodi. Risulta, infatti, che i lodi adottati nel 2008 in esito a procedure amministrate sono stati 26, mentre i lodi depositati in esito ad arbitrati liberi sono stati 158. La quota dell'1 per mille riscossa all'atto del deposito ha determinato l'introito di euro 2.439.013,57 a fronte di euro 1.960.283,96 del 2007.

Per ciò che concerne gli esiti dei lodi che concludono con soccombenze reciproche (la quota maggiore delle quali è a carico dell'Amministrazione), si rileva che il fenomeno ha una maggiore incidenza percentuale nei casi di progettazione architetturale e nella direzione dei lavori. Da tale fenomeno si possono desumere carenze da parte delle amministrazioni nello svolgimento delle attività concernenti tali delicate fasi.

3. Indagine conoscitiva sull'attività contrattuale delle Amministrazioni centrali dello Stato

Con la presente relazione la Corte ha dato avvio, in via sperimentale, ad un'indagine sull'attività contrattuale delle pubbliche Amministrazioni centrali, al fine di individuare, nel più ampio contesto di analisi della spesa pubblica, le criticità emerse nello svolgimento di tale attività, con particolare riferimento all'applicazione delle disposizioni del Codice dei contratti pubblici.

A tal fine è stato inviato alle Amministrazioni centrali un questionario nel quale sono state richieste le seguenti informazioni:

1. spesa complessiva, riconducibile all'attività contrattuale, articolata per missioni e programmi, con l'evidenza dell'incidenza percentuale rispetto a:

a) totale delle spese per finalità istituzionali;

b) totale delle spese di funzionamento;

c) totale complessivo;

2. ripartizione delle somme spese (impegnate) per tipologia di scelta del contraente (procedure aperte, procedure ristrette, procedure negoziate, tra le quali evidenziare le spese in economia);

3. somme accertate a seguito di contratti attivi;

4. utilizzazione della Consip (somme impegnate per acquisti di beni o servizi, totale contratti);

5. criticità riscontrate nell'applicazione del codice degli appalti;

6. misure adottate per prevenire la corruzione e le altre forme di illecito nell'ambito dell'attività contrattuale.

La seguente tabella riporta i dati forniti dalle Amministrazioni in risposta al punto 1 del questionario (l'allegato n. 1 rappresenta gli stessi dati suddivisi per missioni e programmi). Al riguardo si deve precisare che la richiesta si riferiva agli impegni assunti nel 2008 a seguito di nuovi contratti stipulati nello scorso esercizio. L'aggregazione dei dati sintetizzati nella tabella, stante il carattere sperimentale dell'indagine, deve considerarsi meramente indicativa. Si deve evidenziare inoltre che la spesa relativa alle categorie economiche II e XXI (in termini di stanziamenti definitivi di competenza ammonta per il 2008 rispettivamente a 12.505.435.522,38 euro ed a 7.568.609.873,83 euro[16]. Quanto al macroaggregato 1, Spese di funzionamento, lo stanziamento definitivo in termini di competenza per il 2008 è di 92.913.939.228,75 che va ridotto a 13.337.392.878,82 decurtando dalla cifra iniziale le spese del personale.

[16] A titolo meramente indicativo la tabella seguente ricostruisce la spesa, in termini di stanziamenti, derivante da attività contrattuale considerando i consumi intermedi rettificati (aggio e commissioni su titoli), gli investimenti (categoria XXI) e alcune poste integrative appartenenti alla categoria I e XII (buoni pasto, mense, vestiario, premi di assicurazione).

Categoria	Stanziamento definitivo
Cat 2 - Consumi intermedi	**11.075.015.258,38**
Aggio	-817.567.388,00
Comm tit	-612.852.876,00
Consumi intermedi	12.505.435.522,38
Cat 1 - Redditi di lavoro dipendente	**410.951.301,45**
Buoni pasto	129.220.879,10
Mense	180.294.180,54
Vestiario	101.436.241,81
Cat 21 - Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	**7.568.609.873,83**
Investimenti	7.568.609.873,83
Cat 12 - Altre uscite correnti	**5.157.558,05**
Premi di assicurazione	5.157.558,05
Totale complessivo	**19.059.733.991,71**

Ministeri

Contratti 2008: impegni in conto competenza*

(in migliaia di euro)

Amministrazione	Impegno spese istituzionali (a)	Inc. a/c	Impegno spese funzionamento (b)**	Inc. b/c	Totale impegno spese (c)	Inc. Totale c
Affari esteri	62.435	35,48	113.522	64,52	175.956	2,94
Ambiente e tutela del territorio	88.949	90,31	9.539	9,69	98.488	1,65
Beni ed attivita' culturali	94.258	68,81	42.725	31,19	136.983	2,29
Difesa	2.788.401	85,70	465.330	14,30	3.253.731	54,39
Economia e finanze	0	0,00	6.300	100,00	6.300	0,11
Giustizia	9.250	2,57	350.770	97,43	360.020	6,02
Infrastrutture	503.370	94,35	30.121	5,65	533.491	8,92
Interno	175.707	14,19	1.062.689	85,81	1.238.396	20,70
Istruzione	3.212	52,48	2.908	47,52	6.120	0,10
Lavoro e previdenza sociale	11.506	15,08	64.771	84,92	76.277	1,28
Politiche agricole alimentari e forestali	36.841	57,34	27.411	42,66	64.252	1,07
Sviluppo economico	17.562	54,59	14.606	45,41	32.168	0,54
Totale complessivo	**3.791.490**	**63,38**	**2.190.693**	**36,62**	**5.982.183**	**100,00**

Fonte dati: rielaborazione della Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni.

** Impegni assunti a seguito di nuovi contratti stipulati nello scorso esercizio.*

*** Per le spese di funzionamento si è fatto riferimento a quelle strumentali rispetto all'azione istituzionale delle Amministrazioni.*

Dai dati riportati nella tabella (esposti in termini di competenza) si evince che l'incidenza della spesa riguardante l'attività contrattuale è sostanzialmente modesta. In termini generali si può rilevare che, ferma restando la necessità di rendere quanto più efficienti ed economici i procedimenti per l'acquisto di beni e servizi e per la realizzazione delle opere, non sembra che gli ambiti sui quali operare riduzioni di spesa siano tali da offrire risultati quantitativamente interessanti.

La seguente tabella espone i dati forniti dalle Amministrazioni riguardo al punto 2 del questionario "Ripartizione delle somme spese (impegni) per tipologia di scelta del contraente".

Attività contrattuale

(in migliaiadi euro)

Amministrazione	Procedure	Appalto	Procedure	Procedure	di cui (in	Mercato	Convenzione	NC3A/	N/R*	Totale
Affari esteri	957		6.014	163.116	76.197	5.868				175.956
Ambiente e tutela			53.404	40.478	1.788	491	214			94.586
Beni ed attività	8.976	8.851		114.240	78.216	4.917				136.983
Difesa	273.096	669	276.312	1.754.179	49.875	3.267	14.690	1.357		2.323.570
Economia e finanze		551		0	2.007	1.653	2.089			4.293
Giustizia	16.738.234	0	59.624	365.663	6.252	8.009				17.171.529
Interno	154.228	133	560.052	735.733	526.051	41.455				1.491.602
Istruzione				4.038	700	420				4.458
Lavoro e	5.298		399	15.906	7.016	2.724	17.635			41.962
Politiche agricole	3.571		6.573	30.761	20.507	7.727			3.446	52.078
Sviluppo	1.444	250	6.527	23.007	16.301	3.609				34.837
Infrastrutture	40.324	16.334	147.585	193.955	47.325	3.903				402.102
Totale complessivo	**17.226.129**	**26.788**	**1.116.490**	**3.441.075**	**832.235**	**84.043**	**34.627**	**1.357**	**3.446**	**21.933.956**

Fonte dati: rielaborazione della Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni.
** NC3A/NAMSA : dati relativi al Ministero della difesa.*
*** N/R: dati di dettaglio non rilevati.*

La tabella mostra che, ad eccezione del Ministero della giustizia, le altre Amministrazioni ricorrono a procedure aperte in misura molto modesta. Prevale invece il ricorso alle procedure negoziate (in particolare al Ministero della difesa) e alle procedure ristrette. Anche le spese in economia raggiungono in alcune amministrazioni (Ministero dell'interno) valori percentualmente significativi. La Corte ritiene necessario che siano ricercate e approfondite le motivazioni alla base dello scarso ricorso alle procedure aperte e che siano monitorate costantemente le ragioni sostanziali del frequente ricorso alle procedure alternative; ciò al fine di individuare e rimuovere quanto più possibile gli ostacoli che si frappongono alla concorrenza nel mercato.

La seguente tabella espone i dati forniti dalle Amministrazioni riguardo al punto 3 del questionario "Somme accertate a seguito di contratti attivi".

Contratti attivi

(in migliaia di euro)

Amministrazione	Somme accertate a seguito di contratti attivi
Affari esteri	209
Beni ed attivita' culturali	18.711
Difesa	1.997
Giustizia	196.257
Interno	6.775
Lavoro e previdenza sociale	289
Totale complessivo	**224.238**

Fonte dati: rielaborazione della Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni.

La tabella evidenzia la sostanziale irrilevanza (in relazione al totale delle entrate finali) delle cifre acquisite all'entrata a seguito di contratti attivi. Ciò fa ritenere necessaria una valutazione di opportunità sulla possibile soluzione di centralizzare l'attività contrattuale in questione, al fine di non disperdere il tempo/persona delle risorse umane assegnate all'esperimento di procedure complesse a fronte di entrate molto esigue.

La seguente tabella espone i dati forniti dalle Amministrazioni riguardo al punto 4 del questionario "Utilizzazione della Consip" (le considerazioni generali sull'attività della Consip sono riportate nello specifico paragrafo).

Attività contrattuale Consip

(in migliaia di euro)

Amministrazione	Categoria	Somme impegnate	Numero contratti
Affari esteri	Beni	733	18
	Servizi	17.616	14
	Totale	**18.348**	**32**
Ambiente e tutela del territorio	Beni	730	112
	Servizi	3.344	15
	Totale	**4.074**	**127**
Beni ed attivita' culturali	Beni	2.255	778
	Servizi	3.572	226
	Totale	**5.827**	**1.004**
Difesa	Beni	50.864	184
	Servizi	21.661	32
	Totale	**72.525**	**216**
Economia e finanze	Beni	342	173
	Servizi	2.122	280
	Totale	**2.465**	**453**
Giustizia	Beni	42.046	11.034
	Servizi	61.131	393
	Totale	**103.177**	**11.427**
Infrastrutture	Beni	2.953	555
	Servizi	6.142	144
	Totale	**9.095**	**699**
Interno	Beni	16.891	182
	Servizi	34.022	204
	Totale	**50.913**	**386**
Istruzione	Beni	54	5
	Servizi	1.393	31
	Totale	**1.447**	**36**
Lavoro e previdenza sociale	Beni	173	3
	Servizi	453	28
	Totale	**626**	**31**
Politiche agricole alimentari e forestali	Beni	771	198
	Servizi	3.291	48
	Totale	**4.063**	**246**
Totale complessivo		**272.560**	**14.657**

Fonte dati: rielaborazione della Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni.

Quanto al punto 5 del questionario, relativo alle criticità riscontrate nell'applicazione del codice dei contratti, dalle risposte pervenute è emerso che la maggior parte delle Amministrazioni lamenta difficoltà nell'applicazione del Codice stesso, attribuita all'estrema complessità delle disposizioni in esso contenute. È inoltre formulato l'auspicio che si pervenga ad una semplificazione sia testuale che sostanziale delle norme in materia[17]. Si ritiene utile nelle pagine che seguono, in considerazione delle difficoltà gestionali che esse rivelano, riferire in ordine alle segnalazioni delle Amministrazioni interpellate.

Dalla documentazione pervenuta alla Corte si rileva che alcune amministrazioni non hanno indicato criticità nell'applicazione del Codice dei contratti pubblici (Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca; Ministero delle infrastrutture e dei trasporti).

Il Ministero dello sviluppo economico ha dichiarato di aver riscontrato difficoltà nell'applicazione dell'art. 48 del Codice dei contratti pubblici[18].

Il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali ha rilevato che l'art. 66, comma 7, relativo alle "Modalità di pubblicazione degli avvisi e dei bandi", nella parte in cui dispone che "gli avvisi e i bandi sono altresì pubblicati, dopo dodici giorni dalla trasmissione alla commissione", non chiarisce quale debba essere il periodo utile per la pubblicazione. Inoltre, una delle Direzioni generali dello stesso ministero, avendo fatto ricorso esclusivamente alla tipologia contrattualistica "lavori, servizi e forniture in economia", disciplinata dall'art. 125 (già prevista dal d.P.R. n. 384/2001[19]) - poiché i beni e servizi di cui essa ha avuto necessità di dotarsi maggiormente non superavano la soglia di euro 137.000[20] - afferma di aver riscontrato disagi in sede di indagini di mercato preventive, rispetto alla individuazione di almeno cinque operatori economici per ogni tipologia di beni e servizi, che potessero fornire garanzie adeguate in ordine ai requisiti di qualificazione e di affidabilità.

Nello svolgimento dell'attività contrattuale il Ministero della giustizia afferma di aver riscontrato un eccessivo costo delle pubblicazioni; criticità hanno anche interessato, per la maggior parte dei casi, l'acquisizione dei documenti richiesti per la partecipazione alle

---

[17] Le difficoltà sono state confermate anche nel corso delle audizioni dei rappresentanti dei ministeri tenutesi presso le Sezioni Riunite in sede di controllo tra la fine del 2008 e l'inizio del corrente anno.

[18] Non sono state però chiarite le ragioni delle criticità rilevate.

[19] D.P.R. 20 agosto 2001, n. 384, intitolato «Regolamento di semplificazione dei procedimenti di spese in economia».

[20] Gli importi di cui all'art. 125, comma 9, d.lgs. 163 del 2006, sono stati sostituiti dal Regolamento CE n. 1422 del 2007 che modifica le direttive CE n. 17 e 18 del 2004. Nello specifico, l'importo ammesso per le forniture e i servizi in economia per le amministrazioni aggiudicatrici di cui all'art. 28, comma 1, lettera a), deve essere inferiore a «133.000 euro» (anziché 137.000 euro) e per le stazioni appaltanti di cui all'art. 28, comma 1, lettera b), deve essere inferiore a «206.000 euro» (anziché 211.000 euro).

procedure di gara, nonché la fase di aggiudicazione quando gravata dalla procedura di anomalia dell'offerta.

Il Ministero degli affari esteri ha rilevato che la bassa soglia fissata per le spese in economia (130.000 euro per le spese ICT) non consente di intervenire con celerità nella esecuzione delle procedure; che i vincoli stabiliti dal Codice dei contratti per la procedura negoziata, previa emanazione del bando e senza bando, obbligano alla scelta della procedura aperta o ristretta anche quando la procedura negoziata sarebbe oggettivamente la più conveniente; che il procedimento di evidenza pubblica, risulta complesso e frastagliato in relazione agli adempimenti da compiere, per la mancata omogeneità delle soglie di spesa previste dalle varie autorità operanti nel settore dei contratti pubblici in generale e dell'ICT in particolare.

Problematiche di non poco conto hanno anche riguardato:

- l'applicazione della disciplina in materia di lavori all'estero, per il fatto che essa regolamenta i contratti relativi ai soli beni o servizi, mentre per i lavori in economia sussisterebbero, secondo l'Amministrazione, ambiti non ancora compiutamente disciplinati, ciò che consente margini interpretativi eccessivi nonché difficoltà di armonizzazione con le norme specifiche del Ministero degli affari esteri[21];

- l'individuazione della figura del responsabile unico del procedimento presso le sedi all'estero, in assenza di figure tecniche in servizio all'estero e nella sede centrale (sia per i lavori che per beni e servizi);

- la selezione del contraente da parte dell'Amministrazione, effettuata, volta per volta, tra imprese locali che possono non essere in grado di adempiere secondo i requisiti delle norme italiane di settore oppure tra imprese italiane, con potenziale incremento del costo dell'opera.

Il Ministero dell'interno ha segnalato difficoltà nell'applicazione della disciplina prevista dal Codice dei contratti pubblici, in particolare nell'ambito del Dipartimento dei vigili del fuoco del soccorso pubblico e della difesa civile. L'Amministrazione in primo luogo riferisce che, in materia di consorzi ordinari, vi è la carenza di norme che stabiliscano quali requisiti debbano essere posseduti e comprovati dal consorzio e dalle singole imprese consorziate. Evidenzia, infatti, che l'art. 35 del d.lgs. n. 163/2006, non menzionando i consorzi di cui all'art. 34, comma 1, lett. e) non sembrerebbe possa riferirsi anche ai consorzi ordinari concorrenti. In materia di approvazione dell'aggiudicazione, in relazione agli artt. 11 e 12 del d.lgs. n. 163/2006, viene riscontrata, poi, scarsa chiarezza ai fini della necessaria distinzione tra aggiudicazione

provvisoria, approvazione dell'aggiudicazione provvisoria, aggiudicazione definitiva ed efficacia dell'aggiudicazione definitiva, sia nell'uso della terminologia da parte del Codice che della successione temporale tra le suddette fasi. La procedura relativa alla verifica dell'anomalia dell'offerta, inoltre, sempre secondo quanto riferisce l'Amministrazione, risulterebbe farraginosa. Sono state segnalate notevoli complessità nella gestione dei rapporti con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, soprattutto nella fase di accesso al sito *internet* dell'Autorità e difficoltà nel contattare i referenti per la richiesta di chiarimenti sui quesiti di difficile comprensione. Laboriosa è risultata la gestione e la comunicazione delle informazioni per i frequenti rallentamenti di carattere tecnico verificatisi sul sito dell'Autorità, ad esempio, in fase di acquisizione del CIG (Codice Identificativo Gara). E' stato inoltre rilevato che il Codice dei contratti consentirebbe un ricorso troppo agevole alle procedure negoziate.

Anche l'attività contrattuale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare si è svolta nell'ambito delle direzioni generali. La Direzione per i servizi interni del Ministero ha reso noto che l'attività contrattuale da essa posta in essere è principalmente orientata all'acquisto di beni e servizi mediante convenzioni Consip e non richiede, pertanto, l'attivazione di specifiche procedure di gara. Tuttavia, nel corso dell'esercizio 2008, per la pendenza di un ricorso giurisdizionale in ordine all'affidamento da parte di Consip della convenzione buoni pasto per il Lazio, l'Amministrazione ha dovuto provvedere all'acquisizione diretta di buoni pasto, mediante la procedura di cui all'art. 57, comma 2, lett. c), del d.lgs. n. 163/2006[22], precedentemente forniti dal soggetto affidatario della convenzione (e dichiarato nuovamente aggiudicatario) ad un prezzo addirittura inferiore a quello ottenuto da Consip in sede di gara[23].

Il Ministero della difesa ha rilevato un'eccessiva complessità delle procedure di aggiudicazione nel caso di mere forniture e che l'aumento percentuale della cauzione definitiva di cui all'art. 113 dovrebbe essere commisurato alla media dei prezzi offerti e non al prezzo base palese; criticità hanno riguardato l'applicazione del documento unico di regolarità contributiva (DURC) presentato dai fornitori, sotto il profilo del raccordo tra i tempi e le modalità per il rilascio del documento e l'art. 125 del d.lgs. n. 163 del 2006 in tema di

---

[21] L'Amministrazione richiama ad es. il d.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18, relativo all'ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri.

[22] L'art. 57, comma 2, lett. c), intitolato "*Procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara*", dispone che "nei contratti pubblici relativi a lavori, forniture, servizi, la procedura è consentita: nella misura strettamente necessaria, quando l'estrema urgenza, risultante da eventi imprevedibili per le stazioni appaltanti, non è compatibile con i termini imposti dalle procedure aperte, ristrette, o negoziate previa pubblicazione di un bando di gara. Le circostanze invocate a giustificazione della estrema urgenza non devono essere imputabili alle stazioni appaltanti".

[23] L'Amministrazione ha dichiarato che l'importo complessivo di tale contratto è stato pari a euro 665.700,00.

procedure di economia. Inoltre, è stata resa nota la difficoltà di inserimento sul portale dell'Autorità dei dati relativi agli appalti aggiudicati e sono state riscontrate criticità in applicazione dell'art. 10 del Codice dei contratti pubblici in merito alla scelta del responsabile unico del procedimento per gli appalti, servizi e forniture e sui poteri dello stesso nei confronti degli altri attori coinvolti (in particolare più dirigenti con compiti specifici afferenti le particolari competenze), in caso di patologie procedimentali. Secondo l'Amministrazione della difesa sarebbe, invece, auspicabile la nomina di un responsabile del procedimento per ogni singola fase di progettazione, affidamento ed esecuzione, anche in considerazione della struttura gerarchica degli organi delle Forze armate. Tale struttura rende estremamente difficoltosa la nomina di un unico responsabile per attività spesso convergenti su enti territorialmente molto decentrati o frammentati. L'Amministrazione ha, tuttavia, rilevato che una deroga all'art. 10 è costituita dall'art. 196 del Codice[24] che detta una disciplina speciale per il settore della difesa, sebbene anche tale disposizione sia limitata ai soli appalti pubblici di lavori e non anche ai settori dei servizi e delle forniture. Ciò lascia, pertanto aperta la questione relativa alla necessità di individuare un soggetto che abbia competenze tecniche, giuridico-amministrative ed operative così diversificate.

Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ha rilevato che la soglia per gli appalti con procedura negoziata appare di importo non adeguato, segnalando l'esigenza di allinearla, quantomeno, all'andamento generale del costo della vita. L'Amministrazione ha inoltre riscontrato criticità nelle fasi di accesso alle procedure informatiche, necessarie per l'adempimento degli obblighi di pubblicità a carico delle pubbliche amministrazioni, sia nella fase iniziale di richiesta del CIG che nella fase conclusiva (aggiudicazione) di comunicazione dei dati informativi di ciascuna gara (aggiudicatario, oggetto dell'appalto, dati economici, ecc.). Infatti, i previsti tempi di scadenza della pagina elettronica sono, secondo quanto riferisce l'Amministrazione, troppo brevi e la mancanza di codici specifici nel sistema ha, richiesto talvolta l'inserimento di codici indicativi, rendendo particolarmente farraginosa la procedura[25].

---

[24] L'art. 196, comma 4, del Codice dei contratti pubblici, infatti, stabilisce che "in deroga all'articolo 10, limitatamente agli appalti pubblici di lavori, l'amministrazione della difesa, in considerazione della struttura gerarchica dei propri organi tecnici, in luogo di un unico responsabile del procedimento può nominare un responsabile del procedimento per ogni singola fase di svolgimento del processo attuativo: progettazione, affidamento ed esecuzione. Il responsabile unico del procedimento, ovvero i responsabili di ogni singola fase, sono individuati nell'ambito del personale tecnico del Ministero della difesa. Il responsabile del procedimento per la fase di affidamento può essere un dipendente specializzato in materie giuridico-amministrative". Il regolamento previsto dalla citata disposizione non è stato ancora emanato. Non risulta neanche adottato lo specifico regolamento recante la disciplina attuativa dell'articolo 17 del Codice concernente i contratti segretati o che esigono particolari misure di sicurezza.

[25] A sostegno di ciò, l'Amministrazione osserva che la comunicazione dei dati informativi di ciascuna gara relativi all'aggiudicatario, all'oggetto dell'appalto, ai dati economici, ecc., va fatta anche all'Osservatorio istituito dall'Autorità e, in caso di aggiudicazione di un appalto con procedura aperta sopra la soglia comunitaria, la comunicazione deve effettuarsi, inoltre, alla GUCE (Gazzetta ufficiale delle Comunità europee) e al SIMAP (Sistema informativo degli appalti pubblici europei), sempre con procedura informatica.

L'Amministrazione, inoltre, rileva la scarsa coerenza del sistema che sembra essere predisposto soprattutto per i contratti di appalto di lavori, più che per quelli di fornitura e servizi, richiedendo, per questi ultimi, dati che possono essere forniti solo in maniera virtuale[26]. Da ultimo, viene segnalata la necessità di chiarire il rapporto tra le norme del d.lgs. n. 163/2006 e quelle in materia di contabilità dello Stato[27]. Nelle disposizioni del d.lgs. n. 163 del 2006 è stata riscontrata poca chiarezza anche in riferimento all'art. 11, comma 2; secondo l'Amministrazione, non sarebbe chiaro se l'atto di determinazione a contrarre abbia mera rilevanza interna all'Amministrazione aggiudicatrice o se debba essere sottoposto a forme di pubblicazione o controllo. Inoltre, il comma 3 dello stesso articolo, relativo alla forma del contratto, non specificherebbe se esista ancora l'obbligo normativo, ex artt. 16 e 17 del RD 2440/1923, di stipulare il contratto per atto pubblico o nella forma pubblico-amministrativa, a cura dell'ufficiale rogante, oppure se debba considerarsi sufficiente la scrittura privata. L'attenzione viene posta anche su altre disposizioni del d.lgs. n. 163 del 2006: l'art. 64 sembrerebbe, secondo l'Amministrazione, demandare ai singoli operatori delle stazioni appaltanti il difficile compito di rintracciare, all'interno del Codice, gli elementi da inserire nel bando di gara, mettendo, così, a repentaglio il buon esito della gara fin dal suo avvio; l'art. 83, comma 4 e l'art. 84, relativi, rispettivamente, alla fissazione dei criteri per l'attribuzione dei punteggi, alla nomina dei commissari, nonché alla costituzione della Commissione aggiudicatrice; l'art. 49, commi 3-5 (dichiarazioni in caso di avvalimento); l'art 68 (specifiche tecniche: verifica della equivalenza e di conformità alle prestazioni o requisiti funzionali); l'art. 69, comma 4 (accettazione di condizioni particolari di esecuzione); l'art. 75 (verifica della garanzia a corredo dell'offerta); l'art. 78 (contenuto dei verbali di gara); l'art. 79 (comunicazione circa l'esclusione di un candidato su richiesta e d'ufficio); gli artt. 86 e ss. (valutazioni circa la congruità delle offerte).

Inoltre, secondo l'Amministrazione, la fittissima trama di adempimenti, termini e scadenze, nonostante siano stati previsti dal legislatore con regole molto puntuali, finiscono per provocare un'ulteriore dilatazione dei tempi per la definizione delle procedure di gara. Infine, alcune riflessioni hanno riguardato il preminente ruolo affidato al responsabile unico del procedimento, sia nella fasi pre-gara e della selezione delle offerte, che in quelle di esecuzione del contratto.

---

[26] A titolo esemplificativo l'Amministrazione rileva la previsione della scheda "prestazioni progettuali" anche per i servizi e forniture, per i quali non può sussistere alcun progettista.

[27] Secondo l'Amministrazione, la fase contabile dell'impegno prevista dalla contabilità di Stato, non sarebbe compatibile con le procedure di determina a contrarre attraverso le quali le somme destinate al finanziamento del contratto sarebbero già teoricamente vincolate.

Il Ministero per i beni e le attività culturali oltre a riferire difficoltà ad assumere impegni e a programmare interventi per l'esiguità delle somme assegnate, nonché il notevole ritardo dell'approvazione dei piani di spesa, ha messo in luce criticità segnalate soprattutto dai propri uffici periferici. In particolare, sono state evidenziate difficoltà nell'applicazione dell'art. 49 del d.lgs. n. 169 del 2006 ("avvalimento"), relativo al possesso dei requisiti di carattere economico, finanziario, tecnico, organizzativo, ovvero di attestazione della certificazione SOA, richiesti a coloro che intendano concorrere ad una gara, per la mancata emanazione di alcuni decreti ministeriali in materia. L'art. 49, infatti, va posto in relazione con gli articoli 201, comma 3 e 204, comma 3 i quali, rispettivamente, prescrivono che, "ulteriori requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori" e "l'individuazione delle metodologie di valutazione delle offerte e di attribuzione dei punteggi nelle ipotesi di affidamento di lavori su beni mobili o superfici decorate di beni architettonici" sono stabiliti con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa in sede di Conferenza unificata. È stato poi osservato che, in conseguenza della modifica apportata dall'art. 1, comma 1, lettera b) del d.lgs. n. 152 del 2008 all'art. 22 del d.lgs. n. 163 del 2006, si è determinato un aumento della media delle percentuali delle offerte; è stato anche rilevato che nella disciplina del Codice dei contratti pubblici, non vi sarebbe sistematicità nella trattazione di alcuni istituti contrattuali e che l'applicazione sarebbe resa ancora più complessa dalle continue modifiche ed integrazioni sopravvenute nell'arco temporale di due anni; inoltre: non risulterebbero chiarificatrici le pronunce giurisprudenziali in materia; sono state riscontrate anche difficoltà a ricorrere al sistema delle convenzioni e del mercato elettronico per il fatto che, spesso, i servizi richiesti (ad es. manutenzioni) sono offerti a costi eccessivamente onerosi e non sostenibili con i piani di spesa finanziati; i limiti minimi di spesa (per acquisti di beni) sono superiori alle effettive necessità dell'acquirente o al budget a disposizione; il continuo susseguirsi di norme, come ad es. il decreto legge del 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, hanno aggravato l'applicazione delle norme del codice dei contratti. La situazione è stata resa complessa anche per la mancata emanazione dei decreti ministeriali di cui all'art. 201, comma 3[28], per la qualificazione degli esecutori di interventi su beni culturali, di cui all'art. 204, comma 3[29], per la valutazione delle offerte e al comma 4 del medesimo articolo[30], relativo all'affidamento di lavori di particolari tipologie[31].

---

[28] All'art. 201, comma 3, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 è stabilito che "con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministro delle infrastrutture, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono definiti ulteriori specifici requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori di cui all'articolo 198, ad integrazione di quelli definiti dal regolamento di cui all'articolo 5, anche al fine di consentire la partecipazione delle imprese artigiane".

[29] All'art. 204, comma 3, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, è previsto che "con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministro delle infrastrutture, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono individuate le metodologie di valutazione delle

In ordine al punto 6 del questionario inviato alle Amministrazioni, concernente l'eventuale adozione delle misure di prevenzione della corruzione e delle altre forme di illecito nel corso dello svolgimento dell'attività contrattuale è emerso che il Ministero dell'economia e delle finanze, non ha indicato alcuna misura adottata in tal senso.

Il Ministero dello sviluppo economico riferisce che, al fine di ridurre i rischi di illecito e di garantire concretamente il rispetto dei principi di imparzialità dell'azione amministrativa, è stato disciplinato, secondo regole obiettive e predeterminate, l'ordine di pagamento delle fatture passive una volta decorsi i termini di legge[32].

Il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali riferisce di aver utilizzato le procedure aperte per una maggiore trasparenza relativamente alle proprie attività strategiche. L'Amministrazione dichiara di essere ricorsa all'adozione di una propria regolamentazione riguardante l'accesso agli atti amministrativi, al fine di rendere trasparente l'attività amministrativa posta in essere nell'espletamento delle proprie funzioni; ha sensibilizzato tutto il personale al fine di limitare allo stretto necessario i rapporti con i terzi che, con essa, intrattengono, a vario titolo, relazioni contrattuali, ricorrendo nella quasi totalità dei casi alle vie ufficiali; afferma di aver ottemperato al disposto normativo sull'obbligatorietà della certificazione Equitalia per pagamenti, dovuti dalla P.A. verso terzi, per una soglia superiore ai 10.000 euro. Altre iniziative hanno riguardato: l'acquisizione e la visione delle certificazioni antimafia e di quelle dei tribunali fallimentari; la previsione che, nelle richieste di preventivo, tra la documentazione da presentare, debba essere presentata un'autocertificazione in merito alla capacità di contrarre con la P.A. e che si debba possedere il DURC.

L'Amministrazione dichiara di seguire le procedure di verifica del possesso dei requisiti di partecipazione, di sottoporre il contratto, in sede di esecuzione, a monitoraggio periodico e a verifiche in itinere dirette a riscontrare la corrispondenza tra quanto riportato nei documenti sullo stato di avanzamento dei lavori e su quanto effettivamente realizzato.

---

offerte e di attribuzione dei punteggi nelle ipotesi di affidamento di lavori su beni mobili o superfici decorate di beni architettonici secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa".

[30] All'art. 204, comma 4, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, è stabilito che "per i lavori di cui all'articolo 198, l'affidamento in economia è consentito, oltre che nei casi previsti dall'articolo 125, per particolari tipologie individuate con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministro delle infrastrutture, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ovvero nei casi di somma urgenza nei quali ogni ritardo sia pregiudizievole alla pubblica incolumità e alla tutela del bene e possono essere eseguiti: *a*) in amministrazione diretta, fino all'importo di trecentomila euro; *b*) per cottimo fiduciario fino all'importo di trecentomila euro".

[31] Archivio di Stato di Belluno.

[32] Nello svolgimento dell'attività contrattuale l'Amministrazione ha richiesto alle società appaltatrici, l'autocertificazione comprovante l'iscrizione alla camera di commercio comprensivo di certificazione antimafia ed il certificato del casellario giudiziario dell'amministratore delegato, nonché le nomine delle commissioni di valutazione delle offerte e il collaudo delle forniture, visure certificati CCIAA e sono state effettuate ricerche presso Equitalia.

Il Ministero della giustizia non ha menzionato alcuna misura di prevenzione di attività illecite nello svolgimento dell'attività contrattuale.

Il Ministero degli affari esteri riferisce di aver effettuato verifiche presso il sito Equitalia e acquisito certificazioni antimafia; di aver applicato il criterio della rotazione tra i fornitori; di aver fatto ricorso al mercato elettronico, alle Convenzioni Consip, ai contratti quadro del CNIPA per la scelta dei fornitori; di aver attuato rigorosamente quanto richiesto dal sistema dei controlli interni ed esterni (Ufficio centrale di bilancio e Corte dei conti); di aver continuamente monitorato lo stato dei lavori, servizi e forniture aggiudicate.

Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca non ha indicato le misure di prevenzione adottate.

Per quanto riguarda il Ministero dell'interno, il Dipartimento dei Vigili del fuoco del soccorso pubblico e della difesa civile ha comunicato che le misure da esso adottate si sono concretizzate nel controllo e nella vigilanza sul rispetto scrupoloso del d.lgs. n. 163/2006 da parte degli operatori coinvolti nelle procedure di appalti pubblici anche attraverso direttive e circolari agli Uffici periferici[33]. Inoltre, per rendere esecutivo il contratto, l'Amministrazione ha richiesto alle imprese aggiudicatarie di fornire[34]:

a) dichiarazioni, autocertificazioni e sostitutive di atti di notorietà, ai sensi del d.P.R. n. 445/2000, per forniture inferiori a euro 154.937 (lire 300.000.000) al netto dell'IVA;

b) certificato di iscrizione C.C.I.A.A. con apposita dicitura antimafia (art. 6) o comunicazioni della Prefettura (art. 3) oppure autocertificazioni per contratti dichiarati urgenti (art. 5), per forniture fino a euro 203.725 (Lire 394.466.400) al netto dell'IVA;

c) certificato di iscrizione C.C.I.A.A. con apposita dicitura antimafia e certificato antimafia (art. 10, informazioni del Prefetto).

Anche agli enti preposti sono state richieste informazioni ed inviate comunicazioni.; l'Amministrazione ha effettuato interrogazioni sul sistema informatico Equitalia per accertare lo stato di adempienza o inadempienza fiscale/contributiva ed è stato richiesto il ricorso alla procedura di pubblicazione e di aggiornamento periodico dei dati e delle fasi contrattuali presso l'osservatorio dei contratti pubblici presso l'Autorità, ai sensi dell'art. 7, comma 8 del d.lgs. n. 163 del 2006[35], presso il sito istituzionale informatico dei Vigili del fuoco, nonché la

[33] L'Amministrazione si riferisce alla circolare n. 5 del 6 agosto 2008 con la quale sono stati forniti elementi utili per una migliore gestione della spesa e delle relative procedure di acquisto di beni, di affidamento dei servizi e lavori da eseguirsi in economia.

[34] In ottemperanza al d.P.R. 3 giugno 1998, n. 252.

[35] In base al comma 8, dell'art. 7, del d.lgs. n.163 del 2006, "le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori sono tenuti a comunicare all'Osservatorio, per contratti di importo superiore a 150.000 euro: *a*) entro trenta giorni dalla data

pubblicazione di bandi di gara e dei loro esiti sul sito informatico del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Servizio contratti pubblici, per garantire la trasparenza dell'attività contrattuale.

L'Amministrazione dichiara di effettuare segnalazioni all'Autorità[36]; il puntuale rispetto della normativa in materia di contabilità pubblica e di quella relativa alla gestione dell'informatizzazione della P.A. (criteri di rotazione degli incarichi e di affidamento a commissioni degli adempimenti in materia di congruità dei prezzi e di collaudo delle forniture; utilizzo esclusivo dello strumento del mercato elettronico per l'acquisizione del materiale, sempre che questo sia ivi presente). Per quanto riguarda i contratti in economia, l'Amministrazione afferma di compiere preventivi controlli sulla qualità e sulle caratteristiche dei fornitori presenti sul mercato, anche svolgendo approfondite indagini sui prezzi correnti e, ove risultino come operatori più accreditati, vengono inseriti garantendo il sistema di rotazione di questi.

Il Dipartimento della pubblica sicurezza ritiene che il ricorso alle convenzioni Consip prenegoziato e al Mercato elettronico hanno:

- rappresentato un ottimo deterrente contro la corruzione ed illeciti per il fatto che l'accesso al mercato elettronico è consentito a quei soggetti che abbiano superato un processo di qualificazione, basato sulla verifica del possesso di speciali requisiti, sia dal punto di vista commerciale che giuridico;

- consentito l'uso esclusivo della rete telematica per le transazioni, comportando la spersonalizzazione dei rapporti tra la P.A.-stazione appaltante e gli operatori economici;

- garantito la massima trasparenza e la concorrenzialità delle iniziative.

La Corte ritiene detta segnalazione un'indicazione per le politiche di prevenzione della corruzione e delle altre forme di illecito nelle pubbliche amministrazioni da tener presente nei futuri piani per la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni.

---

dell'aggiudicazione definitiva o di definizione della procedura negoziata, i dati concernenti il contenuto dei bandi, dei verbali di gara, i soggetti invitati, l'importo di aggiudicazione, il nominativo dell'affidatario e del progettista; *b*) limitatamente ai settori ordinari, entro sessanta giorni dalla data del loro compimento ed effettuazione, l'inizio, gli stati di avanzamento e l'ultimazione dei lavori, servizi, forniture, l'effettuazione del collaudo, l'importo finale. Per gli appalti di importo inferiore a 500.000 euro non è necessaria la comunicazione dell'emissione degli stati di avanzamento. Le norme del presente comma non si applicano ai contratti di cui agli articoli 19-26, per i quali le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori trasmettono all'Autorità, entro il 31 gennaio di ciascun anno, una relazione contenente il numero e i dati essenziali relativi a detti contratti affidati nell'anno precedente. Il soggetto che ometta, senza giustificato motivo, di fornire i dati richiesti è sottoposto, con provvedimento dell'Autorità, alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma fino a euro 25.822. La sanzione è elevata fino a euro 51.545 se sono forniti dati non veritieri".

[36] Ciò in applicazione dell'art. 6, comma 5, del d.lgs. n. 163/2006.

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare riferisce di essere in regola nell'attuazione di tutte le forme di controllo previste dalla legge sul procedimento amministrativo (legge n. 241 del 1990) e dal Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163/2006) e di non aver previsto specifiche misure per la prevenzione della corruzione e di altre forme di illecito, benché abbia particolarmente curato le fasi di valutazione delle proposte progettuali e di predisposizione e gestione degli atti contrattuali, al fine di assicurare la massima trasparenza.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti non ha indicato alcuna misura relativa alla prevenzione della corruzione e delle altre forme di illecito.

Relativamente all'attività di prevenzione degli illeciti nell'ambito del Ministero della difesa la Direzione generale degli armamenti navali (NAVARM) ha specificato che a causa della complessità degli appalti ad essa affidati, sono implicate diverse figure dirigenziali le quali partecipano alla procedura di affidamento dei contratti di servizi e forniture. Pertanto, non è stata ravvisata la necessità di adottare particolari misure per prevenire la corruzione, considerato anche che le procedure contrattuali, dalla scelta del contraente alla stipula e all'esecuzione dei contratti, sono disciplinate nel dettaglio dalla legislazione vigente, che si ispira ai principi di trasparenza e correttezza amministrativa.

Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ha comunicato che, nell'ottica dell'attuazione della prevenzione della corruzione e delle altre forme di illecito, ha nominato una commissione di valutazione delle offerte inviate alle ditte individuate dall'Amministrazione e una commissione di valutazione finale incaricata della verifica dell'attività svolta dal contraente. L'Amministrazione attesta, inoltre, di aver avuto cura che nei contratti stipulati sia sempre previsto un nucleo di verifica con il compito di accertare la regolarità e la corrispondenza delle prestazioni effettuate dall'aggiudicatario con quelle oggetto del contratto.

Il Ministero per i beni e le attività culturali ha riferito di aver posto in essere verifiche sul sistema Equitalia, sull'ordine cronologico dei pagamenti effettuati, richiedendo il DURC e di aver rispettato la normativa relativa all'applicazione del Codice dei contratti pubblici anche in ambito regionale.

4. Osservazioni conclusive

Dopo cinque anni dall'emanazione delle direttive europee 17 e 18 del 2004, il processo di adeguamento della normativa interna italiana in materia di contratti pubblici non si può ritenere ancora concluso: non si è ancora addivenuti, infatti, all'emanazione del regolamento di esecuzione del Codice dei contratti.

Sia il Codice sia lo schema del regolamento in itinere sono testi normativi molto complessi. La necessità di armonizzare le nuove norme comunitarie con il tessuto normativo preesistente ha richiesto un notevolissimo impegno. Si deve però rilevare che tale complessità ha determinato notevoli difficoltà in sede applicativa. Per lo svolgimento dell'attività contrattuale è richiesta ormai una professionalità talmente elevata e di carattere così specialistico che non sempre risulta agevole rinvenire nelle amministrazioni le risorse professionali adeguate. Si rende quindi necessario promuovere un rapporto collaborativo tra le amministrazioni interessate allo svolgimento dell'attività contrattuale e quelle dotate delle professionalità adeguate in grado di fornire un ausilio tecnico. Appare inoltre indispensabile da parte delle scuole di formazione approntare programmi di formazione specifici in materia contrattuale.

E' infine da valutare se non sia ormai da considerare non più rinviabile l'opzione di centralizzare le competenze tecniche per la predisposizione dei bandi di gara e per la consulenza nelle complesse fasi del procedimento di affidamento, nonché quelle per l'assistenza tecnica e giuridica in sede di esecuzione in organismi *ad hoc* (in sede centrale ed eventualmente anche a livello regionale), che possano assistere le Amministrazioni nello svolgimento dell'attività contrattuale. È quindi da considerare con grande attenzione l'ipotesi di centrali di committenza alle quali attribuire il compito dell'esperimento dei procedimenti di affidamento anche in quegli ambiti nei quali oggi non è ancora previsto (ad esempio opere pubbliche di non particolare complessità tecnica e a carattere ricorrente).

Un altro aspetto che va evidenziato, infine, è che in termini percentuali in relazione al volume generale delle risorse finanziarie delle pubbliche Amministrazioni (fatta eccezione per alcune Amministrazioni) l'ammontare delle spese concernenti l'attività contrattuale non è elevato. Ciò quindi confermerebbe l'economicità delle ipotesi organizzative di centralizzazione dello svolgimento delle complesse fasi procedimentali necessarie per gli affidamenti. Peraltro l'estensione dell'esperienza delle convenzioni prenegoziate e del ricorso al mercato elettronico anche oltre l'ambito dell'acquisto di beni e servizi costituirebbe un ottimo deterrente contro la corruzione e le altre forme di illecito nell'attività contrattuale.

A questo ultimo riguardo non si può non rilevare come ancora nelle pubbliche Amministrazioni non siano particolarmente diffusi sistemi strutturati di prevenzione della corruzione e delle altre forme di illecito. Tale carenza di sensibilità rileva in particolare nell'attività contrattuale, settore che in Italia (come peraltro in altri paesi) risulta particolarmente esposto ai fenomeni corruttivi.

Infine si segnala che il Consiglio dei Ministri ha approvato in data 21 maggio 2009 il disegno di legge di ratifica della Convenzione ONU anticorruzione del 2003 (convenzione di Merida). E' necessario che le amministrazioni siano pronte ad adottare per tempo le misure di prevenzione in essa previste.

ALLEGATO

PAGINA BIANCA

Allegato 1

Analisi per Missioni e Programmi
Attività contrattuale: impegni in conto competenza

(in migliaia di euro)

Missione	Programma	Impegno spese istituzionali (a)	Inc. a/c	Impegno spese funzionamento (b)	Inc. b/c	impegno spese (c)	Inc. totale c/(a+b)
01 - Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri *	01 01 - Organi costituzionali						
	01 02 - Organi a rilevanza costituzionale						
	01 03 - Presidenza del Consiglio dei Ministri						
	Totale		**0,00**		**0,00**		**0,00**
02 - Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	02 01 - Rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	6.625,00	27,94	17.085,00	72,06	23.710,00	100,00
	Totale	**6.625,00**	**27,94**	**17.085,00**	**72,06**	**23.710,00**	**100,00**
03 - Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	03 01 - Erogazioni a enti territoriali per interventi di settore		0,00		0,00		
	03 02 - Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali	19.042,00	75,56	6.160,00	24,44	25.202,00	98,20
	03 03 - Trasferimenti a carattere generale ad Enti locali	386,00	83,70	75,00	16,30	461,00	1,80
	03 04 - Federalismo		0,00		0,00		
	03 05 - Regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle Regioni a statuto speciale		0,00		0,00		
	03 06 - Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria		0,00		0,00		
	Totale	**19.428,00**	**75,70**	**6.235,00**	**24,30**	**25.663,00**	**100,00**
04 - L'Italia in Europa e nel mondo	04 01 - Rappresentanza dello Stato nelle relazioni internazionali	3.883,00	94,34	233,00	5,66	4.116,00	7,86
	04 02 - Cooperazione allo sviluppo e gestione sfide globali	29,00	0,19	15.444,00	99,81	15.473,00	29,56
	04 03 - Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica	13,00	12,34	90,00	87,66	102,00	0,20
	04 04 - Cooperazione economica, finanziaria e tecnologica	1.186,00	53,66	1.024,00	46,34	2.210,00	4,22
	04 05 - Cooperazione in materia culturale		0,00		0,00		
	04 06 - Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale	1.328,00	29,60	3.160,00	70,40	4.488,00	8,57
	04 07 - Integrazione europea		0,00	27,00	100,00	27,00	0,05
	04 08 - Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali	2.160,00	76,12	678,00	23,88	2.837,00	5,42
	04 09 - Informazione, promozione culturale, scientifica e dell'immagine del Paese all'estero	22.248,00	96,36	840,00	3,64	23.088,00	44,11
	04 10 - Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE		0,00		0,00		
	04 11 - Politica economica e finanziaria in ambito internazionale		0,00		0,00		
	Totale	**30.847,00**	**58,93**	**21.495,00**	**41,07**	**52.342,00**	**100,00**

Missione	Programma	Impegno spese istituzionali (a)	Inc. a/c	Impegno spese funzionamento (b)	Inc. b/c	impegno spese (c)	Inc. totale c/(a+b)
05 - Difesa e sicurezza del territorio	05 01 - Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza		0,00		0,00		
	05 02 - Approntamento e impiego delle forze terrestri		0,00		0,00		
	05 03 - Approntamento e impiego delle forze navali		0,00		0,00		
	05 04 - Approntamento e impiego delle forze aeree	220.418,00	76,78	66.665,00	23,22	287.083,00	8,96
	05 05 - Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	86.151,00	69,89	37.121,00	30,11	123.272,00	3,85
	05 06 - Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	2.387.011,00	86,99	357.132,00	13,01	2.744.143,00	85,67
	05 07 - Sicurezza militare		0,00		0,00		
	05 08 - Missioni militari di pace**	44.389,00	90,89	4.448,00	9,11	48.837,00	1,52
	Totale	**2.737.970,00**	**85,47**	**465.366,00**	**14,53**	**3.203.335,00**	**100,00**
06 - Giustizia	06 01 - Amministrazione penitenziaria		0,00	183.826,00	100,00	183.826,00	51,13
	06 02 - Giustizia civile e penale	17,00	0,02	105.371,00	99,98	105.388,00	29,31
	06 03 - Giustizia minorile	2.233,00	12,36	15.836,00	87,64	18.068,00	5,03
	06 04 - Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile	7.000,00	13,40	45.250,00	86,60	52.250,00	14,53
	Totale	**9.250,00**	**2,57**	**350.284,00**	**97,43**	**359.533,00**	**100,00**
07 - Ordine pubblico e sicurezza	07 01 - Contrasto al crimine	23.309,00	8,18	261.645,00	91,82	284.955,00	23,30
	07 02 - Pubblica sicurezza	71.539,00	15,94	377.135,00	84,06	448.674,00	36,69
	07 03 - Prevenzione generale e controllo del territorio	26.971,00	6,79	369.983,00	93,21	396.955,00	32,46
	07 04 - Sicurezza democratica		0,00		0,00		
	07 05 - Concorso della Guardia di Finanza alla sicurezza pubblica		0,00		0,00		
	07 06 - Sicurezza pubblica in ambito rurale e montano	2.560,00	37,85	4.202,00	62,15	6.762,00	0,55
	07 07 - Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste	85.620,00	100,00		0,00	85.620,00	7,00
	Totale	**210.000,00**	**17,17**	**1.012.966,00**	**82,83**	**1.222.966,00**	**100,00**
08 - Soccorso civile	08 01 - Interventi per soccorsi	19.086,00	74,42	6.562,00	25,58	25.648,00	98,36
	08 02 - Organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile		0,00	128,00	100,00	128,00	0,49
	08 03 - Prevenzione del rischio e soccorso pubblico		0,00	300,00	100,00	300,00	1,15
	08 04 - Interventi per pubbliche calamità		0,00		0,00		
	08 05 - Protezione civile		0,00		0,00		
	Totale	**19.086,00**	**73,20**	**6.989,00**	**26,80**	**26.075,00**	**100,00**

Missione	Programma	Impegno spese istituzionali (a)	Inc. a/c	Impegno spese funzionamento (b)	Inc. b/c	impegno spese (c)	Inc. totale c/(a+b)
09 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	09 01 - Sviluppo e sostenibilità del settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e mezzi tecnici di produzione		0,00	3.932,00	100,00	3.932,00	22,06
	09 02 - Regolamentazione, incentivazione e vigilanza in materia di pesca	4.322,00	88,92	539,00	11,08	4.861,00	27,27
	09 03 - Sostegno al settore agricolo		0,00		0,00		
	09 04 - Tutela, valorizzazione e vigilanza della qualità dei prodotti agroalimentari e valorizzazione dei prodotti tipici e biologici	3.457,00	90,81	350,00	9,19	3.807,00	21,36
	09 05 - Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale	24,00	0,45	5.200,00	99,55	5.224,00	29,31
	Totale	**7.803,00**	**43,78**	**10.021,00**	**56,22**	**17.824,00**	**100,00**
10 - Energia e diversificazione delle fonti energetiche	10 01 - Gestione risorse energetiche, regolamentazione generale ed autorizzazioni nel settore energetico	22,00	1,50	1.452,00	98,50	1.474,00	98,02
	10 02 - Utilizzo razionale ed efficiente dell'energia e regolamentazione del settore minerario	15,00	60,19	10,00	39,81	25,00	1,64
	10 03 - Sicurezza e compatibilità ambientale dell'uso delle fonti energetiche, ivi compresi gli usi non energetici del nucleare	1,00	19,58	4,00	80,42	5,00	0,34
	Totale	**38,00**	**2,52**	**1.466,00**	**97,48**	**1.504,00**	**100,00**
11 - Competitività e sviluppo delle imprese	11 01 - Incentivazione per lo sviluppo industriale	573,00	14,09	3.496,00	85,91	4.069,00	48,80
	11 02 - Promozione e incentivazione dello sviluppo settoriale, imprenditoriale e produttivo	1.562,00	37,06	2.653,00	62,94	4.215,00	50,56
	11 03 - Riassetti industriali di settore e di area		0,00	53,00	100,00	53,00	0,64
	11 04 - Incentivi alle imprese		0,00		0,00		
	Totale	**2.136,00**	**25,61**	**6.202,00**	**74,39**	**8.337,00**	**100,00**
12 - Regolazione dei mercati	12 01 - Iniziative per la tutela dei consumatori	184,00	24,45	570,00	75,55	754,00	23,57
	12 02 - Interventi per promuovere la concorrenza	21,00	6,75	295,00	93,25	317,00	9,90
	12 03 - Vigilanza sui mercati e sui prodotti	570,00	26,77	1.558,00	73,23	2.128,00	66,53
	Totale	**775,00**	**24,24**	**2.423,00**	**75,76**	**3.199,00**	**100,00**
13 - Diritto alla mobilità	13 01 - Gestione della sicurezza e della mobilità stradale	57.478,00	100,00		0,00	57.478,00	100,00
	13 02 - Logistica ed intermodalità nel trasporto		0,00		0,00		
	13 03 - Sistemi portuali		0,00		0,00		
	13 04 - Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo		0,00		0,00		
	13 05 - Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario		0,00		0,00		
	13 06 - Sviluppo della mobilità locale		0,00		0,00		
	13 07 - Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo		0,00		0,00		
	13 08 - Sostegno allo sviluppo del trasporto		0,00		0,00		
	Totale	**57.478,00**	**100,00**		**0,00**	**57.478,00**	**100,00**

Missione	Programma	Impegno spese istituzionali (a)	Inc. a/c	Impegno spese funzionamento (b)	Inc. b/c	impegno spese (c)	Inc. totale c/(a+b)
14 - Infrastrutture pubbliche e logistiche	14 01 - Edilizia statale	181.663,00	98,86	2.087,00	1,14	183.750,00	50,63
	14 02 - Intermodalità infrastrutturale		0,00	15,00	100,00	15,00	0,00
	14 03 - Opere strategiche	145.412,00	99,68	468,00	0,32	145.881,00	40,20
	14 04 - Sistemi ferroviari locali		0,00		0,00		
	14 05 - Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	312,00	23,48	1.015,00	76,52	1.327,00	0,37
	14 06 - Sistemi portuali ed aeroportuali	31.341,00	99,68	102,00	0,32	31.443,00	8,66
	14 07 - Sistemi stradali e autostradali		0,00	82,00	100,00	82,00	0,02
	14 08 - Opere pubbliche e infrastrutture		0,00		0,00		
	14 09 - Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture	64,00	14,64	370,00	85,36	434,00	0,12
	Totale	**358.792,00**	**98,86**	**4.140,00**	**1,14**	**362.932,00**	**100,00**
15 - Comunicazioni	15 01 - Radiodiffusione sonora e televisiva		0,00		0,00		
	15 02 - Regolamentazione e vigilanza delle comunicazioni elettroniche	109,00	72,61	41,00	27,39	150,00	100,00
	15 03 - Servizi postali e telefonici		0,00		0,00		
	15 04 - Sostegno all'editoria		0,00		0,00		
	Totale	**109,00**	**72,61**	**41,00**	**27,39**	**150,00**	**100,00**
16 - Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	16 01 - Politica commerciale		0,00	119,00	100,00	119,00	25,72
	16 02 - Promozione del made in Italy	17,00	27,71	43,00	72,29	60,00	12,84
	16 03 - Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese	175,00	61,16	111,00	38,84	285,00	61,44
	Totale	**191,00**	**41,13**	**273,00**	**58,87**	**465,00**	**100,00**
17 - Ricerca e innovazione	17 01 - Ricerca e sviluppo nel settore ICT per il mercato	732,00	94,15	46,00	5,85	778,00	1,07
	17 03 - Ricerca in materia ambientale	1.090,00	93,42	77,00	6,58	1.166,00	1,61
	17 04 - Ricerca in materia di beni e attività culturali	4.125,00	53,17	3.633,00	46,83	7.759,00	10,68
	17 06 - Ricerca nel settore dei trasporti		0,00		0,00		
	17 07 - Ricerca per il settore della sanità pubblica		0,00		0,00		
	17 08 - Ricerca per il settore zooprofilattico		0,00		0,00		
	17 09 - Ricerca scientifica e tecnologica applicata	3.199,00	83,91	613,00	16,09	3.813,00	5,25
	17 10 - Ricerca scientifica e tecnologica di base		0,00	566,00	100,00	566,00	0,78
	17 11 - Ricerca tecnologica nel settore della difesa	50.431,00	100,00		0,00	50.431,00	69,40
	17 12 - Attività di ricerca in materia di politiche del lavoro e previdenziali		0,00	615,00	100,00	615,00	0,85
	17 13 - Ricerca in materia di politiche sociali		0,00	8,00	100,00	8,00	0,01
	17 14 - Sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia ed in ambito minerario ed industriale	6.835,00	90,77	695,00	9,23	7.530,00	10,36
	17 15 - Ricerca di base e applicata		0,00		0,00		
	17 16 - Ricerca per la didattica		0,00		0,00		
	Totale	**66.412,00**	**91,39**	**6.254,00**	**8,61**	**72.666,00**	**100,00**

Missione	Programma	Impegno spese istituzionali (a)	Inc. a/c	Impegno spese funzionamento (b)	Inc. b/c	impegno spese (c)	Inc. totale c/(a+b)
18 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	18 01 - Conservazione dell'assetto idrogeologico		0,00	345,00	100,00	345,00	0,32
	18 03 - Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	27.091,00	84,86	4.832,00	15,14	31.923,00	29,93
	18 05 - Sviluppo sostenibile	34.839,00	98,28	611,00	1,72	35.450,00	33,24
	18 06 - Trattamento e smaltimento rifiuti e acque reflue		0,00	289,00	100,00	289,00	0,27
	18 07 - Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità	32.548,00	85,14	5.681,00	14,86	38.228,00	35,84
	18 08 - Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	252,00	59,76	170,00	40,24	421,00	0,40
	Totale	**94.729,00**	**88,82**	**11.927,00**	**11,18**	**106.656,00**	**100,00**
19 - Casa e assetto urbanistico	19 01 - Edilizia abitativa e politiche territoriali		0,00		0,00		
	19 02 - Politiche abitative	1.480,00	91,62	135,00	8,38	1.615,00	93,78
	19 03 - Politiche urbane e territoriali		0,00	107,00	100,00	107,00	6,22
	Totale	**1.480,00**	**85,92**	**243,00**	**14,08**	**1.722,00**	**100,00**
20 - Tutela della salute	20 01 - Prevenzione, assistenza, indirizzo e coordinamento internazionale in materia sanitaria umana		0,00		0,00		
	20 02 - revenzione e assistenza sanitaria veterinaria		0,00		0,00		
	20 03 - Programmazione sanitaria e livelli essenziali di assistenza		0,00		0,00		
	20 04 - Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano		0,00		0,00		
	20 05 - Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario		0,00		0,00		
	Totale		**0,00**		**0,00**		
21 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	21 01 - Sostegno e vigilanza ad attività culturali	765,00	90,79	78,00	9,21	843,00	0,68
	21 02 - Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo		0,00	1.739,00	100,00	1.739,00	1,40
	21 03 - Tutela e valorizzazione dei beni archeologici, architettonici, paesaggistici, artistici, storici ed etnoantropologici	73.709,00	84,71	13.305,00	15,29	87.014,00	70,28
	21 04 - Tutela e valorizzazione dei beni archivistici e librari, promozione del libro e dell'editoria	14.639,00	43,34	19.140,00	56,66	33.779,00	27,28
	21 05 - Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale	266,00	60,29	175,00	39,71	441,00	0,36
	Totale	**89.380,00**	**72,19**	**34.436,00**	**27,81**	**123.815,00**	**100,00**

Missione	Programma	Impegno spese istituzionali (a)	Inc. a/c	Impegno spese funzionamento (b)	Inc. b/c	impegno spese (c)	Inc. totale c/(a+b)
22 - Istruzione scolastica	22 01 - Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica		0,00		0,00		
	22 02 - Istruzione prescolastica		0,00		0,00		
	22 03 - Istruzione elementare		0,00		0,00		
	22 04 - Istruzione secondaria inferiore		0,00		0,00		
	22 05 - Istruzione secondaria superiore		0,00		0,00		
	22 06 - Istruzione post secondaria		0,00		0,00		
	22 07 - Istruzione degli adulti		0,00		0,00		
	22 08 - Diritto allo studio, condizione studentesca		0,00		0,00		
	22 09 - Istituzioni scolastiche non statali		0,00		0,00		
	22 10 - Sostegno all'istruzione		0,00		0,00		
	Totale		**0,00**		**0,00**		
23 - Istruzione universitaria	23 01 - Diritto allo studio nell'istruzione universitaria		0,00	171,00	100,00	171,00	13,81
	23 02 - Istituti di alta cultura		0,00	307,00	100,00	307,00	24,84
	23 03 - Sistema universitario e formazione post-universitaria		0,00	757,00	100,00	757,00	61,35
	Totale		**0,00**	**1.235,00**	**100,00**	**1.235,00**	**100,00**
24 - Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia	24 01 - Assistenza sociale, promozione dei diritti e misure di sostegno per particolari categorie sociali - Trasferimenti ad enti territoriali, previdenziali e assistenziali	764,00	66,83	379,00	33,17	1.143,00	21,04
	24 02 - Associazionismo, volontariato e formazioni sociali		0,00	4.290,00	100,00	4.290,00	78,96
	24 03 - Interventi a favore delle persone non autosufficienti		0,00	0,00	100,00	0,00	0,00
	24 04 - Lotta alle dipendenze		0,00		0,00		
	24 05 - Protezione sociale per particolari categorie		0,00		0,00		
	24 06 - Garanzia dei diritti dei cittadini		0,00		0,00		
	24 07 - Sostegno alla famiglia		0,00		0,00		
	24 08 - Promozione dei diritti e delle pari opportunità		0,00		0,00		
	Totale	**764,00**	**14,06**	**4.669,00**	**85,94**	**5.433,00**	**100,00**
25 - Politiche previdenziali	25 02 - Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - trasferimenti agli enti ed organismi interessati		0,00	257,00	100,00	257,00	100,00
	Totale		**0,00**	**257,00**	**100,00**	**257,00**	**100,00**
26 - Politiche per il lavoro	26 01 - Regolamentazione e vigilanza del lavoro		0,00		0,00		
	26 02 - Infortuni sul lavoro		0,00		0,00		
	26 03 - Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione	7.206,00	51,39	6.816,00	48,61	14.023,00	74,80
	26 04 - Sostegno al reddito	2.687,00	56,86	2.038,00	43,14	4.725,00	25,20
	26 05 - Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro		0,00		0,00		
	Totale	**9.893,00**	**52,77**	**8.855,00**	**47,23**	**18.748,00**	**100,00**

Missione	Programma	Impegno spese istituzionali (a)	Inc. a/c	Impegno spese funzionamento (b)	Inc. b/c	impegno spese (c)	Inc. totale c/(a+b)
27 - Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	27 01 - Flussi migratori per motivi di lavoro		0,00	106,00	100,00	106,00	0,34
	27 02 - Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale	24.184,00	94,00	1.543,00	6,00	25.727,00	82,62
	27 03 - Gestione flussi migratori	3.185,00	72,70	1.196,00	27,30	4.381,00	14,07
	27 04 - Interventi di integrazione sociale delle persone immigrate e in favore dei minori stranieri non accompagnati	828,00	99,27	6,00	0,73	834,00	2,68
	27 05 - Rapporti con le confessioni religiose		0,00	92,00	100,00	92,00	0,29
	Totale	**28.196,00**	**90,55**	**2.943,00**	**9,45**	**31.139,00**	**100,00**
28 - Sviluppo e riequilibrio territoriale	28 01 - Politiche per il miglioramento delle strutture istituzionali territoriali che partecipano ai processi di coesione e di sviluppo	2.801,00	55,87	2.212,00	44,13	5.014,00	100,00
	28 02 - Politiche per il sostegno dei sistemi produttivi per il mezzogiorno e le aree sottoutilizzate		0,00		0,00		
	28 03 - Politiche per l'infrastrutturazione territoriale per il mezzogiorno e le aree sottoutilizzate		0,00		0,00		
	Totale	**2.801,00**	**55,87**	**2.212,00**	**44,13**	**5.014,00**	**100,00**
29 - Politiche economico-finanziarie e di bilancio	29 01 - Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità		0,00	6.148,00	100,00	6.148,00	100,00
	29 02 - Programmazione economico-finanziaria e politiche di bilancio		0,00		0,00		
	29 03 - Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali		0,00		0,00		
	29 04 - Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario		0,00		0,00		
	29 05 - Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte		0,00		0,00		
	Totale		**0,00**	**6.148,00**	**100,00**	**6.148,00**	**100,00**
30 - Giovani e sport	30 01 - Attività ricreative e sport		0,00		0,00		
	30 02 - Incentivazione e sostegno alla gioventù		0,00		0,00		
	Totale		**0,00**		**0,00**		
31 - Turismo	31 01 - Sviluppo e competitività del turismo		0,00		0,00		
	Totale		**0,00**		**0,00**		
32 - Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	32 01 - Servizi generali, formativi, assistenza legale ed approvvigionamenti per le Amministrazioni pubbliche		0,00	153,00	100,00	153,00	0,09
	32 02 - Indirizzo politico	1.026,00	12,06	7.481,00	87,94	8.507,00	5,04
	32 03 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	35.628,00	22,27	124.357,00	77,73	159.985,00	94,87
	Totale	**36.654,00**	**21,73**	**131.990,00**	**78,27**	**168.644,00**	**100,00**

Missione	Programma	Impegno spese istituzionali (a)	Inc. a/c	Impegno spese funzionamento (b)	Inc. b/c	impegno spese (c)	Inc. totale c/(a+b)
33 - Fondi da ripartire	33 01 - Fondi da assegnare	654,00	0,87	74.574,00	99,13	75.227,00	100,00
	33 02 - Fondi di riserva e speciali		0,00		0,00		
	Totale	**654,00**	**0,87**	**74.574,00**	**99,13**	**75.227,00**	**100,00**
34 - Debito pubblico	34 01 - Oneri per il servizio del debito statale		0,00		0,00		
	34 02 - Rimborsi del debito statale		0,00		0,00		
	Totale		**0,00**		**0,00**		
Totale complessivo		**3.791.490,00**	**63,38**	**2.190.728,00**	**36,62**	**5.982.218,00**	**100,00**

Fonte dati: rielaborazione della Corte dei Conti su dati forniti dalle amministrazioni.

** Per la missione 001 non sono stati richiesti i dati dell'attività contrattuale.*

*** Il Programma 008 della Missione 005 per il 2008 non risulta attivato, l'importo indicato nella colonna delle finalità istituzionali afferisce a spese relative a ore di volo per missioni svolte fuori dai confini nazionali, le cui risorse finanziarie derivano da provvedimenti legislativi di proroga delle missioni. Mentre l'importo indicato nella colonna delle spese di funzionamento riguarda le attività negoziali per far fronte alel esigenze di vettovagliamento ed alloggio del personale dislocato presso la Task Force Air di Abu Dhabi.*