

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XIV
n. 3

RELAZIONE

**DELLA CORTE DEI CONTI
SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO**

(Per l'esercizio finanziario 2009)

Trasmessa alla Presidenza il 24 giugno 2010

VOLUME I

PAGINA BIANCA

INDICE

Volume I

<i>Udienza del 24 giugno 2010</i>	<i>Pag.</i>	7
PREMESSA	»	41
CAPITOLO I. <i>Gli andamenti e le tendenze generali di finanza pubblica</i>	»	48
1. Premessa	»	48
2. La politica di bilancio per il 2009	»	49
3. Il conto delle Amministrazioni pubbliche	»	53
4. La finanza regionale e locale e la spesa sanitaria ..	»	60
5. La politica di bilancio 2010-2013	»	82
CAPITOLO II. <i>I saldi di bilancio dello Stato</i>	»	86
1. I saldi di bilancio	»	86
<i>Tavole</i>	»	97
CAPITOLO III. <i>La gestione dell'entrata</i>	»	101
1. Valutazioni complessive e di sintesi	»	102
2. Anomalie, incongruenze e carenze nella formazione del Rendiconto 2009 dell'entrata	»	105
3. Le manovre di bilancio per il 2009	»	110
4. Obiettivi, strumenti e risultati della lotta all'evasione.	»	123
5. La gestione delle entrate della P.A. nel 2009	»	157
6. La gestione delle entrate dello Stato nel 2009	»	163
7. L'evoluzione delle entrate finali	»	180
8. L'accresciuto ruolo ed i persistenti e nuovi problemi dell'Amministrazione	»	190
CAPITOLO IV. <i>La gestione della spesa statale</i>	»	211
1. Gestione della spesa	»	211
<i>Tavole</i>	»	249
CAPITOLO V. <i>I Fondi di rotazione - Notazioni di carattere generale</i>	»	268
CAPITOLO VI. <i>La gestione del Patrimonio dello Stato</i>	»	278
1. Premessa	»	278
2. Conto generale del Patrimonio dello Stato	»	281
3. Il quadro complessivo delle partecipazioni nelle società con capitale statale	»	286

4. Le risultanze dei conti allegati	Pag. 289
5. Il patrimonio immobiliare dello Stato	» 290
6. Federalismo demaniale	» 299
CAPITOLO VII. <i>L'ordinamento contabile</i>	» 302
1. Premessa	» 302
2. La manovra per il 2010: struttura della legge finanziaria e del bilancio. Problematiche rilevanti	» 306
3. La riforma della contabilità e della finanza pubblica	» 313
4. Conclusioni	» 331
CAPITOLO VIII. <i>La legislazione di spesa e i mezzi di copertura</i>	» 333
1. Considerazioni generali	» 333
2. La normativa concernente la copertura delle leggi di spesa nella nuova legge di contabilità	» 336
3. Dati e valutazioni d'insieme	» 338
4. I decreti legislativi	» 347
<i>Tavole</i>	» 351
CAPITOLO IX. <i>L'organizzazione</i>	» 356
1. Premessa	» 356
2. Linee evolutive del sistema amministrativo	» 357
3. La semplificazione normativa ed amministrativa ...	» 362
4. Il riordino degli enti pubblici	» 364
5. Le misure per la digitalizzazione	» 370
6. La riorganizzazione dei Ministeri	» 372
7. Riforma del bilancio per missioni e programmi ed assetti organizzativi	» 378
8. Strumenti di programmazione e controllo interno ...	» 382
9. Osservazioni conclusive	» 386
CAPITOLO X. <i>Il personale</i>	» 389
1. Gli effetti delle politiche di personale antecedenti alla manovra per l'esercizio 2009	» 389
2. Gli interventi in materia di personale nella manovra per l'esercizio 2009	» 392
3. La spesa di personale nel rendiconto per l'esercizio 2009	» 398
4. L'ulteriore evoluzione delle politiche di personale: la riforma Brunetta, il nuovo assetto delle relazioni sindacali, la legge finanziaria 2010 e la manovra del DL n. 78 del 2010	» 405
CAPITOLO XI. <i>L'attività contrattuale</i>	» 411
1. Evoluzione normativa	» 411

2. Indagine conoscitiva sull'attività contrattuale delle amministrazioni centrali dello Stato	<i>Pag.</i>	416
3. L'attività della Consip	»	428
4. L'attività dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture	»	433
5. Osservazioni conclusive	»	435
<i>Allegato</i>	»	437

PAGINA BIANCA

Udienza di parifica del rendiconto generale dello Stato***24 giugno 2010******Premessa in apertura d'udienza del Presidente Tullio Lazzaro***

L'udienza odierna chiude il ciclo annuale dei controlli effettuati nell'anno dalla Corte e di competenza delle articolazioni centrali di essa.

Deliberatamente e non per caso ho usato la parola “udienza” che connota l'attività giurisdizionale: la c.d. “parifica” è, infatti, un vero e proprio giudizio così come stabilito dalle norme che disciplinano le funzioni della Corte e come ripetutamente sancito dalla Corte Costituzionale.

Anche questo giudizio si conclude quindi con una decisione che, in quanto tale, è idonea a dare giuridica certezza alle risultanze del bilancio dello Stato.

Il nostro è uno dei pochissimi ordinamenti giuridici al mondo ad avere un tale sistema in funzione di affidabilità: affidabilità, certezza di risultanze contabili complessive che potrebbe essere anche utilmente valorizzata, sul piano interno ed internazionale, per aumentare il quoziente di fiducia nell'attività del Governo, in tema di finanza pubblica.

E' superfluo ricordare – e ne danno testimonianza ben note e recenti vicende – quanto nel campo della finanza pubblica sia importante il fattore fiducia: è un elemento impalpabile, forse neppure definibile, ma il cui venir meno può provocare danni maggiori di una catastrofe naturale.

Proprio questo elemento di giuridica certezza, con le conseguenze che possono esservi connesse, rende la Corte ben consapevole della necessità di porre in essere ogni utile attività perché l'elemento estrinseco, vorrei dire formale, delle risultanze poggi sempre più saldamente su dati di fatto concreti, verificabili e compiutamente verificati così da garantire ciò che la legge francese denomina la "sincerità" dei conti affidandone la verifica alla Cour des Comptes.

E' un obiettivo certo non facile da raggiungere ma che la Corte, da qualche tempo in qua, sta perseguendo con determinazione ma senza allarmismi tanto enfatici quanto potenzialmente dannosi, pur nella situazione di carenza numerica dei magistrati in cui si trova e che è probabilmente destinata a peggiorare.

Ovviamente le risultanze dei bilanci danno il quadro della finanza pubblica ma non sono in grado, da sé sole, di mettere in luce le disfunzioni, gli sprechi, le incongruenze, i ritardi dell'azione amministrativa che pongono i ceppi al passo della collettività e che comportano un costo enorme in termini economici e sociali.

Disfunzioni amministrative che non possono essere addebitate – come a volte si fa con un giudizio sommario e generalizzato, e per ciò stesso non del tutto attendibile – solo all'ignavia di persone fisiche; senza indagare invece quanta parte abbia in ciò un'organizzazione complessiva probabilmente non più in linea con il tempo di oggi, quanta parte abbia la stessa normativa.

Normativa che, se complessivamente riguardata, da un lato mostra il disegno di procedure inutilmente complesse, di passaggi defatiganti e deresponsabilizzanti ma, per altro verso, adotta modifiche al quadro ordinamentale talora troppo ravvicinate l'una all'altra così da non poter essere metabolizzate con rapidità. Oppure che reca in nuce potenziali sconvolgimenti di

prospettive di vita individuali tali da poter generare effetti quanto mai negativi di disincentivazione psicologica, di ostruzionismo mascherato.

Fenomeni, questi, quanto mai preoccupanti se estesi su larga scala.

La macchina amministrativa, in tutte le sue componenti, è essenziale per la vita del Paese: il perfetto funzionamento di essa è condizione imprescindibile per soddisfare la domanda di ogni servizio da parte dei cittadini e delle imprese, è elemento costitutivo dei fatti concreti e quotidiani di ogni disegno riformatore concepito dal legislatore.

Se dunque il decisore politico ritiene necessario, come certamente è perché imposto dalla forza ineludibile della realtà, adottare in più settori riforme normative profonde e innovatrici è altrettanto necessario garantire, in parallelo, il miglior funzionamento possibile dell'Amministrazione anche agendo sulla leva potente della meritocrazia, secondo la via intrapresa di recente dal legislatore con il Dlgs. 27 ottobre 2009, n. 150.

Poiché il bilancio, per sua natura – essendo esso solo una rappresentazione numerica di realtà di fatti – non è in grado di evidenziare ove siano gli sprechi di risorse finanziarie, sarebbe necessario procedere ad un esame analitico e approfondito delle realtà gestionali sottostanti ad ogni singola posta di bilancio per identificare le spese che potrebbero essere eliminate con il minor rischio possibile di mal funzionamento. Esistono già i mezzi giuridici idonei a chiamare la Corte dei conti a svolgere un tale controllo; infatti, la legge n. 20 del 1994 come modificata dall'art. 1, comma 473, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, dà alle competenti Commissioni Parlamentari il potere di indicare alla Corte le priorità da seguire nel controllo sulla gestione: questa potrebbe essere una delle priorità, insieme o in alternativa ad altre possibili.

Il controllo su gestioni è strumento di elezione per accertare, in conformità alle statuizioni di legge, l'entità di risorse impiegate e la congruità rispetto al fine, i risultati in concreto raggiunti rispetto a quelli previsti da norme, o da direttive, o da piani e programmi: bussola indispensabile dunque per orientare, con piena conoscenza e consapevolezza, l'azione del potere politico e della Pubblica Amministrazione. Ciò con cognizione non solo a posteriori, come sin qui normalmente avveniva, ma con possibilità di intervento diretto in corso d'opera, in forza di quanto statuito dalla legge n. 15 del 2009.

Tutto ciò si inquadra perfettamente nella concezione, che si è andata di recente affermando, di una vera effettività del controllo e perciò con effetti giuridici consonanti con esso e che ad esso debbano necessariamente conseguire.

Ciò implica – in armonia con tutto il nostro sistema giuridico – che il controllo su gestioni possa, eventualmente, chiudersi con una fase giurisdizionale, a somiglianza di quanto è per il presente giudizio: non solo perché l'Amministrazione possa, dopo la delibera del controllo, aver modo di rappresentare le proprie ragioni basate sulla conoscenza di tale delibera, ma soprattutto perché le risultanze dell'attività di controllo non possano più essere revocate in dubbio.

Una tale fase giurisdizionale – eventuale ed attivabile ad istanza di una parte qualificata – non può che essere propria della Corte dei conti poiché è ad essa sola che la Costituzione demanda il controllo esterno ed imparziale: plurime sentenze della Corte Costituzionale, della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato hanno, da tempo, affermato che “il contenuto” dell'atto di controllo della Corte non può soggiacere al vaglio di alcun giudice.

Nello stesso senso di un necessario rafforzarsi del ruolo delle Istituzioni Superiori di Controllo si è di recente pronunciata, all'unanimità, la Conferenza Internazionale dell'INTOSAI, tenuta nel Parlamento di Vienna il 27 maggio 2010 che, da un lato, ha riaffermato la necessità assoluta di indipendenza finanziaria delle Istituzioni Superiori di Controllo dal Governo ed ha raccomandato di incorporare le Dichiarazioni di Lima e del Messico – che già affermano tale principio – in un documento delle Nazioni Unite a livello di diritto internazionale.

D'altro lato la Conferenza ha riconosciuto la necessità – e ne ha perciò adottato raccomandazione – che vi sia una più intensa cooperazione delle Istituzioni Superiori di Controllo con i rispettivi Parlamenti, adottandosi anche una pianificazione strategica e d'azione.

Vi è quindi anche da tale punto di vista un disegno complessivo di effettività del controllo e di adeguati mezzi giuridici, di funzionamento e di organizzazione, per perseguirlo: disegno su cui il Parlamento si è già impegnato, così che un eventuale, non auspicabile, cambio di rotta repentino potrebbe essere fonte di confusione, di sbandamento, anche nelle valutazioni da parte di sedi internazionali.

Quanto mai opportuno – particolarmente in un periodo di crisi di finanza pubblica e di adozione di misure obbligate ma certo poco gradite – sarebbe che vi fosse, a somiglianza di quanto da sempre avviene nei Paesi di tradizione anglosassone, un raccordo continuo tra le competenti Commissioni Parlamentari, adeguatamente supportate, e la Corte dei conti.

Evidente ne sarebbe l'utilità in termini di individuazione e indicazione di priorità del controllo, e perciò di programmazione di esso, nonché di un

immediato “appropriarsi” concettuale di risultanze del controllo e di successive e sollecite possibilità di intervento sui vari piani.

Un disegno di effettività implica, su un piano di razionalità, anche quello di utilità.

Requisito di utilità essenziale per il vivere stesso dell’Istituto: vivere e non un mero esistere immoto ma il procedere di un organismo, unitario e plurifunzionale, riconoscibile e riconosciuto come essenziale per il buon governo della Repubblica a vantaggio dell’intera società civile.

Riguardo al tema dell’utilità del controllo su gestioni, in particolare delle nuove forme di esso, basti pensare alle grandissime potenzialità del controllo c.d. “concomitante” ora previsto dall’art. 11, commi 2 e 3, della legge 4 marzo 2009, n. 15. Potenzialità particolarmente evidenti nel settore dei lavori pubblici per accertare ritardi, insufficienze o diseconomie e potervi porre rimedio prima che sia troppo tardi, oppure per portare in luce, fin dall’insorgere di essi, eventuali sintomi di episodi di corruzione nel percorso di conclusione di contratti relativi a beni e servizi nell’intero settore pubblico.

Tutto ciò richiede flessibilità tanto nella programmazione delle attività di controllo quanto nell’impiego dei magistrati: essenziale a tal fine è l’opera di impulso e di coordinamento che il Presidente deve porre in atto e prezioso è l’apporto del Consiglio di Presidenza.

Ma ancor più indispensabile è l’operare convinto dei magistrati: tutti, tutti noi magistrati della Corte, dobbiamo essere ben consapevoli che il nostro status non comporta alcun privilegio – nemmeno nel rendere il proprio lavoro – ma al contrario è l’assunzione di particolari responsabilità, di speciali doveri verso il Parlamento, verso il Governo, verso i cittadini.

Far sì che l'esercizio di proprie funzioni o di proprie azioni sia orientato all'essere utile non può non essere proprio di magistrati di un organo che la Costituzione identifica come ausiliario del Parlamento e del Governo.

Assicurare che l'Istituto sia orientato su tale stella polare è responsabilità tanto del Consiglio di Presidenza, nell'ambito e nei limiti dei compiti ad esso attribuiti dalla legge, attraverso i provvedimenti di status e di assegnazione di funzioni ai magistrati, quanto del Presidente attraverso il doveroso e prudente esercizio dei poteri a lui a tal fine demandati dalla legge.

E', mi sembra, una constatazione lapalissiana che la più gran parte – che è anche la più pensosa – dei magistrati della Corte è ben consapevole che ciò che è utile per l'Istituto lo è anche per uno e per ogni singolo magistrato: mentre non è certamente vero il contrario.

Il mio grande disappunto è di non essere riuscito a farmi capire da tanti, particolarmente da chi, più di ogni altra cosa, avrei voluto che lo facesse.

Normalmente la chiusura di un ciclo comporta fare un bilancio: in questo caso il bilancio dell'attivo e del passivo si potrà fare solo a distanza di tempo quando sarà chiaro se i semi posti dal Parlamento, a tutela dell'Istituto e del Paese, abbiano dato buoni frutti o se, per parafrasare una immagine evangelica, altre mani abbiano seminato i rovi per soffocarli.

Tullio Lazzaro

PAGINA BIANCA

Relazione orale del Presidente di Sezione Gian Giorgio Paleologo

La Relazione sul rendiconto generale dello Stato è, come sempre, dedicata all'analisi retrospettiva delle vicende di finanza pubblica, esaminate con riguardo sia al più ampio aggregato delle Amministrazioni pubbliche sia, con il maggiore dettaglio richiesto dall'occasione istituzionale della parifica, alle risultanze del bilancio statale. L'esigenza di rafforzare le indagini e le metodologie per un controllo sui risultati dell'azione pubblica – che è compito istituzionale della Corte – si è anche tradotta nell'elaborazione di un primo Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, che la Corte ha trasmesso al Parlamento nello scorso mese di maggio. Il Rapporto colma, almeno in parte, una lacuna evidente dell'informazione economico-contabile, e cioè la carenza di analisi sull'efficacia degli strumenti adottati per il governo dei conti pubblici. E', infatti, vistoso lo squilibrio tra l'informazione disponibile sugli effetti attesi dai diversi provvedimenti (in primo luogo, le valutazioni delle Relazioni tecniche) e la sostanziale assenza di verifiche *ex post* sul successo o sull'insuccesso delle manovre di bilancio.

L'importanza di una accurata ricognizione *ex post*, come quella proposta dal Rapporto, risiede nella evidenziazione delle maggiori criticità emerse nella gestione degli strumenti di intervento, così da consentire le eventuali correzioni necessarie per adeguare l'azione pubblica al rispetto degli obiettivi programmatici.

In questa ottica, le valutazioni sui risultati di finanza pubblica e sulla politica di bilancio per il 2009, proposte nel citato Rapporto e nella Relazione sul rendiconto che oggi esaminiamo, si pongono come un contributo di conoscenza importante in una fase critica, come quella attuale, nella quale è richiesto in tutta Europa il massimo sforzo (e, dunque, la massima efficacia degli interventi) per garantire una riduzione strutturale del disavanzo e del debito pubblico.

La crisi finanziaria e l'emergenza dei rischi di insolvenza dei paesi membri dell'UE hanno indotto le autorità europee, ad un forte "richiamo all'ordine", per ripristinare un pieno controllo sui saldi dei bilanci pubblici.

Si è, pertanto, rafforzato, nel periodo più recente, un impegno comune dei maggiori paesi europei per l'adozione di significativi interventi di contenimento dei disavanzi, in una prospettiva di medio periodo.

La Procedura per i disavanzi eccessivi, in ambito europeo, riguarda ormai quasi tutti i ventisette paesi membri e si propone di sorvegliare le azioni intraprese per ricondurre rapidamente il rapporto tra disavanzo e prodotto entro la soglia critica del 3 per cento.

Anche l'Italia non si è sottratta a questo severo impegno, anticipando alla fine del maggio scorso una manovra di riequilibrio dei conti pubblici di natura strutturale, tale cioè da correggere da subito, fino a tutto il 2013, gli andamenti tendenziali di finanza pubblica, in linea con le richieste del Consiglio della U.E..

Questa inversione di rotta, resa necessaria dalla crisi di fiducia che incombe sui mercati internazionali – testimoniata dall'accentuato, quanto inatteso, deprezzamento dell'euro - segna una fase nella quale l'esplosione della crisi mondiale aveva imposto di ricercare un difficile equilibrio tra mantenimento di una linea di rigore nella gestione del bilancio ed esigenze pressanti di contrasto della recessione e di sostegno dei redditi.

Le autorità europee stanno reagendo a questa sfavorevole evoluzione percorrendo un doppio binario. Da una parte, sono stati approntati nuovi strumenti di sostegno finanziario a favore dei paesi membri colpiti dalla fuga dei capitali esteri; dall'altra, è stato concordemente deciso di accelerare il percorso di rientro dai disavanzi di bilancio. Germania, Francia e Spagna hanno già disposto

provvedimenti in tal senso. Ad essi si aggiunge l'Italia, con il varo delle misure contemplate nel DL n. 78/2010. Con questo intervento, il Governo intende ridurre il disavanzo dopo l'interruzione registrata nel 2009 per la necessità di contrastare gli effetti della recessione sui bilanci delle famiglie e delle imprese.

Nel 2008-2009, infatti, la scelta dell'Italia, diversa da quella prevalente altrove, è stata di consentire un ampliamento del disavanzo pubblico solo nella misura derivante dallo sfavorevole ciclo economico e di predisporre, pertanto, i provvedimenti espansivi con il vincolo della neutralità sui saldi di bilancio; ricercando, in altri termini, specifici e integrali mezzi di copertura per ciascuno di essi.

Nel 2009 gli interventi di sostegno all'economia e l'acuirsi della crisi hanno determinato un deterioramento dei conti pubblici nell'area dell'euro, nella quale l'indebitamento netto è più che triplicato rispetto al 2008 (dal 2,0 al 6,3 per cento in rapporto al Pil), superando comunque, in tutti i paesi (con l'esclusione di Finlandia e Lussemburgo) la soglia del 3 per cento. Il saldo primario è divenuto negativo, passando da un avanzo pari all'1 per cento a un disavanzo del 3,5 per cento, sempre in rapporto al Pil. Il rapporto tra debito e prodotto, infine, è salito dal 69,4 per cento del 2008 al 78,7 per cento del 2009, mentre le proiezioni della Commissione Europea segnalano una tendenza all'aumento che continuerà negli anni a venire. E' previsto, infatti, che nel 2011 si superi l'88 per cento.

Con riguardo ai singoli paesi, i dati del 2009 evidenziano una netta inversione delle politiche di bilancio in Spagna (il disavanzo in quota di Pil passa dal 4,1 all'11,2 per cento), in Francia (dal 3,3 al 7,5 per cento), in Germania (dal pareggio a un deficit del 3,3 per cento), per toccare, poi, valori intorno al 14 per cento in Grecia e in Irlanda. Germania, Spagna – e, in misura minore, Francia – sono, peraltro, i paesi nei quali l'ampliamento del disavanzo è maggiormente

attribuibile ai provvedimenti di stimolo all'economia, che hanno pesato sul maggiore deficit rispettivamente per oltre la metà, circa un terzo e poco più di un quarto. Per l'Italia gli interventi di sostegno anti-crisi avrebbero avuto un impatto nullo sul disavanzo, mentre avrebbero attenuato la caduta del Pil per circa 0,5 punti percentuali.

In Italia, il Pil, per la prima volta nella serie storica, ha segnato una diminuzione non solo in termini reali (-5,0 per cento) ma anche in termini nominali (-3,0 per cento), mentre l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, in rapporto al prodotto, ha raggiunto il 5,3 per cento.

Pur in un contesto di caduta generalizzata dell'attività economica e del commercio internazionale, la flessione del reddito in termini reali è stata in Italia più pronunciata che nel resto delle grandi economie avanzate, raggiungendo il 6,3 per cento nel biennio 2008-2009 e retrocedendo ai livelli di inizio degli anni duemila. Segni di miglioramento emergono dai dati relativi all'ultima parte dello scorso anno e dal primo trimestre dell'anno in corso. La flessione del Pil è stata accompagnata da una netta decelerazione dell'inflazione che, misurata con l'indice dei prezzi al consumo, ha segnato, nel 2009, un aumento di solo lo 0,8 per cento, il valore più basso dalla fine degli anni cinquanta.

Il quadro di finanza pubblica riflette pienamente la caduta dell'attività economica, con un pesante deterioramento dei conti:

- l'indebitamento netto ha superato gli 80 miliardi, quasi raddoppiando rispetto al 2008, e raggiungendo il 5,3 per cento sul prodotto interno lordo;

- il saldo primario, che ancora nel 2008 presentava un avanzo pari al 2,5 per cento sul prodotto, è divenuto negativo (-0,6 per cento sul Pil), per effetto del calo delle entrate e della crescita sostenuta delle spese al netto degli interessi;

- la spesa primaria è aumentata di quasi il 5 per cento, raggiungendo il 47,8 per cento sul Pil, un valore di quasi sette punti superiore al livello del 2000;
- la spesa in conto capitale è aumentata del 12,7 per cento, variazione influenzata, però, in larga misura da fattori prevalentemente contabili;
- la spesa per interessi, favorita da una forte diminuzione dei tassi di mercato, ha segnato una netta flessione (-12,2 per cento);
- le entrate totali, per la prima volta negli ultimi cinquant'anni, si sono ridotte (-1,9 per cento), anche se in misura inferiore alla caduta del Pil nominale (-3,0 per cento);
- la pressione fiscale (imposte dirette, imposte indirette e contributi sociali) è aumentata dal 42,9 al 43,2 per cento;
- il rapporto debito/Pil, già aumentato nel 2008, è cresciuto ancora di quasi 10 punti percentuali, raggiungendo il 115,8 per cento.

Le spese totali delle Amministrazioni pubbliche hanno superato nettamente la soglia del 50 per cento sul Pil: il valore di consuntivo, pari al 52,5 per cento, è di oltre tre punti superiore al livello del 2008 e si è verificato nonostante la flessione dell'incidenza sul prodotto delle spese per interessi. Si tratta di un risultato in larga misura determinato dalla caduta del Pil e dall'esigenza di sostenere, nel pieno della crisi economica e occupazionale, l'attività economica e i redditi delle famiglie.

In rapida crescita risultano le prestazioni sociali in denaro (+5,1 per cento), una voce della spesa che incide per oltre un terzo sul totale e che ha registrato, oltre ad una dinamica sostenuta della componente pensionistica (+4,3 per cento), una forte accelerazione delle prestazioni assistenziali (+50 per cento circa) e in

generale degli ammortizzatori sociali e degli interventi di sostegno dei redditi, quali gli assegni di integrazione salariale e le indennità di disoccupazione (complessivamente in aumento di quasi l'11 per cento). Interventi, peraltro, non destinati ad esercitare effetti permanenti sui conti pubblici.

Ridotta è stata, invece, la crescita dei redditi da lavoro dipendente (+1,0 per cento) che, nel 2009, hanno registrato solo gli effetti degli incrementi retributivi concessi al personale non dirigente per il contratto 2008-09.

Molto dinamico risulta il dato relativo ai consumi intermedi (una voce che si riferisce agli acquisti di beni e servizi) che, per il complesso delle Amministrazioni pubbliche sono aumentati del 6,3 per cento, mentre anche la spesa in conto capitale è cresciuta, nel 2009, del 12,7 per cento. Sia per i consumi intermedi che per la spesa in conto capitale, tuttavia, la dinamica osservata è significativamente influenzata dal peso di fattori contabili straordinari. Al netto di tali fattori, resta apprezzabile l'inversione di tendenza degli investimenti pubblici dopo anni di declino. La ripresa è prevalentemente da attribuire agli investimenti dell'Amministrazione centrale, mentre le Amministrazioni locali, pur disponendo virtualmente di un allentamento dei vincoli del Patto di stabilità interno, hanno potuto utilizzare solo in parte i margini concessi.

La spesa per interessi è l'unica componente ad aver segnato una riduzione molto superiore al previsto (-12,2 per cento contro il -6,4 per cento del Dpef 2010-2013), per effetto di una discesa dei tassi a breve termine molto più rapida delle attese: i tassi medi lordi sui BOT sono passati dal 4 per cento dell'autunno 2008 allo 0,6 per cento dell'estate 2009, per poi risalire fin verso l'1 per cento dopo il marzo 2010.

In presenza di una caduta del Pil nominale del 3 per cento, le entrate delle Amministrazioni pubbliche si sono ridotte in valore assoluto, per la prima volta negli ultimi cinquant'anni. La flessione è pari all'1,9 per cento, ma per contenere il cedimento al di sotto di quanto giustificato dalla riduzione delle basi imponibili si è fatto ampio ricorso ad entrate straordinarie. Queste, che nel 2008 erano pressoché azzerate, hanno fornito, nel 2009, un gettito di oltre 12 miliardi, derivante dagli introiti del c.d. “scudo fiscale” e dagli incassi delle imposte sostitutive una tantum sulle rivalutazioni volontarie dei cespiti aziendali. E' solo per effetto di questo gettito straordinario che la pressione fiscale risulta aumentata di 0,3 punti nel 2009.

Se si guarda, infatti, all'andamento delle imposte dirette, delle indirette e dei contributi sociali si osservano andamenti fortemente cedenti.

Le imposte dirette risultano in flessione del 7,1 per cento, per effetto dell'arretramento di tutte le principali categorie (Irpef, imposta sul reddito delle società, imposte sostitutive sul risparmio delle famiglie). Le imposte indirette sono diminuite del 4,2 per cento, con una caduta particolarmente pesante dell'Iva (-7,4 per cento) e, invece, con una dinamica sostenuta dei proventi dei giochi. Anche i contributi sociali, seguendo la flessione della massa retributiva, hanno segnato una riduzione dello 0,5 per cento.

Se si esamina il consuntivo 2009 per livelli di governo si osserva che i conti dello Stato registrano un peggioramento del contributo ai risultati complessivi di finanza pubblica, con un indebitamento netto salito al 4,8 per cento, in termini di prodotto, rispetto al 2,7 del 2008.

Nella contabilità finanziaria del Rendiconto, oggetto della odierna parifica, ma non rilevante ai fini delle verifiche europee, i risultati mostrano, invece, un

miglioramento del saldo netto sia di competenza che di cassa (il primo migliora di circa 5 miliardi, il secondo di circa 1,5 miliardi). In termini di competenza le spese crescono dello 0,9 per cento; le entrate del 2 per cento.

La leggibilità dei conti statali è appannata sempre più da un imponente accumulo di residui attivi e passivi.

I residui attivi arrivano a sfiorare i 195 miliardi, mentre i residui passivi tornano ad aumentare e si approssimano a 97 miliardi.

Si tratta di un'anomalia che preclude la possibilità di effettuare una corretta programmazione dei flussi finanziari e che non potrà non porre problemi per l'effettivo passaggio al bilancio di cassa.

Il rispetto del saldo netto da finanziare di competenza fissato dalla legge finanziaria è stato reso possibile anche nel 2009 grazie, soprattutto, ai maggiori accertamenti nel settore extratributario (circa 30 miliardi); accertamenti che, fra l'altro, sono caratterizzati da una modalità di quantificazione che ne comporta una sistematica sovrastima e un conseguente ridotto tasso di realizzazione.

D'altra parte, i residui passivi, incorporano per circa il 20 per cento residui di stanziamento per lo più meccanicamente conservati in bilancio e non già per far fronte, come esigerebbe la specifica normativa, a concrete ed avviate iniziative di spesa.

Il contributo delle Amministrazioni locali ai saldi complessivi di finanza pubblica è stato, invece, nel 2009 migliore di quanto ci si attendeva: il disavanzo è stato pari allo 0,4 per cento del prodotto invece dello 0,6 per cento previsto.

Le uscite complessive sono cresciute dell'1,8 per cento (contro una crescita del 5,1 per cento nel 2008). La spesa corrente al netto degli interessi è aumentata

del 2,4 per cento, in netta frenata rispetto all'esercizio precedente (+6,9 per cento).

La spesa in conto capitale è cresciuta dell'1 per cento; dopo la flessione registrata negli ultimi anni, sono aumentati dell'1,7 per cento gli investimenti fissi.

Le entrate totali sono aumentate dell'1,7 per cento, raggiungendo il 16 per cento del prodotto (15,3 per cento nel 2008). Le entrate tributarie si sono ridotte rispetto al 2008: gli sgravi in materia di IRAP e le esenzioni dall'ICI, ma soprattutto il rallentamento della crescita, sono alla base della flessione nel gettito sia delle imposte indirette (- 10,9 per cento) sia delle imposte dirette (-9,9 per cento). Continua a rimanere sui livelli elevati del 2008 l'incremento dei trasferimenti pubblici correnti, cresciuti nell'anno del 16,2 per cento, anche in relazione alla compensazione degli effetti degli sgravi fiscali e delle esenzioni previsti per Irap e Ici.

Nell'insieme, sia le Province che i Comuni hanno pienamente conseguito gli obiettivi assegnati, anche con un considerevole scarto positivo. Un risultato ottenuto anche grazie ai ripetuti interventi normativi succedutisi nell'anno e finalizzati a rivedere in senso più favorevole le regole del Patto che, per la concomitanza di due fattori critici – obiettivi più stringenti e fase recessiva del ciclo economico – rischiavano di essere troppo penalizzanti.

Per le Regioni, invece, le spese totali al netto della spesa sanitaria sono aumentate nel 2009 di poco meno del 4 per cento. Un risultato non coerente con la riduzione attesa dalle indicazioni del Patto di stabilità interno.

La spesa sanitaria risulta nel 2009 in netto rallentamento, con una crescita dell'1,9 per cento, contro il 3,5 per cento in media nel biennio precedente. La

forte flessione del prodotto interno lordo ha, tuttavia, determinato un ulteriore aumento dell'incidenza della spesa sanitaria sul prodotto (7,3 contro 6,9 per cento del 2008).

Positiva è stata la risposta regionale anche in termini di una più forte responsabilizzazione nella copertura dei disavanzi e nell'attivazione di uno sforzo fiscale regionale. Nel 2009 si è determinata una riduzione del disavanzo, che passa dai 3.455 milioni del 2008 ai 3.299 milioni del 2009.

Con l'esercizio 2009 è concluso il primo triennio di gestione dei Piani di rientro: il confronto tra gli andamenti tendenziali e programmatici contenuti nei Piani e i risultati emersi a consuntivo di evidenziare come l'operare del sistema di responsabilizzazione delle regioni, anche basato sul sistema sanzionatorio, pur contribuendo a rallentare la dinamica dei costi e la formazione dei disavanzi sanitari, non sia ancora riuscito a far rientrare gli squilibri strutturali che caratterizzano alcune realtà territoriali.

La recessione economica, l'impegno di risorse pubbliche per fronteggiarla e la crescente rigidità del bilancio pongono problemi meritevoli di attenta riflessione.

Se si considera che, rispetto alle proiezioni di inizio legislatura, la politica di bilancio deve misurarsi con una perdita permanente di entrate per circa 70 miliardi e di prodotto per circa 130 miliardi (e con una spesa pubblica necessariamente crescente nelle prestazioni essenziali), si comprende come sia obbligata la linea di gestione della finanza pubblica.

Ad essa si presenta, infatti, un vincolo di nuova natura: la caduta del Pil – evento sconosciuto nella serie storica – rende impossibile conservare obiettivi di spesa espressi in quota del prodotto (così come fissare obiettivi di riduzione della

pressione fiscale aggregata). Ne discenderebbe, infatti, una riduzione dei livelli assoluti della spesa; una prospettiva che non appare praticabile in forma generalizzata e che, dunque, richiede un difficile e complesso vaglio di tipo selettivo.

La manovra messa a punto con il DL n. 78/2010, esclusivamente finalizzata alla riduzione del disavanzo, dovrebbe assicurare 12 miliardi di risparmi nel 2011 e 13 miliardi aggiuntivi nel 2012. Quindici giorni fa – in sede di audizione presso il Senato – la Corte, confermando la necessità dell'intervento, ha posto in evidenza alcuni aspetti critici, che attengono all'articolazione e alla problematicità di singoli provvedimenti.

Si osserva, in primo luogo, come sia elevato il rischio di un impatto di segno negativo sulla crescita economica; e, di conseguenza, il rischio di un assottigliamento degli effetti attesi sul disavanzo, soprattutto per via della flessione del gettito fiscale connessa ad un più basso livello di attività economica.

Viene, poi, rilevato come, alla luce dei numerosi precedenti tentativi, non sia priva di rischi la stima circa gli effetti di risparmio attesi dai “tagli” lineari alle spese delle Amministrazioni statali; e ciò con riguardo sia alle spese per consumi intermedi (di dubbia compatibilità con le esigenze di funzionalità delle amministrazioni), sia alle spese di investimento, per le quali l'effetto stimato di contenimento dei pagamenti sembra troppo rapido.

Quanto ai provvedimenti in materia di pubblico impiego, la Corte sottolinea come le misure di blocco delle procedure negoziali e degli automatismi siano molto impegnative e, soprattutto, debbano essere rese coerenti con i percorsi già positivamente avviati in tema di revisione delle regole per i rinnovi contrattuali ed anche in tema di erogazione selettiva dei trattamenti accessori.

Per quanto riguarda le misure destinate a ridurre la spesa delle Amministrazioni locali, alle quali è chiesto un contributo al riequilibrio dei conti pubblici pari a circa il 50 per cento dell'intera manovra 2011-2012, si tratta di un taglio ambizioso la cui realizzabilità e sostenibilità è messa in dubbio dalla distribuzione dei suoi effetti tra enti e dall'interazione con un meccanismo come il Patto di stabilità interno, che si applica in modo indifferenziato ad un universo molto ampio e con caratteristiche gestionali molto variegate.

Occorre in proposito ribadire che anche nell'esperienza del 2009, nonostante i risultati complessivamente positivi in termini di comparto, il Patto di stabilità interno mostra con evidenza le criticità di un sistema che non sempre ha portato ad una riqualificazione della spesa a vantaggio degli investimenti e dello sviluppo locale e che ha consentito il progressivo diffondersi di comportamenti elusivi finalizzati al solo rispetto formale degli obiettivi.

Un rispetto solo formale che si traduce, almeno in parte, in un'espansione dei disavanzi in comparti contigui. E' il caso degli enti economici e di quelli assistenziali locali che, in ragione dei pesanti tagli dei finanziamenti ricevuti dalle Amministrazioni locali, hanno visto aumentare il proprio disavanzo.

Ciò rende urgente rivedere il meccanismo con cui gli enti territoriali sono chiamati a contribuire al rispetto degli obiettivi posti al Paese dall'appartenenza al sistema europeo.

Il meccanismo di compensazione regione – enti locali introdotto con l'art. 7quater della legge 33/09 ha consentito di sperimentare il ruolo di cabina di regia assegnato alle Regioni, le quali, hanno dato prova di riuscire sia a sostenere gli enti in difficoltà che ad indirizzare le risorse verso le amministrazioni in grado di

garantire un tempestivo ed integrale utilizzo delle capacità finanziarie messe a disposizione.

Anche se per ora limitate, stanno maturando esperienze di gestione del Patto a livello regionale che vanno oltre il meccanismo di compensazione previsto dalla legge 33/09 e confermato per il 2010 dalla legge 42/2010. Alcuni governi regionali hanno avviato percorsi di adattamento delle regole nazionali alle esigenze e caratteristiche finanziarie del proprio territorio, sfruttando la facoltà loro attribuita dalle leggi 133/2008 e 42/2009.

Queste esperienze potrebbero costituire una preziosa base di riferimento: una gestione del Patto su scala territoriale consentirebbe, infatti, di ridurre la rigidità del sistema e di ottimizzare la ripartizione delle quote di indebitamento tra amministrazioni locali.

In tale prospettiva muovono la legge delega in materia di federalismo fiscale (legge 42/09) e la legge di contabilità e finanza pubblica (legge 196/2009), rafforzando ulteriormente il ruolo regionale nella gestione del Patto di stabilità interno.

Il DL n. 78/2010 attribuisce, infine un ruolo assai rilevante ai risultati attesi dalla lotta all'evasione fiscale. L'esigenza di non deprimere un sistema produttivo teso a recuperare spazi di mercato e margini di competitività e l'obiettivo di non penalizzare la domanda interna hanno spinto a fare affidamento sul contrasto all'evasione come strumento di politica di bilancio.

Considerando i principali provvedimenti che hanno dato corpo alle manovre di finanza pubblica varate negli ultimi due anni (la legge 133 del 2008, le leggi 2 e 33 del 2009, la legge 102 del 2009 e, ora, il DL n. 78/2010), si può quantificare in circa 37 miliardi il maggior gettito atteso dalla lotta all'evasione per il

quinquennio 2009-2013. Si tratta di dimensioni rilevanti che certamente non esauriscono gli ampi spazi che – come ripetutamente evidenziato dalla Corte - il fenomeno evasivo presenta nel nostro paese.

Ad avviso della Corte, la strategia antievasione acquisterebbe efficacia puntando su strumenti effettivamente idonei a favorire un forte innalzamento dei livelli di adesione spontanea dei contribuenti. Gli strumenti di cui dispone l'Amministrazione sono, infatti, già molto efficaci nell'individuare gli evasori (basti pensare alle indagini finanziarie o alle metodologie di controllo che consentono anche il ricorso a presunzioni, purché gravi, precise e concordanti). Il problema principale, quindi, non è più quello di potenziare gli strumenti investigativi, considerato il limitato numero di controlli espletabili annualmente dall'Amministrazione rapportato ai milioni di soggetti potenzialmente a rischio.

Non è, peraltro, auspicabile che i frutti del contrasto all'evasione debbano essere esclusivamente legati ad una crescente attività di repressione.

Il nodo è nella capacità di indurre comportamenti spontanei di massa più corretti, completando e rafforzando le misure che possono favorire la naturale emersione delle basi imponibili (generalizzata acquisizione dei dati relativi ai rapporti con clienti e fornitori, comunicazione annuale al fisco dei dati finanziari di sintesi di tutte le posizioni censite nell'anagrafe dei rapporti, ecc.). E, inoltre, riportando il sistema sanzionatorio, la cui forza di dissuasione è oggi forse eccessivamente indebolita, soprattutto nei confronti delle evasioni più diffuse, ad un livello di effettiva deterrenza.

Insieme a queste misure potrebbe, poi, essere opportuno valutare anche la possibilità di adottare strumenti giuridici idonei a consolidare i risultati dell'azione di accertamento svolta nei confronti di singoli contribuenti, evitando

di dover reiterare onerosi percorsi probatori, pur in assenza di significativi mutamenti nello svolgimento dell'attività.

Con il decreto-legge 78/2010 viene compiuta la scelta di puntare per il maggior gettito tributario, quasi esclusivamente, sui proventi attesi dalle misure di contrasto all'evasione. Linea d'intervento obbligata e razionale, considerati il già troppo elevato livello della pressione fiscale e le ampie possibilità di recupero di materia imponibile.

Si conferma, dunque, e si rafforza la linea adottata negli ultimi due anni dal Governo di non considerare più il maggior gettito atteso dalle misure di contrasto all'evasione come semplicemente eventuale ed aggiuntivo, ma di contabilizzarlo a pieno titolo come fonte di finanziamento delle manovre di finanza pubblica.

A maggior ragione, dunque, occorre ribadire l'importanza di due aspetti: quello del rafforzamento dell'apparato e dell'organizzazione amministrativa e quello di una puntuale rendicontazione sugli esiti delle misure fiscali attivate.

Il ruolo dell'apparato amministrativo, posto di fronte a sfide sempre più impegnative e chiamato ad assicurare il conseguimento di obiettivi crescenti, impone una attenta valutazione dell'effettiva adeguatezza dell'amministrazione sotto i profili, non solo della consistenza numerica, ma anche e soprattutto della professionalità e del modello organizzativo.

Sotto il secondo aspetto, la Corte richiama, ancora una volta, il persistente scarso interesse mostrato dall'amministrazione sia per una sistematica misurazione del fenomeno evasivo, sia per un'attenta e affidabile verifica ex post del maggior gettito effettivamente ottenuto con l'azione di contrasto. Elementi che dovrebbero dare corpo alla prescritta relazione annuale al Parlamento.

Relazione orale del Presidente di Sezione Maurizio Meloni

Dopo la trattazione degli andamenti e tendenze di finanza pubblica e degli aspetti generali del rendiconto dello Stato, la relazione si articola nei capitoli riguardanti la gestione dell'entrata e della spesa, il patrimonio, la legislazione di spesa, l'ordinamento contabile, gli assetti organizzativi, il personale e l'attività contrattuale; si sviluppa, poi, nella disamina delle "missioni" e "dei programmi" in un approccio inteso alla ricostruzione della politica pubblica dei diversi settori, peraltro non facile anche a causa di approfondimenti ancora inadeguati della stessa nozione.

Va ricordato, in questa sede, che la parte seconda della relazione – alla quale si fa ora espresso riferimento – lo scorso anno è stata contraddistinta da una impostazione incentrata unicamente sulle analisi del rendiconto per missioni e programmi nell'ambito delle politiche pubbliche di settore. E' emersa, perciò, una attenuazione della visibilità istituzionale ed operativa dei ministeri, che ha indotto le Sezioni Riunite a riesaminare alcuni aspetti della Relazione stessa fermo restando il riferimento a principi cardine frutto di scelte consapevolmente maturate dalla Corte; in particolare deve qui ribadirsi:

a) che l'impostazione per missioni e programmi contribuisce – indubbiamente – ad incentrare la decisione parlamentare sul profilo funzionale della spesa;

b) che il rapporto alle missioni, ai programmi e alle politiche pubbliche, nella loro specificità e ad un tempo in una visione d'assieme, può giovare a superare la non esaustiva significatività di un'analisi condotta con riguardo soltanto alla struttura ministeriale;

c) che va confermata l'utilità di apprezzare, sul campo, il sistema innovato di classificazione del bilancio anche nella prospettiva di effettuare raffronti fra i risultati conseguiti nei diversi esercizi.

Conseguentemente la relazione della Corte nella sua seconda parte coniuga, con l'ausilio di tecniche redazionali, l'esigenza di mantenere fede alla precedente impostazione valorizzando, nel contempo, la configurazione istituzionale e organizzativa dei dicasteri. Tutto ciò anche in relazione alla circostanza che si è attuato un processo di riaccorpamento dei ministeri, con un sostanziale ritorno all'assetto originariamente previsto dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300; circostanza, questa, che ha reso più agevole la composizione, ed il raffronto, dei risultati gestionali nei diversi esercizi.

La relazione pertanto contiene, da un lato, una sintetica esposizione sui ministeri (dati complessivi di consuntivo, evoluzione normativa, organizzazione, programmazione e organismi di controllo interno) e, dall'altro, una più ampia trattazione di "Politiche pubbliche, missioni e programmi".

Le due componenti trovano una "saldatura" con specifiche notazioni introduttive all'analisi delle politiche pubbliche e con un prospetto di raccordo con le missioni e i programmi del bilancio dello Stato.

Il tema, appena evocato, della riorganizzazione dei ministeri consente di osservare che nella XV Legislatura e XVI Legislatura si erano realizzati processi prima di disaggregazione, e poi di riaccorpamento, con non irrilevanti ripercussioni in termini di funzionalità delle strutture e di ordinamento del personale.

La relazione della Corte nella sua presente conformazione recepisce, quindi, l'assetto istituzionale innovato; è stato infatti riportato a dodici il numero dei ministeri (in attuazione della legge finanziaria per il 2008) ritornando, pur con talune significative variazioni – concernenti in particolare la Presidenza del Consiglio dei Ministri – al disegno del d.lgs. n. 300 del 1999. 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). A fronte di questi più cospicui interventi registratisi ad avvio della Legislatura, il quadro generale del disegno posto risulta variato - altresì - dalla legge 13 novembre 2009, n. 172, che ha previsto la istituzione autonoma del Ministero della salute, scorporandolo dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Successivamente, con i conseguenti regolamenti emanati, si è inteso perseguire l'obiettivo di garantire in via cumulativa le economie di spesa richieste, rispettivamente, dal processo di accorpamento voluto dal legislatore 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.

Preso atto della riorganizzazione dei Ministeri l'esame puntuale del rendiconto, che qualifica la parte seconda della relazione, è orientato anche dall'esigenza di porre i presupposti per raffronti fra i risultati conseguiti nei diversi esercizi, posto che una politica pubblica, anche di settore, non si esaurisce quasi mai in un solo esercizio finanziario e postula di norma una valutazione articolata su di un più lungo arco temporale: l'analisi comporta infatti, non di rado, il coinvolgimento di diversi soggetti istituzionali sia all'interno delle strutture ministeriali centrali che di amministrazioni facenti capo a livelli di governo diversi.

Va considerato inoltre che alcune politiche pubbliche interessano più Ministeri rendendo necessaria una ricostruzione unitaria e non limitata alle singole amministrazioni, anche alla luce dei processi di ridefinizione degli apparati ministeriali che sono intervenuti nel recente periodo (modificando sensibilmente – come già evidenziato – le strutture ministeriali tra le due Legislature). Caratteri di trasversalità emergono con chiarezza, ad esempio, nel caso della politica dell'innovazione e della ricerca, alla quale partecipano diverse

amministrazioni dello Stato, mentre analogha “trasversalità” evidenziano le tematiche riconducibili alla politica dell’ordine pubblico e della sicurezza.

Alla definita “trasversalità” delle amministrazioni centrali si unisce, spesso, un coinvolgimento di diversi livelli di governo: va, infatti, considerato che numerose politiche pubbliche talora traggono spunto o sono supportate da iniziative comunitarie e si concludono, il più delle volte, in ambito regionale e locale con l’attiva partecipazione delle Autonomie territoriali, in una prospettiva destinata ad espandersi ulteriormente in parallelo alla attuazione del nuovo assetto istituzionale.

Le competenze trasversali e la presenza, essenziale, dei diversi livelli di governo della finanza pubblica richiamano, anche in questa sede, sia la centralità del ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, da cui promanano gli indirizzi programmatici di molteplici politiche (e, soprattutto, di quelle correlate alle funzioni di programmazione generale) che l’apporto essenziale del Ministero dell’Economia e delle finanze nella “costruzione” delle previsioni finanziarie e nell’esame dei relativi risultati.

Passando, ora, a formulare concreti riferimenti alle missioni è da dire che una sintetica analisi mostra che, in rapporto alla massa impegnabile - che qui si prende a riferimento - per spese finali di 576,9 miliardi (al netto del rimborso di prestiti, programma 2 della missione 34 “Debito pubblico”, per 215,9 miliardi), cinque finalità istituzionali, da sole, raggiungono il livello di 390,5 miliardi, pari al 67,7 per cento. Infatti, confermando l’assetto strutturale evidenziato nella precedente relazione, oltre due terzi delle spese finali attengono a cinque missioni, mentre il resto si distribuisce sulle altre 29.

Rispetto all’anno 2008 si nota la flessione di circa due punti dell’incidenza della missione 3 “Relazioni finanziarie con le autonomie locali” e quella di oltre un punto degli interessi sul debito pubblico, mentre aumenta il peso delle missioni 29 “Politiche economico finanziarie e di bilancio” e 25 “Politiche

previdenziali”, da correlare alla difficile congiuntura economica che ha caratterizzato lo scorso anno. Delle restanti spese, oltre due decimi riguardano altre sette missioni.

Considerazioni analoghe emergono sotto il profilo dei dati di consuntivo relativi agli impegni di competenza.

Si conferma, pertanto, fortemente elevato il livello di concentrazione dell’aggregazione funzionale della spesa statale: circa il 90 per cento risulta allocato, in fase consuntiva, in sole dodici missioni e nel programma 1 della missione 34 mentre il residuo decimo si distribuisce sulle altre 21 missioni, con livelli veramente esigui (e perciò scarsamente significativi) per talune di esse.

Appare evidente – quindi – l’esigenza di una razionale rivisitazione delle attuali missioni, che dovrà naturalmente tener conto del graduale ridimensionamento della missione 3 “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali”, in relazione alla progressiva attuazione del federalismo fiscale, con la conseguente trasformazione delle compartecipazioni a tributi erariali in tributi propri degli enti territoriali.

Le considerazioni precedenti attengono – comunque – esclusivamente al parametro della consistenza quantitativa e prescindono da valutazioni di altra natura, rilevanti nell’individuazione degli aggregati, quali quelle attinenti all’organizzazione amministrativa che gestisce la spesa o alla rilevanza politica della finalità perseguita.

In termini generali va posto in luce, attesa la ormai consolidata impostazione del bilancio statale per missioni e per programmi, che l’area di questo stesso bilancio deve essere quella maggiormente garantita, poiché governata da un complesso di stringenti regole procedurali e da un capillare sistema di controlli esercitati dalle strutture centrali e periferiche della Ragioneria generale dello Stato.

Segnali non positivi emergono, peraltro, dalle vicende gestorie degli ultimi anni. A fianco del fenomeno delle regolazioni contabili e debitorie – ricollegabile in parte all'intreccio tra 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 in termini di fabbisogno e di indebitamento netto, si è venuta formando una rilevante massa di debiti pregressi, che incide sull'annualità del bilancio e sulla stessa reale rappresentatività del conto consuntivo.

Si tratta di un fenomeno rilevante, che sembra essere avviato a soluzione dopo l'emanazione del DL n. 78/2009 che, da un lato, ha stanziato risorse per ripianare debiti in precedenza accumulati e, dall'altro, ha introdotto una serie di regole per prevenire la formazione di ulteriori situazioni debitorie.

Sempre nel bilancio statale – come articolato per missioni e programmi – sussistono, altresì, fenomeni di lunga durata (quasi “vetusti”) che si ritiene opportuno segnalare in questa sede di intervento orale nel giudizio di parificazione del rendiconto. Tale è il caso delle eccedenze di spesa, che costituiscono una anomalia programmatica e gestionale; altri sono piuttosto il sintomo, per la loro ricorrenza, di non risolti problemi nella costruzione del bilancio (rilevanti scostamenti tra previsioni iniziali e definitive sia di competenza che di cassa; cospicua formazione di economie; concentrazione di residui in talune aree di spesa, ecc.). In particolare, le predette eccedenze di spesa emergono prevalentemente nelle aree gestionali rette da peculiari meccanismi contabili (spese di giustizia e ruoli di spesa fissa).

Interventi procedurali ed organizzativi, assecondati da un accorto impiego delle tecnologie informatiche, potrebbero consentire di rimuovere tale anomala situazione.

Incide – altresì – sulla impostazione delle previsioni iniziali di bilancio l'istituto dei capitoli per memoria in gran parte collegati alle vicende gestorie di

corrispondenti poste di entrata; inoltre l'attendibilità degli stanziamenti iniziali è messa a rischio dalla crescente istituzione di nuovi capitoli-fondo.

Sempre in questa sede è doveroso un sintetico richiamo alla legge 196 del 2009, di riforma della contabilità e finanza pubblica. In proposito deve sottolinearsi che con la riforma la impostazione del bilancio per missioni e programmi, già introdotta a partire dal 2008, viene stabilizzata e potenziata. L'elemento di novità più incisivo è rappresentato dalla elevazione del "livello" di spesa cui è riservata la decisione parlamentare: le unità di voto sono costituite, per la spesa, dai programmi (in luogo dei macroaggregati), con riflessi particolarmente significativi sul terreno organizzativo.

Nel sistema delineato la corrispondenza tra programma e centro di responsabilità richiede anche una rilettura non solo degli apparati, ma degli stessi programmi, dovendosi evitare un duplice parallelo rischio: sia quello di una acritica "ingessatura" delle strutture attualmente esistenti, che quello di un dimensionamento solo "contabile" della stessa denominazione impiegata, che potrebbe risultare nel concreto adottata al di fuori degli effettivi processi programmatori.

Appare dunque necessario non appiattare le potenzialità innovative del nuovo disegno di bilancio per missioni e programmi nella irrealistica revisione globale delle strutture, evitando, nel contempo, una contrapposta cristallizzazione delle stesse: il percorso da seguire, ad avviso della Corte, privilegia una analitica rilettura della situazione esistente.

Altro profilo ritiene poi la Corte di fondamentale rilievo in ordine alla ridefinizione delle missioni e dei programmi prevista dalla legge 196, non solo per rendere più aderente – come già ampiamente rimarcato – l'articolazione per missioni e programmi alla effettiva finalizzazione della spesa, ma anche (e forse soprattutto) per agevolare il raccordo con i sistemi di classificazione adottati nelle sedi sovranazionali.

Si rende infatti necessaria, fin d'ora, una approfondita riflessione in sede di attuazione della delega legislativa conferita con l'art. 40 della 196 per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche. E' pertanto necessario che nei previsti decreti legislativi sia rivisto l'attuale impianto delle missioni e dei programmi, che vede, da una parte, missioni onnicomprensive di contenuto non particolarmente perspicuo (missioni 32, 33 e 34) e, dall'altra, programmi non sempre calibrati, in termini sia quantitativi che qualitativi, rispetto alla reale finalizzazione delle risorse stanziare in bilancio.

E' necessario pertanto che la revisione delle missioni in relazione alle funzioni principali e agli obiettivi perseguiti con la spesa pubblica, nonché la revisione del numero e della struttura dei programmi, siano poste alla massima attenzione del Governo, tenuto anche conto della necessità di raccordare i programmi con la classificazione internazionale Cofog (*Classification of the Functions of Governments*) di secondo livello. Il raccordo si rivela essenziale in quanto teso a garantire la centralità di tale classificazione, alla quale sono da ricondurre le missioni e i programmi e il cui carattere strategico dovrà costituire momento centrale fin dall'inizio del processo di formazione del bilancio.

Delle finali considerazioni vanno riservate ad una specifica attività delle Sezioni Riunite che ha focalizzato l'attenzione sull'attendibilità e l'affidabilità dei conti pubblici dei dati esposti nel rendiconto generale dello Stato, utilizzando, al meglio, l'*auditing* finanziario-contabile già praticato.

In tale ambito è collocata l'iniziativa che, ispirandosi a consolidate metodologie adottate a livello europeo per la *Declaration d'Assurance* (DAS), ha sostituito il precedente approccio selettivo della spesa, non fondato su criteri sistematici, con l'adozione di un "campione statistico".

In una prima fase sperimentale è stato applicato il campione statistico a determinate "categorie di spesa" che rivestono particolare rilievo ai fini

gestionali. La conseguente attività di accertamento sui singoli atti di spesa oggetto del campione selezionato ha comportato un confronto con le singole amministrazioni e con i rispettivi uffici centrali di bilancio, allo scopo di verificare la correttezza delle scritture amministrativo-contabili sottostanti ai singoli atti esaminati.

L'indagine campionaria, seppur sperimentale, ha riguardato alcune categorie che rappresentano il 5,5 per cento della spesa risultante dal bilancio dello Stato e sulle quali è concentrata la maggior parte della spesa discrezionale.

L'analisi del campione ha evidenziato aspetti di rilievo, alcuni dei quali con un carattere di trasversalità come specifiche qualificazioni economiche della spesa talora inadeguate, l'utilizzo delle contabilità speciali, peculiari situazioni con uso ricorrente delle anticipazioni tramite il "conto sospeso"; sono state rilevate, altresì, talune irregolarità contabili attinenti alle procedure.

Nei termini che precedono si conclude, così, l'intervento orale dei relatori del giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato 2009, con l'auspicio di valutazione di quanto esposto da parte di Governo e Parlamento. Si sottolinea – da ultimo – che talune considerazioni di fondo, nonché osservazioni di sistema, sono contenute nella "PREMESSA" alla relazione, che apre il volume delle parti generali distribuito contestualmente al testo di cui si è data ora lettura.

PREMESSA**1.**

La Relazione sul Rendiconto generale dello Stato relativa all'esercizio 2009 viene resa in una fase caratterizzata dalle prime attuazioni di interventi legislativi, che segnano una rilevante trasformazione non solo dei profili organizzativi e funzionali delle amministrazioni pubbliche, ma dello stesso intero quadro istituzionale. In tale prospettiva si collocano infatti sia la legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, che la legge n. 196 di riforma della contabilità e della finanza pubblica, approvata il 31 dicembre 2009.

Su entrambe tali normative, di centrale rilevanza nell'evoluzione dell'intero sistema, e che comportano collegamenti anche sul piano operativo, la Corte ha reso il proprio contributo al Parlamento in specifiche audizioni durante il loro iter approvativo. Si tratta di un apporto che si proietta anche nella complessa fase attuativa - come, da ultimo, concretizzatosi in sede di esame del primo d.lgs. emanato in base alla legge n. 42. in materia demaniale - e che potrà auspicabilmente svilupparsi anche con riguardo alle complesse deleghe previste dalla nuova legge di contabilità.

I percorsi disegnati dalle due leggi si intersecano strettamente nelle finalità complessive di coordinamento della finanza pubblica, finalità rese più stringenti in relazione ai vincoli europei ed alla stessa evoluzione dell'ordinamento in senso autonomistico. La leggibilità e la trasparenza dei conti, anche in funzione dei rapporti con l'Unione Europea, richiede, infatti, che le decisioni di finanza pubblica, così come il monitoraggio della loro attuazione, siano estese al complesso degli enti e degli organismi pubblici presenti nel sistema.

Il tratto comune e di fondo che oggi va a svilupparsi nel nuovo contesto istituzionale si rinviene proprio nelle esigenze del coordinamento finanziario, che richiedono, in primo luogo, l'effettiva

armonizzazione dei bilanci pubblici, sia nella loro struttura che nelle modalità e nei tempi di definizione, con riferimento alla generalità dei soggetti pubblici presenti ai diversi livelli territoriali.

Ai fini di una compiuta attuazione del complessivo nuovo disegno, il contributo offerto dalla Corte deriva non solo dalle tradizionali competenze istituzionali, ma dal fatto che, in ragione della sua articolazione su base centrale e territoriale, esso si alimenta dell'esame di differenziate realtà amministrative e nello stesso tempo ne consente una unitaria ricomposizione.

2.

Le funzioni di controllo intestate alla Corte - direttamente ancorate all'art. 100, secondo comma, della Costituzione - concorrono alla finalità di un migliore esercizio del coordinamento della finanza pubblica, come esplicitato anche dalla Consulta, il cui insegnamento valorizza la dimensione del bilancio dello Stato in rapporto all'intero sistema di finanza pubblica. Si pongono nella stessa prospettiva, tenuto conto dell'esigenza di rendere possibili adeguate valutazioni da parte di Organi facenti capo allo Stato-Comunità, le espresse previsioni normative (tra cui l'articolo 3, comma 65, della legge n. 244 del 2007), che demandano alla Corte, nel suo ruolo terzo e neutrale, la ricostruzione conoscitiva dell'intero quadro di finanza pubblica.

In coerenza con questi principi, nei più recenti indirizzi programmatici del controllo si è evidenziato che i controlli svolti dalla Corte sono finalizzati non solo ai profili della legittimità, efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, ma anche al coordinamento del sistema di finanza pubblica.

Una concreta attuazione di tali principi è stata data nel primo "rapporto" in materia di coordinamento della finanza pubblica, inviato al Parlamento nello scorso mese di maggio, ove sono riassunte, in sintesi, le principali rilevazioni svolte a livello centrale e territoriale.

Questi profili assumono particolare spessore con riguardo alle problematiche del Patto di stabilità, espressamente richiamato nelle normative che disciplinano l'attività di controllo della Corte, a fini di tutela dell'unità economica della Repubblica, nella cui prospettiva si inquadrano anche i percorsi di convergenza finanziari e gestionali disegnati dal Legislatore in coerenza alla nuova realtà autonomistica e ordinamentale.

Corrispondono, alla stessa esigenza di agevolare la visione complessiva dei fenomeni di finanza pubblica, le recenti innovazioni normative (art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102) indirizzate ad assicurare unitarietà nell'esercizio delle funzioni di controllo della Corte attinenti a tali ambiti, di sempre maggior valenza nell'attuale evoluzione dell'ordinamento.

Su questa base sono state già adottate diverse pronunce a fini di "nomofilachia" del controllo: la prima, nel tempo, (Sezioni Riunite in sede di controllo n. 41 del 17 dicembre 2009) ha riguardato le modalità di esercizio delle competenze affidate alla Corte con riguardo alla contrattazione collettiva integrativa, dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, di attuazione delega di cui alla legge n. 15 del 4 marzo 2009.

Si tratta di una tematica centrale sia dal punto di vista finanziario che della effettiva funzionalità delle pubbliche Amministrazioni, su cui la Corte si è di recente soffermata nella specifica relazione resa ai sensi dell'art. 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, con riguardo alla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale delle pubbliche amministrazioni.

Val la pena di ricordare - sempre nell'ottica di un raccordo tra esigenze di coordinamento della finanza pubblica e funzioni di controllo - una recente pronuncia del Giudice delle leggi (sent. n. 57 del 2010), intervenuta in materia. Vi si legge, in piena continuità con il costante autorevole indirizzo - che *“La finalità di coordinamento finanziario può essere in concreto realizzata soltanto consentendo alla Corte dei conti, organo posto al servizio dello Stato - comunità (sentenze n. 285 e n. 179 del 2007, n. 267 del 2006, n. 470 del 1997 e n. 29 del 1995), di disporre delle necessarie informazioni”*.

In parallelo alle misure in tema di contrattazione il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 disciplina gli aspetti più specificamente rivolti alla trasparenza, alla funzionalità delle amministrazioni pubbliche, alla valutazione delle strutture e del personale; alla dirigenza, alle sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici, in un'ottica complessiva finalizzata a favorire il merito e la premialità.

Il provvedimento apporta un significativo cambiamento nell'ambito del sistema dei controlli interni delle amministrazioni pubbliche, innovando sensibilmente sull'assetto disegnato dal d.lgs. 286/1999, sia dal punto di vista delle procedure di valutazione del personale (dirigente e non) che da quello organizzativo. Al di là degli aspetti specificamente trattati nelle diverse sedi del controllo, appare comunque essenziale assicurare un proficuo raccordo, nella naturale distinzione di funzioni istituzionali, dei nuovi organismi introdotti nel sistema anche con la Corte dei conti.

I principi sinteticamente richiamati si accompagnano a quelli sottesi al decreto legislativo 20 dicembre 2009 n. 198 (anch'esso adottato in attuazione della delega di cui alla legge n. 15) in tema di azione collettiva ed alle misure contenute nella legge n. 69 del 2009 in materia di semplificazione e di procedimento amministrativo, che sembrano porsi in una più generale prospettiva, non limitata alla sola dimensione statale.

Con riguardo alle funzioni affidate alla Corte, la stessa legge n. 15, con disposizioni che hanno formato oggetto di sollecita definizione (deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 29 del 21 luglio 2009), ha inteso potenziare il carattere concreto e "ravvicinato" delle attività del controllo sulle gestioni rispetto all'attività esaminata, precisandone i profili procedurali e gli effetti, in vista della tempestiva adozione di interventi correttivi.

3.

Appare evidente dalle linee tracciate dall'evoluzione normativa e dalla richiamata giurisprudenza costituzionale, la particolare rilevanza attribuita alla funzione del controllo sulle gestioni, cui non può ritenersi estranea ogni attività che incida sulla finanza dello Stato, inteso quest'ultimo, come precisato dalla Corte Costituzionale, non come *Stato-Apparato*, ma come *Stato-Comunità*. Rivestono, a questo riguardo, particolare interesse le analisi dei rapporti tra profili finanziari e gestionali, tra dati di bilancio e corrispondenti attività amministrative; tra programmi previsti, procedimenti adottati, risultati conseguiti od obiettivi mancati. E' per corrispondere a queste esigenze che il Legislatore ha posto la Corte dei conti al centro di un sistema di controllo sulle gestioni finanziarie pubbliche, articolato in moduli e procedure diverse, anche in relazione alle diverse tipologie di soggetti e di attività considerate, per i quali la annuale relazione sul rendiconto generale dello Stato rappresenta un momento di sintesi.

In questo quadro si inquadra la ricostruzione per politiche pubbliche, che si avvale nella nuova struttura espositiva del bilancio dello Stato in senso funzionale per missioni e programmi, sviluppata nella seconda parte della Relazione. Essa si accompagna alle mutazioni intervenute (sia nella XV che nella XVI Legislatura) nella struttura di Governo e nel numero dei ministeri, cui viene di conseguenza data evidenza, anche in relazione ai processi di riforma stimolati dall'esigenza di razionalizzazione e di contenimento dei costi.

A questo riguardo va ancora una volta ricordato che l'intero apparato pubblico richiede moduli più efficienti, in una prospettiva di semplificazione normativa ed amministrativa, per le quali si registra una sensibile accelerazione nel recente periodo. Tali misure appaiono essenziali nell'intero processo riformatore, in parallelo allo sviluppo del "governo informatico", anche alla luce dell'avviato percorso autonomistico, che richiede 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.

La riforma della contabilità e della finanza pubblica costituisce occasione e strumento di ulteriore affinamento delle procedure di controllo, interno ed esterno, delle compatibilità di bilancio e dei risultati. Al giusto riguardo appare indispensabile il potenziamento del raccordo tra gli organismi e strumenti di programmazione, analisi e valutazione della spesa e le funzioni del controllo esterno, ed in particolare il raccordo con la relazione sul Rendiconto dello Stato svolta dalla Corte. Quest'ultima esigenza trova tra l'altro, tra le ragioni di fondo, quella di consentire al Parlamento (oltre che alle stesse Amministrazioni) di disporre di un più compiuto quadro d'insieme che trova fondamento in una pluralità di apporti conoscitivi, acquisiti sia nel corso dell'ordinario svolgimento delle funzioni istituzionali della Corte, sia in occasione del ravvicinato rapporto costituito dalle audizioni e dagli specifici referti al Parlamento.

Numerosi sono i riferimenti intesi a disciplinare tali apporti, a partire dalle relazioni trimestrali sulla legislazione di spesa e sui mezzi di copertura, che hanno ricevuto esplicito nuovo riconoscimento dalla legge n. 196, con riguardo all'esame degli aspetti finanziari anche dei decreti legislativi, formalizzando così una prassi già positivamente instauratasi. Tale innovazione si inserisce in un più complesso sistema di monitoraggio delle coperture dei provvedimenti legislativi, che non si esaurisce nella verifica del solo saldo netto, ma va a confrontarsi con i principi che regolano saldo di cassa ed indebitamento.

4.

Nel sistema di riforme sinteticamente delineato, le articolate funzioni di controllo esterno, proprie della Corte, si connotano dunque per un aumento del "tasso di ausiliarietà" verso il Parlamento, data l'accentuazione del loro ruolo, costituzionalmente radicato, di garanzia dei complessivi equilibri finanziari e, nello stesso tempo, di verifica della sana e regolare gestione delle pubbliche amministrazioni.

La correlazione stretta tra sana gestione ed equilibri generali – tanto più in una fase di più sensibile attenzione al complessivo dimensionamento ed alla puntuale rispondenza della spesa pubblica agli obiettivi prefigurati – appare centrale nella prospettiva avviata di un sistema mirante a rispettare una duplice interagente finalità: da un lato quella del coordinamento dell'azione dello Stato centrale con la sede europea dati i vincoli assunti con il Patto di stabilità e crescita, e dall'altro quella del coordinamento con i livelli territoriali di governo territoriale, chiamati a concorrere al raggiungimento di tali obiettivi.

Il controllo della dinamica della spesa e dei saldi ai diversi livelli si accompagna, in questa prospettiva, ad un adeguato monitoraggio delle prestazioni e dei servizi essenziali, specie con riferimento a quelli legati alla tutela dei diritti civili e sociali, che oggi godono di nuova ed espressa protezione costituzionale. Ciò al fine di garantire una trasparente valutazione dei costi sostenuti per le diverse funzioni e per i diversi servizi resi, condizione essenziale per un buon funzionamento del nuovo assetto complessivamente delineato, tenuto anche conto della prospettata utilizzazione di risorse con finalità perequative, nonché delle “risorse aggiuntive” e degli “interventi speciali” previsti in Costituzione.

In questa linea – di necessario raccordo e composizione tra vincoli unitari e complessa articolazione policentrica del sistema – il ruolo della Corte non può che uscirne potenziato per il contributo indipendente, che essa è in grado di offrire in collegamento con le altre istituzioni ed organismi interessati alla ricognizione ed al controllo dei conti pubblici.

Capitolo I

Gli andamenti e le tendenze generali di finanza pubblica

- 1. Premessa**
- 2. La politica di bilancio per il 2009**
- 3. Il conto delle Amministrazioni pubbliche**
- 4. La finanza regionale e locale e la spesa sanitaria**
- 5. La politica di bilancio per il triennio 2010-2013**

1. Premessa

La crisi finanziaria e l'emergenza di rischi di insolvenza dei paesi membri dell'UE hanno indotto le autorità europee, ad un forte "richiamo all'ordine", per ripristinare un pieno controllo sui saldi dei bilanci pubblici.

Si è, pertanto, rafforzato, nel periodo più recente, un impegno comune dei maggiori paesi europei per l'adozione di significativi interventi di contenimento dei disavanzi, in una prospettiva di medio periodo.

La Procedura per i disavanzi eccessivi, in ambito europeo, riguarda ormai venti paesi su ventisette e si propone di sorvegliare l'azione dei singoli paesi intesa a ricondurre rapidamente il rapporto tra disavanzo e prodotto entro la soglia critica del 3 per cento.

Anche l'Italia non si è sottratta a questo severo impegno, anticipando alla fine del maggio scorso una manovra di riequilibrio dei conti pubblici di natura strutturale, tale cioè da correggere da subito, fino a tutto il 2013, gli andamenti tendenziali di finanza pubblica, in linea con le richieste del Consiglio della U.E..

Questa inversione di rotta, resa necessaria dalla crisi di fiducia che incombe sui mercati internazionali, segna una fase nella quale l'esplosione della crisi mondiale aveva imposto di ricercare un difficile equilibrio tra mantenimento di una linea di rigore nella gestione del bilancio ed esigenze pressanti di contrasto della recessione e di sostegno dei redditi.

La scelta dell'Italia, diversa da quella prevalente altrove, è stata quella di lasciare operare gli effetti dello sfavorevole ciclo economico sull'ampliamento del disavanzo pubblico e di predisporre, però, i provvedimenti espansivi con il vincolo della neutralità sui saldi di bilancio; ricercando, in altri termini, specifici e integrali mezzi di copertura per ciascuno di essi.

Questa articolata politica di bilancio si è innestata su una situazione di latente fragilità, inevitabilmente acuita dalla crescente rigidità dei conti pubblici.

Recessione economica e impegno di risorse pubbliche per fronteggiarla hanno reso più problematica la questione della sostenibilità dei conti nella prospettiva di medio periodo.

Del resto, se si considera che, rispetto alle proiezioni di inizio legislatura, la politica di bilancio deve misurarsi con una perdita permanente di entrate per circa 70 miliardi e di prodotto per circa 130 miliardi (e con una spesa pubblica necessariamente crescente nelle prestazioni essenziali), si comprende appieno come sia obbligata, anche se da ricercare entro margini molto ristretti, la linea di gestione della finanza pubblica.

Ad essa si presenta, infatti, un vincolo di nuova natura: la caduta del Pil – evento sconosciuto nella serie storica – rende impossibile conservare obiettivi di spesa espressi in quota del prodotto (così come fissare obiettivi di riduzione della pressione fiscale aggregata). Ne discenderebbe, infatti, una riduzione dei livelli assoluti della spesa; una prospettiva che non appare praticabile in forma generalizzata e che, dunque, richiede un difficile e complesso vaglio di tipo selettivo.

2. La politica di bilancio per il 2009

2.1.

Nel *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, trasmesso al Parlamento a metà dello scorso mese di maggio, la Corte ha analizzato in modo approfondito la politica di bilancio per il 2009, allo scopo precipuo di proporre valutazioni a consuntivo dell'efficacia degli strumenti impiegati per il conseguimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica. E ciò con riguardo agli andamenti verificati per i diversi livelli di governo, Amministrazione centrale, Regioni, Province e Comuni. A tale rapporto si rinvia per un esame più puntuale delle complesse elaborazioni quantitative e per le considerazioni svolte in chiave propositiva.

L'impostazione della politica di bilancio per il 2009 si è mossa nel solco strettissimo tra gli obiettivi strutturali di contenimento del disavanzo e del debito pubblico, da un lato, e il forte condizionamento che, dall'altro, la recessione economica più grave degli ultimi decenni ha esercitato sugli equilibri di bilancio e sulla gestione della finanza pubblica. Appariva subito particolarmente difficile, in quelle condizioni, conservare l'equilibrio fra esigenze di sostegno del ciclo economico e mantenimento della sostenibilità futura dei saldi di finanza pubblica.

Nell'azione di governo, questo dilemma trovava una sintesi nello sfasamento temporale prescelto nell'attuazione della manovra: di natura prevalentemente correttiva prima dell'estate 2008; improntata, invece, al contrasto della recessione attraverso numerosi provvedimenti adottati nei mesi successivi.

Nel giugno 2008, infatti, il governo anticipava la manovra di finanza pubblica, annunciando l'intenzione di contenere l'indebitamento sul Pil al 2 per cento nel 2009, per poi azzerarne il valore entro il 2011. A tal fine, con il DL n. 112/2008, incorporato poi nel Dpef 2010-2013, veniva programmata una correzione di 9,9 miliardi sul saldo tendenziale 2009: nel valore cumulato del triennio 2009-2011, le dimensioni della manovra correttiva avvicinavano i 31 miliardi di euro.

Per la contestuale presenza di alcune misure di finanziamento dello sviluppo, la dimensione dell'intervento lordo eccedeva la riduzione programmata del disavanzo, ammontando, per il solo 2009, a circa 17 miliardi. Il reperimento delle maggiori risorse veniva affidato in misura prevalente alla riduzione delle spese correnti (53 per cento del totale) e per quote minori a una compressione della spesa in conto capitale (13,4 per cento) e a un aumento delle entrate (33,6 per cento). Nei valori netti, e in termini di impatto sull'indebitamento delle pubbliche amministrazioni, il DL n. 112/2008 prefigurava per il 2009 una riduzione delle spese correnti di 3,7 miliardi e delle spese in conto capitale di 1,5 miliardi; le entrate venivano aumentate di 4,7 miliardi.

Il rilievo prevalente assegnato al contenimento delle spese all'interno della manovra correttiva trasferiva un'ampia responsabilità di attuazione sulle Amministrazioni locali. Mentre il reperimento delle maggiori entrate restava infatti demandato a provvedimenti alla cui realizzazione era preposto lo Stato, un terzo della correzione lorda dal lato della spesa primaria corrente per il 2009 veniva invece posta direttamente a carico degli Enti locali (3,4 miliardi, destinati a salire a 9,5 miliardi nel valore cumulato al 2011), prevalentemente attraverso l'inasprimento del Patto di stabilità interno e l'imposizione di ulteriori risparmi nel settore sanitario; nel bilancio dello Stato del 2009 venivano, di contro, iscritte riduzioni sulle missioni di spesa per 3 miliardi (8,5 miliardi nel 2011). Anche la compressione della spesa in conto capitale era ricondotta quasi per intero in capo allo Stato.

Dal lato della definizione delle cosiddette *misure per lo sviluppo* (7,2 miliardi), la concentrazione delle risorse era quasi interamente affidata all'amministrazione centrale, essendo molto limitati gli aumenti di spesa previsti per le amministrazioni decentrate.

2.2.

L'impostazione originaria della manovra correttiva per il 2009 faceva perno su una stima di crescita del Pil nominale del 3,0 per cento. Lo scivolamento dell'economia mondiale nella recessione modificava alla radice le assunzioni sulle prospettive di crescita e imponeva anche una rimodulazione della manovra di finanza pubblica. Iniziava, pertanto, un percorso di continua revisione peggiorativa dei saldi programmatici. A settembre, con la Nota di aggiornamento al Dpef, gli obiettivi di indebitamento per il 2009, il 2010 e 2011 venivano elevati, rispettivamente, al 2,1, all'1,2 e allo 0,3 per cento, con modifiche ancora molto limitate rispetto al Dpef. Revisioni più consistenti sono state apportate nel febbraio 2009 con la Nota informativa allegata al Programma di Stabilità e Crescita. In quell'occasione, l'indebitamento, in rapporto al Pil, veniva stimato pari al 3,7 per cento nel 2009, ma restava vicino al 3 per cento per il 2011: veniva quindi formalmente abbandonato l'obiettivo di azzerare il disavanzo.

Infine, in aprile, con la Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica (Ruef) venivano ridefiniti gli obiettivi per il 2009 e per gli anni successivi, in un contesto dominato dai riflessi della crisi economica internazionale.

Già in quel momento, infatti, anche per l'Italia si valutava inevitabile, per il 2009, una netta caduta del prodotto interno lordo, dell'ordine del 4,5-5,0 per cento in termini reali e di poco meno del 3 per cento a prezzi correnti. Il disavanzo pubblico in rapporto al Pil era stimato, allora, al 4,6 per cento, quasi due punti più che nel 2008.

La gravità della crisi economica in atto avrebbe giustificato l'adozione di provvedimenti di sostegno anche di forte impatto sui conti pubblici. Ma i riflessi sul disavanzo e sul debito hanno indotto il governo italiano a non seguire la strada percorsa da altri paesi occidentali che, peraltro, presentavano minori squilibri nella struttura dei conti pubblici e, soprattutto, una condizione più favorevole con riguardo al debito pubblico.

D'altra parte, la caduta dell'attività economica ha sostanzialmente annullato la possibilità di utilizzare la leva fiscale come strumento principale per la conservazione degli equilibri del bilancio pubblico. E, di conseguenza, si è immediatamente riproposta, con maggiore impellenza, la necessità di contenere la dinamica della spesa corrente; un obiettivo sistematicamente mancato negli ultimi anni e, inevitabilmente, più difficile da conseguire in un periodo di profonda recessione e, quindi, di pressioni per un ampliamento della spesa pubblica.

In questo quadro, a fronte della flessione delle entrate (una diminuzione in valore assoluto per la prima volta da decenni), l'impostazione programmatica di finanza pubblica per il 2009 – rideterminata con la Ruef – prevedeva un contenimento della dinamica della spesa pubblica, ma non sufficiente ad evitare un forte incremento (pari a circa 3 punti percentuali) dell'incidenza sul Pil, che era prevista superare il 52 per cento. Nel Conto consolidato delle Pubbliche

Amministrazioni della Ruef, infatti, le spese finali del 2009 erano indicate in aumento del 3 per cento (4 per cento le spese al netto degli interessi), mentre la composizione interna rifletteva una intenzione “virtuosa” di maggiore controllo delle spese correnti (con un aumento del 2,5 per cento) e anche delle spese correnti al netto degli interessi (3,5 per cento) e, invece, di accelerazione delle spese in conto capitale (previste in crescita dell’8,5 per cento).

2.3.

Dopo avere programmato gli interventi in grado 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 tra gli ultimi mesi del 2008 e il primo quadrimestre 2009. A novembre veniva approvato il DL n. 185/2008, recante “Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa”, che prevedeva i primi interventi di sostegno dei redditi delle famiglie, maggiori spese in conto capitale e sgravi alle imprese. Nel dicembre era approvata la legge finanziaria per il 2009, mentre a febbraio era varato il DL n. 5/2009, contenente “Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi”, nel quale erano contenute misure di incentivazione ai consumi di beni durevoli e altri sgravi fiscali alle imprese. Un rafforzamento degli ammortizzatori sociali derivava, poi, dall’accordo Stato-Regioni, che stabiliva l’intesa per una maggiore spesa di circa 8 miliardi, coperta con fondi regionali e con il Fondo per le aree sottoutilizzate.

Un terzo pacchetto di provvedimenti anti-crisi era incluso nel DL n. 78/2009, varato nel mese di giugno e che riguardava ancora interventi in tema di ammortizzatori sociali e la deduzione fiscale in conto Ires per favorire gli investimenti in macchinari e attrezzature delle imprese.

Nell’insieme, gli interventi proposti hanno modificato 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 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. Le principali modalità di copertura finanziaria dei provvedimenti di sostegno dell’economia sono consistite nel ricorso a tagli di spesa (con un’utilizzazione ampia e discutibile delle risorse originariamente assegnate al F.A.S.) e al maggior gettito atteso dalle

misure di contrasto all'evasione fiscale e di intensificazione dell'attività di accertamento e di riscossione, dalle disposizioni in materia di giochi e scommesse, dall'imposta sostitutiva sulla rivalutazione volontaria dei cespiti aziendali. Non era, invece, incluso tra i mezzi di copertura, in quanto ritenuto di entità non puntualmente prevedibile, il gettito atteso dal provvedimento per la regolarizzazione delle attività finanziarie e patrimoniali detenute illegalmente all'estero (c.d. "scudo fiscale").

Operando in condizioni di pareggio, gli effetti espansivi della manovra anti-crisi sono stati, pertanto, affidati ai diversi valori dei moltiplicatori delle singole poste del bilancio pubblico. In sintesi, gli interventi di maggiore rilievo finanziario dell'intera manovra, restrittiva e di sostegno dell'economia, hanno riguardato:

- gli interventi 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;
- le riduzioni 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 erano 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 degli investimenti pubblici.

3. Il conto delle Amministrazioni pubbliche

3.1.

Con il comunicato del 1 marzo scorso, l'ISTAT ha diffuso le stime di consuntivo per il 2009, relative al prodotto interno lordo e al conto consolidato delle amministrazioni pubbliche.

Il Pil, per la prima volta nella serie storica, ha segnato una diminuzione non solo in termini reali (-5,0 per cento) ma anche in termini nominali (-3,0 per cento), mentre l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, in rapporto al Pil, ha raggiunto il 5,3 per cento.

Pur in un contesto di caduta generalizzata dell'attività economica e del commercio internazionale, la flessione del reddito è stata in Italia più pronunciata che nel resto delle grandi economie avanzate, raggiungendo il 6,3 per cento nel biennio 2008-2009 e retrocedendo ai

livelli di inizio degli anni duemila. La fase di arretramento del Pil, peraltro, sembra essersi interrotta a partire dalla scorsa estate; il prodotto è, infatti, aumentato, in termini congiunturali, dello 0,1 per cento dalla seconda metà del 2009, a fronte di una contrazione del 4 per cento registrata nel primo semestre. Ulteriori segni di miglioramento emergono dai dati relativi al primo trimestre dell'anno in corso.

La flessione del Pil è stata accompagnata da una netta decelerazione dell'inflazione che, misurata con l'indice dei prezzi al consumo, ha segnato, nel 2009, un aumento di solo lo 0,8 per cento, il valore più basso dalla fine degli anni cinquanta.

TAVOLA 1

IL CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

VOCI	in milioni di euro			variazioni %		incidenza % su pil		
	2007	2008	2009	2008/2007	2009/2008	2007	2008	2009
USCITE								
Spesa per consumi finali	304.181	317.281	327.814	4,3	3,3	19,7	20,2	21,6
<i>di cui: redditi da lavoro dipendente</i>	163.989	169.813	171.578	3,6	1,0	10,6	10,8	11,3
<i>consumi intermedi</i>	81.016	86.241	92.718	6,4	7,5	5,2	5,5	6,1
<i>prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato</i>	41.860	42.768	44.481	2,2	4,0	2,7	2,7	2,9
<i>altre spese per consumi finali</i>	17.316	18.459	19.037	6,6	3,1	1,1	1,2	1,3
Prestazioni sociali in denaro	264.387	277.263	291.335	4,9	5,1	17,1	17,7	19,2
Contributi alla produzione	14.872	15.053	15.103	1,2	0,3	1,0	1,0	1,0
Altre spese correnti (al netto degli interessi)	24.525	25.510	27.544	4,0	8,0	1,6	1,6	1,8
USCITE CORRENTI al netto degli interessi	607.965	635.107	661.796	4,5	4,2	39,3	40,5	43,5
Interessi passivi	77.126	81.161	71.288	5,2	-12,2	5,0	5,2	4,7
TOTALE USCITE CORRENTI	685.091	716.268	733.084	4,6	2,3	44,3	45,7	48,2
Investimenti fissi lordi	35.796	34.602	37.040	-3,3	7,0	2,3	2,2	2,4
Contributi agli investimenti	25.133	22.154	24.445	-11,9	10,3	1,6	1,4	1,6
Altre uscite in conto capitale	1.587	1.612	4.285	1,6	165,8	0,1	0,1	0,3
TOTALE USCITE IN C/CAPITALE	62.516	58.368	65.770	-6,6	12,7	4,0	3,7	4,3
TOTALE USCITE al netto degli interessi	670.481	693.475	727.566	3,4	4,9	43,4	44,2	47,8
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	747.607	774.636	798.854	3,6	3,1	48,4	49,4	52,5
ENTRATE								
Imposte dirette	233.170	239.740	222.655	2,8	-7,1	15,1	15,3	14,6
Imposte indirette	227.103	216.009	206.956	-4,9	-4,2	14,7	13,8	13,6
Contributi sociali	205.259	215.911	215.003	5,2	-0,4	13,3	13,8	14,1
Altre entrate correnti	54.350	56.695	57.341	4,3	1,1	3,5	3,6	3,8
TOTALE ENTRATE CORRENTI	719.882	728.355	701.955	1,2	-3,6	46,6	46,5	46,2
Imposte in conto capitale	301	488	12.247	62,1	2.409,6	0,0	0,0	0,8
Contributi agli investimenti	3.050	1.918	1.310	-37,1	-31,7	0,2	0,1	0,1
Altri trasferimenti in conto capitale	1.183	1.300	2.542	9,9	95,5	0,1	0,1	0,2
TOTALE ENTRATE IN C/CAPITALE	4.534	3.706	16.099	-18,3	334,4	0,3	0,2	1,1
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	724.416	732.061	718.054	1,1	-1,9	46,9	46,7	47,2
SALDI								
SALDO PRIMARIO	53.935	38.586	-9.512			3,5	2,5	-0,6
SALDO DI PARTE CORRENTE	34.791	12.087	-31.129			2,3	0,8	-2,0
INDEBITAMENTO NETTO	-23.191	-42.575	-80.800			-1,5	-2,7	-5,3
Pil	1.546.177	1.567.851	1.520.870	1,4	-3,0			

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

3.2.

Il quadro di finanza pubblica, rappresentato dai risultati di sintesi del Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, riflette pienamente la caduta dell'attività economica, con un deterioramento assai pesante dei conti pubblici. Si evidenziano, infatti, i seguenti risultati:

- l'indebitamento netto ha superato gli 80 miliardi, quasi raddoppiando rispetto al 2008, e raggiungendo il 5,3 per cento sul prodotto interno lordo;
- il saldo primario, che ancora nel 2008 presentava un avanzo pari al 2,5 per cento sul prodotto, è divenuto negativo (-0,6 per cento sul Pil), per effetto del calo delle entrate e della crescita sostenuta delle spese al netto degli interessi;
- la spesa primaria è aumentata di quasi il 5 per cento, raggiungendo il 47,8 per cento sul Pil, un valore di quasi sette punti superiore al livello del 2000;
- la spesa in conto capitale è aumentata del 12,7 per cento, variazione influenzata, però, in larga misura da fattori prevalentemente contabili;
- la spesa per interessi, favorita da una forte diminuzione dei tassi di mercato, ha segnato una netta flessione (-12,2 per cento);
- le entrate totali, per la prima volta negli ultimi cinquant'anni, si sono ridotte (-1,9 per cento), ma in misura inferiore alla caduta del Pil nominale (-3,0 per cento);
- la pressione fiscale (imposte dirette, imposte indirette e contributi sociali) è aumentata dal 42,9 al 43,2 per cento;
- il rapporto debito/Pil, già aumentato nel 2008, si è incrementato ancora di quasi 10 punti percentuali, raggiungendo il 115,8 per cento.

Gli interventi di sostegno all'economia e l'acuirsi della crisi hanno determinato un deterioramento dei conti pubblici nell'area dell'euro, nella quale l'indebitamento netto è più che triplicato rispetto al 2008 (dal 2,0 al 6,3 per cento in rapporto al Pil), superando comunque, in tutti i paesi (con l'esclusione di Finlandia e Lussemburgo) la soglia del 3 per cento. Il saldo primario è divenuto negativo, passando da un avanzo pari all'1 per cento a un disavanzo del 3,5 per cento, sempre in rapporto al Pil. Il rapporto tra debito e prodotto, infine, è salito dal 69,4 per cento del 2008 al 78,7 per cento del 2009, mentre le proiezioni della Commissione Europea segnalano una tendenza all'aumento che continuerà negli anni a venire. E' previsto, infatti, che nel 2011 si superi l'88 per cento.

Con riguardo ai singoli paesi, i dati del 2009 evidenziano una netta inversione delle politiche di bilancio in Spagna (il disavanzo in quota di Pil passa dal 4,1 all'11,2 per cento), in Francia (dal 3,3 al 7,5 per cento), in Germania (dal pareggio a un deficit del 3,3 per cento), per toccare, poi, valori intorno al 14 per cento in Grecia e in Irlanda.

Germania, Spagna – e, in misura minore, la Francia - sono, peraltro, i paesi nei quali l'ampliamento del disavanzo è maggiormente attribuibile ai provvedimenti di stimolo all'economia, che hanno pesato sul maggiore deficit rispettivamente per oltre la metà, circa un terzo e poco più di un quarto. Per l'Italia, secondo valutazioni della Banca d'Italia, gli interventi di sostegno anti-crisi avrebbero avuto un impatto nullo sul disavanzo, mentre avrebbero attenuato la caduta del Pil per circa 0,5 punti percentuali.

3.3.

In Italia le spese totali delle Amministrazioni pubbliche hanno superato nettamente la soglia del 50 per cento sul Pil: il valore di consuntivo, pari al 52,5 per cento, è di oltre tre punti superiore al livello del 2008 e si è verificato nonostante la flessione dell'incidenza sul prodotto delle spese per interessi. Si tratta di un risultato in larga misura determinato dalla caduta del Pil e dall'esigenza di sostenere, nel pieno della crisi economica e occupazionale, l'attività economica e i redditi delle famiglie.

Sono, infatti, in rapida crescita le *Prestazioni sociali in denaro* (+5,1 per cento), una voce della spesa che incide per oltre un terzo sul totale e che ha registrato, oltre ad una dinamica sostenuta della componente pensionistica (+4,3 per cento), una forte accelerazione delle prestazioni assistenziali (+50 per cento circa) e in generale degli ammortizzatori sociali e degli interventi di sostegno dei redditi, quali gli assegni di integrazione salariale e le indennità di disoccupazione (complessivamente un aumento di quasi l'11 per cento), interventi, peraltro, non destinati ad esercitare effetti permanenti sui conti pubblici.

Ridotta è stata, invece, la crescita dei *Redditi da lavoro dipendente* (+1,0 per cento) che, nel 2009, hanno registrato solo gli effetti degli incrementi retributivi concessi al personale non dirigente per il contratto 2008-2009. Nel confronto con il 2008 occorre ricordare come il consuntivo di quell'anno fosse gravato da un elevato onere per la corresponsione di arretrati.

Molto dinamico risulta il dato relativo ai *Consumi intermedi* che, per il complesso delle Amministrazioni pubbliche sono aumentati del 6,3 per cento (comprese le prestazioni sociali in natura, una voce riferibile alla spesa sanitaria corrente). La dinamica appare molto più rapida (+14,3 per cento) se si guarda al solo Stato, nel consuntivo costruito in contabilità nazionale e non finanziaria. In proposito si deve osservare che l'andamento apparentemente “fuori controllo” di questa componente di spesa – che è, peraltro, da anni oggetto ricorrente di tagli e misure di contenimento – è, in realtà da riferire, per il 2009, all'operare di fattori straordinari legati ai criteri standardizzati di contabilizzazione¹ e che, nello specifico, attengono alla

¹ Ad avviso della Corte ciò pone una questione delicata, sulla quale sarebbe auspicabile attirare l'attenzione di EUROSTAT e, più in generale, degli organismi della Commissione Europea.

concentrazione nell'anno di consegne di attrezzature al Ministero della difesa e alla crescita dei servizi di intermediazione indirettamente misurati (SIFIM), dovuta all'ampliarsi del divario tra tassi di interesse di mercato, in calo, e tassi praticati sui mutui concessi alle amministrazioni pubbliche.

La spesa in conto capitale è cresciuta, nel 2009, del 12,7 per cento, un risultato che, tuttavia, non può essere letto come un segnale sicuro di riqualificazione della spesa verso impieghi più coerenti con l'esigenze di stimolo all'attività produttiva e di rafforzamento delle infrastrutture. Si deve, infatti, rilevare che, anche per questa componente di spesa, la dinamica osservata è significativamente influenzata dal peso di fattori contabili straordinari o, comunque, tali da introdurre oscillazioni e irregolarità alle serie storiche. Nel 2009, i principali fattori, che hanno agito tutti in senso espansivo, sono riconducibili:

- al minore importo delle dismissioni immobiliari (circa 1 miliardo contro 1,4 miliardi del 2008), che sono contabilmente da sottrarre agli investimenti fissi lordi nella versione di contabilità nazionale;
- all'onere per il riacquisto, da parte degli enti di previdenza, degli immobili rimasti invenduti nell'operazione di cartolarizzazione, denominata SCIP 2 (0,9 miliardi);
- al rimborso straordinario alle imprese dei maggiori versamenti Irpef e Ires, in relazione alla deducibilità riconosciuta per i periodi d'imposta precedenti al 2008.

Al netto di queste poste eccezionali, gli *Investimenti fissi lordi* delle Amministrazioni pubbliche risultano, comunque, in aumento del 3,5 per cento, segnalando una inversione di tendenza rispetto ad un periodo non breve di continua flessione. La ripresa è prevalentemente da attribuire agli investimenti dell'Amministrazione centrale, mentre le Amministrazioni locali, pur disponendo virtualmente di un allentamento dei vincoli del Patto di stabilità interno, hanno potuto utilizzare solo in parte i margini concessi.

Anche i *Contributi agli investimenti* sono aumentati in misura significativa (+10,3 per cento), in questo caso con movimenti effettivi e non meramente contabili. Di nuovo, la maggiore accelerazione si ritrova nei conti dello Stato (oltre il 25 per cento), per effetto di una crescita sostenuta dei contributi alle società di servizi pubblici e di diverse forme di agevolazione ed incentivazione delle imprese.

La *Spesa per interessi* è l'unica componente della spesa ad aver segnato una riduzione in percentuale del Pil (dal 5,1 al 4,7 per cento). La flessione, nel 2009, è stata molto superiore al previsto (-12,2 per cento contro il -6,4 per cento del Dpef 2010-2013), per effetto di una discesa

Anche se modifiche dei criteri di contabilizzazione, come quelle descritte, sono state predisposte proprio per ovviare a precedenti difformità tra paesi appare, infatti, discutibile che il giudizio sulla "virtuosità" o meno della gestione dei conti pubblici dei singoli paesi sia così fortemente condizionato, almeno per alcune categorie di spesa, da fattori straordinari e da criteri di contabilizzazione che sfuggono al controllo delle amministrazioni e possono predisporre a futuri comportamenti elusivi.

dei tassi a breve termine molto più rapida delle attese: i tassi medi lordi sui BOT sono passati dal 4 per cento dell'autunno 2008 allo 0,6 per cento dell'estate 2009, per poi risalire fin verso l'1 per cento dopo il marzo 2010. Nonostante l'aumento della consistenza del debito pubblico, dunque, la spesa per interessi ha conseguito un risparmio di circa 10 miliardi rispetto al livello raggiunto nel 2008.

3.4.

In presenza di una caduta del Pil nominale del 3 per cento, le entrate delle Amministrazioni pubbliche, come si è già ricordato, si sono ridotte in valore assoluto, per la prima volta negli ultimi cinquant'anni. La flessione è pari all'1,9 per cento, ma per contenere il cedimento al di sotto di quanto giustificato dalla riduzione delle basi imponibili si è fatto ampio ricorso ad entrate straordinarie, classificate in contabilità nazionale tra le imposte in conto capitale. Queste, che nel 2008 erano pressoché azzerate, hanno fornito, nel 2009, un gettito di oltre 12 miliardi, derivante dagli introiti del c.d. "scudo fiscale" e dagli incassi delle imposte sostitutive una tantum sulle rivalutazioni volontarie dei cespiti aziendali. E' solo per effetto di questo gettito straordinario che la pressione fiscale risulta aumentata di 0,3 punti nel 2009.

Se si guarda, infatti, all'andamento delle imposte dirette, delle indirette e dei contributi sociali si osservano andamenti fortemente cedenti.

Le imposte dirette risultano in flessione del 7,1 per cento, per effetto dell'arretramento di tutte le principali categorie (Irpef, imposta sul reddito delle società, imposte sostitutive sul risparmio delle famiglie). Le imposte indirette sono diminuite del 4,2 per cento, con una caduta particolarmente pesante dell'Iva (-7,4 per cento) e, invece, una dinamica sostenuta dei proventi dei giochi. Anche i contributi sociali, seguendo la flessione della massa retributiva, hanno segnato una riduzione dello 0,4 per cento.

3.5.

Anche in Italia, così come nella maggior parte dei paesi avanzati², il 2009 ha fatto registrare una rapida e consistente crescita del debito pubblico. Pari nel 2008 a 1.663 miliardi di euro, lo *stock* complessivo delle passività finanziarie delle Amministrazioni Pubbliche si è portato a fine 2009 sui 1.761 miliardi, con un incremento nominale di 97 miliardi (contro i 64,4 miliardi del 2008). In rapporto al prodotto interno lordo l'incremento è risultato pari a ben 9,7 punti (dal 106,1 al 115,8 per cento) ed ha consolidato una crescita che si era già manifestata nel

² In rapporto al Pil il debito pubblico ha raggiunto negli USA, l'83,2% (+13 per cento), in Giappone, il 218% (+19 per cento) nell'Area euro, il 78,7% (+9,3 per cento). Nell'ambito dell'Euro zona l'incremento è stato di 13,5 punti in Spagna, di 7,9 punti in Francia e di 7,2 punti in Germania.

2008, ma che era stata allora contenuta nei 3,3 punti percentuali. La tendenza al rialzo è stata alimentata sia dalla spinta proveniente dal nuovo disavanzo sia da altre componenti.

Il divario tra fabbisogno complessivo e indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche si è cifrato in 4,9 miliardi (6,5 miliardi nel 2008), con il primo aggregato, il quale meglio approssima la variazione complessiva del debito pubblico, che è salito in termini annui di 36,6 miliardi passando dai 49,1 agli 85,7 miliardi di euro. A differenza di quanto si era registrato nella prima metà di questo decennio e nella seconda di quello passato, il fabbisogno delle Pubbliche Amministrazioni ha continuato a trovare, anche nel 2009, scarsa attenuazione nei proventi da dismissioni mobiliari che si sono confermati modesti (circa 800 milioni). Oltre che dal nuovo fabbisogno dell'anno lo *stock* nominale di debito pubblico è stato spinto al rialzo dall'aumento delle disponibilità del Tesoro presso la Banca d'Italia (11,4 miliardi), dagli scarti di emissione sui titoli di Stato per 3,7 miliardi (emissione 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).

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. In un quadro di recessione del prodotto interno lordo e di passaggio, per la prima volta dai primi anni novanta, da un avanzo ad un disavanzo primario di bilancio, nel 2009 le principali determinanti della variazione del rapporto debito/Pil hanno tutte giocato un ruolo al rialzo: il divario tra costo medio del debito e tasso di crescita del Pil ha fornito un contributo di circa 8 punti di Pil (meno di 4 punti nel 2008); il saldo primario ha fornito un contributo, sempre accrescitivo, di 0,6 punti (aveva contribuito in senso riduttivo per 2,6 punti nel 2008); i “fattori residuali”, 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) hanno contribuito alla crescita per i restanti 1,1 punti.

La congiunta considerazione dell'evoluzione dei saldi 2009 e di quella dello *stock* di debito in rapporto al Pil offre, per i principali paesi dell'area euro, motivi di riflessione: in Italia l'incremento del rapporto debito/Pil è stato maggiore di quello medio dell'area nonostante un migliore risultato in termini di disavanzo. Ciò spinge a sottolineare, come più volte fatto dalla Corte, che per i paesi in cui il livello del debito è più elevato il processo di stabilizzazione tende ad essere più costoso in termini di avanzo primario da generare, anche quando la differenza tra costo medio del debito e crescita economica tende a convergere.

4. La finanza regionale e locale e la spesa sanitaria

4.1.

Il contributo delle Amministrazioni locali ai saldi complessivi di finanza pubblica è stato anche nel 2009 migliore di quanto ci si attendeva: il disavanzo è stato pari allo 0,4 per cento del prodotto invece dello 0,6 per cento previsto.

Le uscite complessive³ sono cresciute nell'anno dell'1,8 per cento (contro una crescita del 5,1 per cento dell'anno precedente).

TAVOLA 2

CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

	milioni di euro		variazioni %		in % Pil	
	2008	2009	08/07	09/08	2008	2009
SPESE CORRENTI	208.405	212.406	7,0	1,9	13,3	14,0
di cui						
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	72.718	71.720	7,8	-1,4	4,6	4,7
<i>Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market</i>	41.865	43.529	2,0	4,0	2,7	2,9
<i>Consumi intermedi</i>	60.394	63.730	6,4	5,5	3,9	4,2
<i>Interessi passivi</i>	5.589	4.641	10,0	-17,0	0,4	0,3
SPESE IN C/CAPITALE	36.210	36.589	-4,5	1,0	2,3	2,4
di cui						
<i>Investimenti fissi lordi</i>	26.644	27.090	-2,5	1,7	1,7	1,8
SPESE COMPLESSIVE netto interessi	239.026	244.354	5,0	2,2	15,2	16,1
SPESE COMPLESSIVE	244.615	248.995	5,1	1,8	15,6	16,4
ENTRATE CORRENTI	224.565	228.817	6,1	1,9	14,3	15,0
di cui						
<i>Imposte indirette</i>	70.452	62.775	-6,3	-10,9	4,5	4,1
<i>Imposte dirette</i>	33.040	29.766	12,1	-9,9	2,1	2,0
<i>Trasferimenti da enti pubblici</i>	91.297	106.095	16,2	16,2	5,8	7,0
ENTRATE IN C/CAPITALE	14.967	14.760	-22,0	-1,4	1,0	1,0
ENTRATE COMPLESSIVE	239.532	243.577	3,8	1,7	15,3	16,0
Indebitamento	-5.083	-5.418	-1,3	-0,1	-0,3	-0,4

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

La spesa corrente al netto degli interessi aumenta invece del 2,4 per cento, in netta frenata rispetto all'esercizio precedente (+6,9 per cento). I consumi intermedi sono cresciuti del 5,5 per cento, mentre i redditi da lavoro dipendente risultano in flessione (-1,4 per cento). Una variazione quella dei consumi intermedi che, se letta al netto dei servizi finanziari imputati (aumentati considerevolmente nell'ultimo esercizio), si riduce di molto (+3,9 per cento),

³ Le entrate e le spese delle Amministrazioni locali e delle Regioni sono di seguito analizzate escludendo gli effetti di un'operazione contabile tra lo Stato e le Regioni di 6.060 milioni che non ha effetti sui saldi complessivi aumentando per pari importo la spesa in conto capitale nella voce "altri trasferimenti in conto capitale" e le entrate correnti nella voce "Trasferimenti da enti pubblici".

segnalando un significativo rallentamento rispetto agli esercizi precedenti (+6,2 per cento nel 2007 e +6,9 per cento nel 2008). La forte flessione della spesa per interessi (-17,0 per cento) fa sì che nel complesso la spesa corrente cresca meno del 2 per cento.

La spesa in conto capitale aumenta dell'1 per cento; dopo la flessione registrata negli ultimi anni, crescono dell'1,7 per cento gli investimenti fissi.

Le entrate totali sono aumentate dell'1,7 per cento, raggiungendo il 16 per cento del prodotto (15,3 per cento nel 2008). Le entrate tributarie si sono ridotte rispetto al 2008: gli sgravi in materia di IRAP e le esenzioni dall'ICI, ma soprattutto il rallentamento della crescita, sono alla base della flessione nel gettito sia delle imposte indirette (- 10,9 per cento) sia delle imposte dirette (-9,9 per cento). Continua a rimanere sui livelli elevati del 2008 l'incremento dei trasferimenti pubblici correnti, cresciuti nell'anno del 16,2 per cento, anche in relazione alla compensazione degli effetti degli sgravi fiscali e delle esenzioni previsti per Irap e Ici.

4.2.

Le Regioni hanno realizzato una riduzione del disavanzo: dallo 0,3 del 2008 allo 0,15 per cento del 2009 in percentuale del Pil.

Le spese complessive, al netto della ricordata operazione contabile tra Stato e Regioni, sono cresciute nell'anno dello 0,7 per cento, in forte decelerazione rispetto al 2008 che aveva segnato un aumento del 7,1 per cento. Una crescita da ricondurre alle spese correnti, aumentate nell'anno del 3 per cento (il 5,2 per cento nel 2008), compensata in parte da una riduzione delle spese in conto capitale in flessione del 11,9 per cento.

Le spese al netto della sanitaria crescono, tuttavia, nel 2009 di poco meno del 4 per cento. Un risultato non coerente con quello atteso con il Patto: - 0,6 per cento rispetto al livello del 2008.

Le entrate regionali crescono, nel complesso, del 2,3 per cento (+9,7 per cento nel 2007, +2,9 nel 2008), ma come risultato di un forte aumento dei trasferimenti e una riduzione delle entrate fiscali. Le imposte indirette si riducono del -13,5 per cento (-4 per cento del 2008) e le dirette dell'11 per cento. La flessione si accompagna a una forte ripresa dei trasferimenti da enti pubblici (+21,4 per cento), connessa alle somme da reintegrare a copertura della riduzione del prelievo sull'Irap disposta dall'amministrazione centrale, al calo dei tributi posti a copertura della spesa sanitaria 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).

TAVOLA 3

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI

	milioni di euro		variazioni %		in % Pil	
	2008	2009	08/07	09/08	2008	2009
SPESE CORRENTI	139.336	143.520	5,2	3,0	8,9	9,4
di cui						
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	<i>6.006</i>	<i>6.064</i>	<i>5,2</i>	<i>1,0</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>
<i>Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market</i>	<i>569</i>	<i>684</i>	<i>-0,7</i>	<i>20,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
<i>Consumi intermedi</i>	<i>4.534</i>	<i>4.746</i>	<i>1,9</i>	<i>4,7</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>
<i>Trasferimenti ad enti pubblici</i>	<i>113.271</i>	<i>116.856</i>	<i>5,2</i>	<i>3,2</i>	<i>7,2</i>	<i>7,7</i>
<i>Interessi passivi</i>	<i>1.869</i>	<i>1.579</i>	<i>12,1</i>	<i>-15,5</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>
SPESE IN C/CAPITALE	25.351	22.346	19,1	-11,9	1,6	1,5
di cui						
<i>Investimenti fissi lordi</i>	<i>4.542</i>	<i>4.779</i>	<i>5,5</i>	<i>5,2</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>
<i>Contributi agli investimenti</i>	<i>16.201</i>	<i>16.398</i>	<i>-3,1</i>	<i>1,2</i>	<i>1,0</i>	<i>1,1</i>
SPESA COMPLESSIVA (netto interessi)	162.818	164.287	7,1	0,9	10,4	10,8
SPESA COMPLESSIVA	164.687	165.866	7,1	0,7	10,5	10,9
ENTRATE CORRENTI	150.268	154.156	5,5	2,6	9,6	10,1
di cui						
<i>Imposte indirette</i>	<i>50.632</i>	<i>43.802</i>	<i>-4,0</i>	<i>-13,5</i>	<i>3,2</i>	<i>2,9</i>
<i>Imposte dirette</i>	<i>29.039</i>	<i>25.850</i>	<i>12,7</i>	<i>-11,0</i>	<i>1,9</i>	<i>1,7</i>
<i>Trasferimenti da enti pubblici</i>	<i>64.493</i>	<i>78.310</i>	<i>11,0</i>	<i>21,4</i>	<i>4,1</i>	<i>5,1</i>
ENTRATE IN C/CAPITALE	9.654	9.381	-25,3	-2,8	0,6	0,6
ENTRATE COMPLESSIVE	159.922	163.537	2,9	2,3	10,2	10,8
Indebitamento (-) o Accredit. (+)	-4.765	-2.329			-0,30	-0,15

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

4.3.

Le Regioni nel complesso non hanno conseguito gli obiettivi del Patto in termini di pagamenti.

Sul mancato conseguimento dell'obiettivo di riduzione della spesa non sanitaria hanno influito le scelte di spesa di alcune Regioni, le misure di alleggerimento del quadro normativo che regola il contributo ad esse richiesto per gli obiettivi di finanza pubblica ed, infine, alcune caratteristiche del meccanismo di funzionamento del Patto.

Secondo i primi dati del monitoraggio, dodici delle Regioni a statuto ordinario hanno rispettato gli obiettivi previsti. Due Regioni (Molise e Campania) hanno mancato il limite in termini di sola cassa. Una (Puglia) non ha conseguito gli obiettivi sia in termini di cassa che di competenza. Per tali Regioni potrebbero, quindi, scattare le sanzioni previste per gli enti inadempienti.

Le Regioni a statuto ordinario, nel complesso, non hanno conseguito l'obiettivo posto dal Patto in termini di pagamenti, mentre il livello in termini di impegni risulta ampiamente rispettato.

TAVOLA 4

IL PATTO DI STABILITA' INTERNO : I RISULTATI DELLE REGIONI - ESERCIZIO 2009 –

PAGAMENTI	Regioni a statuto ordinario				Regioni a statuto speciale		
	Totale	Nord	Centro	Sud	Totale	Nord	Sud
SPESE CORRENTI (1)	109.437	53.325	26.740	29.372	33.616	12.928	20.689
spese correnti escluse dal Patto (sanità, cofinanziamenti UE...) (2)	93.120	45.626	23.041	24.453	22.789	9.220	13.570
<i>di cui Pagamenti in c/residui a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali (art. 9 bis, c. 5, L. 102/2009)</i>	<i>1.856</i>	<i>248</i>	<i>1.269</i>	<i>339</i>	<i>287</i>	<i>10</i>	<i>277</i>
SPESE CORRENTI NETTE (3)=(1)-(2)	16.317	7.700	3.699	4.919	10.827	3.708	7.119
SPESE IN CONTO CAPITALE (4)	15.043	5.229	2.682	7.132	9.108	5.219	3.889
spese c/capitale escluse dal Patto (sanità, cofinanziamenti UE...) (5)	3.304	380	338	481	474	283	191
SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE (6)=(4)-(5)	11.739	4.461	2.150	5.128	6.050	3.146	2.903
RISULTATO SPESE FINALI (7)=(3)+(6)	28.056	12.160	5.850	10.047	16.877	6.855	10.022
OBIETTIVO PROGRAMMATICO SPESE FINALI (8)	26.554	12.423	6.040	8.090	16.935	6.927	10.008
QUOTA OBIETTIVO ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI (art. 7-quater, della L. 33/2009) (9)	258	156	101	0	0	0	0
OBIETTIVO SPESE FINALI RIDETERMINATO (10)=(8)-(9)	26.296	12.267	5.939	8.090	16.935	6.927	10.008
DIFFERENZA TRA RISULTATO SPESE FINALI E OBIETTIVO RIDETERMINATO (7)-(10)	1.760	-107	-89	1.956	-58	-73	15

IMPEGNI	Regioni a statuto ordinario				Regioni a statuto speciale		
	Totale	Nord	Centro	Sud	Totale	Nord	Sud
SPESE CORRENTI (1)	110.437	53.470	27.496	29.471	33.708	12.226	21.482
spese correnti escluse dal Patto (sanità, cofinanziamenti UE...) (2)	90.838	45.032	21.901	23.905	21.895	8.406	13.489
SPESE CORRENTI NETTE (3)=(1)-(2)	19.598	8.438	5.595	5.566	11.813	3.820	7.993
SPESE IN CONTO CAPITALE (4)	17.958	5.680	4.610	7.667	9.554	5.223	4.331
spese c/capitale escluse dal Patto (sanità, cofinanziamenti UE...) (5)	4.416	883	1.064	2.469	3.104	2.041	1.063
SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE (6)=(4)-(5)	13.541	4.797	3.546	5.198	6.450	3.182	3.267
RISULTATO SPESE FINALI (7)=(3)+(6)	33.140	13.235	9.140	10.764	18.263	7.002	11.260
OBIETTIVO PROGRAMMATICO SPESE FINALI (8)	34.064	13.401	9.540	11.123	19.023	7.212	11.812
DIFFERENZA TRA RISULTATO SPESE FINALI E OBIETTIVO PROGRAMMATICO (7)-(8)	-924	-166	-399	-359	-761	-209	-551

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nel caso delle Regioni a statuto speciale (RSS), l'obiettivo risulta invece rispettato sia in termini di pagamenti che di impegni. Solo la Sicilia nei pagamenti presenta valori eccedenti.

Le misure di alleggerimento del Patto sono state determinanti nel risultato complessivo solo per alcune Regioni, almeno in termini di cassa. Di particolare rilievo l'esclusione dal Patto

delle somme corrisposte agli enti locali e relative a esercizi pregressi. Nel complesso gli importi scontati sono pari a 1,8 miliardi, di cui 1,2 relativi alla sola regione Lazio.

Le modifiche introdotte al funzionamento del Patto nel 2009 hanno ridotto la dimensione della spesa ad esso soggetta, sia nelle Regioni a statuto ordinario che nelle Regioni a statuto speciale. In termini di pagamenti, la quota di spesa non sanitaria soggetta al Patto si riduce nelle Regioni a statuto ordinario dal 92,3 per cento del 2008 all'84,8 per cento del 2009. Maggiore la flessione nelle Regioni del Centro (dal 95,3 al 78,1 per cento) e del Sud (dall'86,7 all'81,6 per cento). Nelle Regioni a statuto speciale si è passati dal 75 per cento del 2008 al 66,5 per cento del 2009, con una riduzione più rilevante nelle Regioni del Nord.

Il mantenimento, nella definizione del calcolo degli obiettivi, della regola di una piena osservanza degli obiettivi degli esercizi precedenti è risultato, poi, determinante nel funzionamento dell'anno 2009. Le Regioni del Nord e del Centro che si sono mantenute nel passato entro i limiti indicati dal Patto hanno potuto beneficiare di un margine di manovra maggiore. Per tali Regioni nonostante la riduzione prevista (-0,6 per cento rispetto al 2008) l'obiettivo risulta superiore all'importo registrato effettivamente nel 2008. Le Regioni del Sud, tra le quali alcune hanno registrato nel recente passato scostamenti significativi rispetto agli obiettivi, presentano un importo obiettivo inferiore di oltre il 10 per cento rispetto al risultato relativo al 2008. Si tratta di una caratteristica del Patto che da un lato compensa la mancanza di meccanismi di recupero degli sfondamenti passati, ma dall'altro rischia di rendere più incerti gli effetti dell'anno in termini di finanza pubblica.

Va infine rilevato che i maggiori margini si sono tradotti solo in alcuni casi in una maggiore spesa in conto capitale, mentre gli alleggerimenti hanno consentito di imprimere una accelerazione ai trasferimenti agli enti locali; rimane basso il livello degli impegni in conto capitale che non appaiono limitati dall'operare del Patto, mentre continuano a crescere gli impegni per spesa corrente.

4.4.

In miglioramento è anche il contributo offerto ai risultati di finanza pubblica dalle amministrazioni comunali e provinciali: l'indebitamento complessivo si è ulteriormente ridotto per i Comuni passando da un disavanzo di 1,1 miliardi nel 2008 a circa 320 milioni nel 2009. Anche le Province vedono dimezzare il disavanzo complessivo, da 1,1 miliardi a 615 milioni.

TAVOLA 5

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI

	milioni di euro		variazioni %		in % Pil	
	2008	2009	08/07	09/08	2008	2009
SPESE CORRENTI	50.127	51.519	8,11	2,78	3,20	3,39
di cui						
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	<i>16.827</i>	<i>16.331</i>	<i>6,87</i>	<i>-2,95</i>	<i>1,07</i>	<i>1,07</i>
<i>Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market</i>	<i>2.022</i>	<i>2.111</i>	<i>8,30</i>	<i>4,40</i>	<i>0,13</i>	<i>0,14</i>
<i>Consumi intermedi + sifim</i>	<i>21.747</i>	<i>23.556</i>	<i>6,14</i>	<i>8,32</i>	<i>1,39</i>	<i>1,55</i>
<i>Interessi passivi</i>	<i>2.586</i>	<i>2.354</i>	<i>7,53</i>	<i>-8,97</i>	<i>0,16</i>	<i>0,15</i>
SPESE IN C/CAPITALE	16.816	17.180	-6,88	2,16	1,07	1,13
di cui						
<i>Investimenti fissi lordi</i>	<i>14.767</i>	<i>15.179</i>	<i>-4,54</i>	<i>2,79</i>	<i>0,94</i>	<i>1,00</i>
SPESA COMPLESSIVA (netto interessi)	64.357	66.345	3,77	3,09	4,10	4,36
SPESE COMPLESSIVE	66.943	68.699	3,91	2,62	4,27	4,52
ENTRATE CORRENTI	57.101	59.593	7,00	4,36	3,64	3,92
di cui						
<i>Imposte indirette</i>	<i>13.955</i>	<i>13.393</i>	<i>-16,68</i>	<i>-4,03</i>	<i>0,89</i>	<i>0,88</i>
<i>Imposte dirette</i>	<i>4.001</i>	<i>3.916</i>	<i>8,28</i>	<i>-2,12</i>	<i>0,26</i>	<i>0,26</i>
<i>Trasferimenti da enti pubblici</i>	<i>22.786</i>	<i>25.812</i>	<i>31,62</i>	<i>13,28</i>	<i>1,45</i>	<i>1,70</i>
ENTRATE IN C/CAPITALE	8.671	8.787	-6,96	1,34	0,55	0,58
ENTRATE COMPLESSIVE	65.772	68.380	4,92	3,97	4,20	4,50
Indebitamento (-) o Accredit.(+)	-1.171	-319			-0,07	-0,02

Fonte elaborazioni Corte dei Conti su dati Istat

Nel 2009 la spesa dei Comuni è cresciuta del 2,6 per cento (+3,9 per cento nel 2008), a fronte di entrate complessive in aumento di circa il 4 per cento. La spesa corrente aumenta del 2,8 per cento contro l'8,1 per cento del 2008. Registra un aumento del 2,1 per cento la spesa in conto capitale, con un incremento degli investimenti fissi lordi del 2,8 per cento. Tale aumento, tuttavia, si riduce all'1,2 per cento, se si considera l'andamento decrescente nell'ultimo biennio delle dismissioni immobiliari.

Le entrate complessive crescono del 4 per cento. Un aumento trainato dai trasferimenti correnti da enti pubblici, cresciuti nell'anno del 13,3 per cento, che compensa la riduzione del gettito delle imposte. Continuano a ridursi le imposte indirette di un ulteriore 4 per cento (soprattutto contributi di concessioni edilizie -11,4 per cento; imposte comunali sulla pubblicità -8 per cento).

Per le Province, la spesa complessiva si è ridotta nell'anno di oltre il 3 per cento.

TAVOLA 6

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

	milioni di euro		variazioni %		in % Pil	
	2008	2009	08/07	09/08	2008	2009
SPESE CORRENTI	10.081	9.783	6,18	-2,96	0,64	0,64
di cui						
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	<i>2.416</i>	<i>2.362</i>	<i>4,77</i>	<i>-2,24</i>	<i>0,15</i>	<i>0,16</i>
<i>Consumi intermedi</i>	<i>4.036</i>	<i>4.032</i>	<i>4,59</i>	<i>-0,10</i>	<i>0,26</i>	<i>0,27</i>
<i>Interessi passivi</i>	<i>465</i>	<i>325</i>	<i>12,32</i>	<i>-30,11</i>	<i>0,03</i>	<i>0,02</i>
SPESE IN C/CAPITALE	3.160	3.057	-4,50	-3,26	0,20	0,20
di cui						
<i>Investimenti fissi lordi</i>	<i>2.514</i>	<i>2.548</i>	<i>-9,50</i>	<i>1,35</i>	<i>0,16</i>	<i>0,17</i>
SPESE COMPLESSIVE (netto interessi)	12.776	12.515	3,12	-2,04	0,81	0,82
SPESE COMPLESSIVE	13.241	12.840	3,42	-3,03	0,84	0,84
ENTRATE CORRENTI	10.275	10.412	-1,62	1,33	0,66	0,68
di cui						
<i>Imposte indirette</i>	<i>4.452</i>	<i>4.208</i>	<i>-0,60</i>	<i>-5,48</i>	<i>0,28</i>	<i>0,28</i>
<i>Trasferimenti da enti pubblici</i>	<i>3.989</i>	<i>4.322</i>	<i>-6,30</i>	<i>8,35</i>	<i>0,25</i>	<i>0,28</i>
ENTRATE IN C/CAPITALE	1.817	1.813	-0,16	-0,22	0,12	0,12
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	12.092	12.225	-1,40	1,10	0,77	0,80
Indebitamento (-) o Accredit.(+)	-1.149	-615			-0,07	-0,04
<i>Fonte elaborazioni Corte dei Conti su dati Istat</i>						

Una flessione che interessa sia le spese correnti (-3 per cento) che la spesa in conto capitale (-3,3 per cento). Anche nelle Province il limitato incremento delle entrate complessive (+1,1 per cento) è dovuto alla crescita dei trasferimenti (+8,4 per cento), mentre le entrate tributarie si contraggono di circa il 5,5 per cento.

4.5.

Cumulativamente, sia le Province che i Comuni hanno pienamente conseguito gli obiettivi assegnati, anche con un considerevole scarto positivo. Un risultato ottenuto anche grazie ai ripetuti interventi normativi succedutisi nell'anno e finalizzati a rivedere in senso più favorevole le regole del Patto che, per la concomitanza di due fattori critici – obiettivi più stringenti e fase recessiva del ciclo economico – rischiavano di essere troppo penalizzanti e di avere ripercussioni negative soprattutto sulla spesa in conto capitale.

Le Province, infatti, che erano tenute a non peggiorare un disavanzo (calcolato in termini di competenza mista) pari a 551 milioni, registrano un saldo di -275 milioni; anche disaggregando i dati per ambiti regionali, l'andamento è confermato e in tutte le aree territoriali si genera un risultato migliore di quanto richiesto dagli obiettivi programmatici. Dei 100 enti

monitorati, solo due non raggiungono il proprio obiettivo individuale; mentre per le amministrazioni adempienti nel 25 per cento dei casi è risultato determinante il volume di spesa svincolato dal Patto con le misure di flessibilizzazione degli investimenti.

TAVOLA 7

IL PATTO DI STABILITA' INTERNO: I RISULTATI PER L'ESERCIZIO 2009		
	Province	Comuni
	(migliaia di euro)	
entrate finali nette	10.990.746	46.227.117
spese finali nette	11.832.754	47.563.328
saldo netto	-842.008	-1.336.211
totale delle voci escluse dalla spesa ai sensi delle leggi n. 33/09 e n. 102/09	567.441	1.692.436
saldo degli effetti delle sanzioni e delle premialità	0	150.466
saldo finale rilevante per il Patto 2009	-274.567	506.691
obiettivo programmatico	-550.743	-617.110
differenza	276.176	1.123.801

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Per quanto riguarda i Comuni, a fronte di un obiettivo cumulato di disavanzo pari a 617 milioni, gli enti presentano un saldo positivo di 507 milioni, confermando, quindi, anche per il 2009, un'ampia forbice tra saldo programmatico e saldo finanziario effettivamente registrato. Si può osservare che, anche non considerando gli effetti del meccanismo premiante (172 milioni), l'obiettivo sarebbe stato raggiunto comunque, seppure con uno scarto più contenuto. Sono risultate invece determinanti, a livello aggregato, le misure di alleggerimento del Patto dal lato della spesa adottate in corso d'anno, che hanno consentito di escludere dall'area rilevante per il Patto 1.691 milioni di pagamenti in conto capitale e circa 2 milioni di impegni correnti.

TAVOLA 8

IL RISPETTO DEL PATTO 2009 – COMUNI PER CLASSE DEMOGRAFICA

Zona		da 5000 a 10000	da 10000 a 20000	da 20000 a 60000	da 60000 a 250000	>250000	Totale
Nord Ovest	Comuni	363	158	90	15	3	629
	<i>adempienti</i>	309	137	82	14	3	545
Nord Est	Comuni	244	136	51	14	3	448
	<i>adempienti</i>	207	121	48	14	3	393
Centro	Comuni	167	105	81	20	1	374
	<i>adempienti</i>	157	101	76	20	1	355
Sud	Comuni	249	155	112	24	2	542
	<i>adempienti</i>	226	142	107	23	2	500
Isole	Comuni	117	65	56	11	2	251
	<i>adempienti</i>	109	59	50	11	2	231
Italia	Comuni	1140	619	390	84	11	2244
	<i>adempienti</i>	1008	560	363	82	11	2024

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Dei 2244 Comuni monitorati, 220 enti non sono riusciti a raggiungere il proprio obiettivo individuale; la percentuale complessiva di enti “fuori Patto” (9,8 per cento) è variamente distribuita sul territorio, con punte significative concentrate al nord (Veneto, Lombardia, Piemonte), mentre sotto il profilo dimensionale si confermano le maggiori difficoltà degli enti sotto i 20.000 abitanti.

I risultati su base regionale mostrano un rispetto complessivo dei limiti del Patto in tutte le Regioni, eccetto che in Lombardia, dove i risparmi in eccesso prodotti dai Comuni virtuosi non sono stati sufficienti a compensare lo scarto negativo degli enti inadempienti; se si considera che entrambe le Province che non hanno rispettato gli obiettivi sono lombarde, come pure il 29 per cento dei Comuni inadempienti, questa è la regione che sembra aver incontrato le maggiori difficoltà nell’operare del Patto 2009.

4.6.

Le misure di alleggerimento del Patto hanno operato su due fronti: gli obiettivi ed i saldi finanziari. Da una parte, infatti, è stata riconosciuta agli enti la possibilità, nell’ipotesi in cui avessero approvato il bilancio di previsione entro il 10 marzo 2009, di escludere dalle entrate rilevanti per il Patto le risorse derivanti dalla cessione di azioni o quote di società operanti nel settore dei Servizi pubblici locali (SPL) nonché quelle derivanti dalla distribuzione dei dividendi delle predette società e le risorse relative alla vendita del patrimonio immobiliare se destinate ad investimenti o alla riduzione del debito. Si tratta dell’applicazione - limitata nel tempo - del comma 8 dell’art. 77bis della legge 133/2008 come modificato dal comma 41 dell’art. 2 della legge finanziaria per il 2009. Alla luce dei risultati del monitoraggio, questa misura ha determinato un affievolimento dell’obiettivo aggregato pari a 570 milioni compensato, solo in parte, da un peggioramento dei saldi 2009 di 130 milioni per via della medesima esclusione.

Il secondo fronte sul quale si è intervenuti riguarda i risultati finanziari 2009 nella costruzione dei quali è stata progressivamente ampliata la sfera di spesa sottratta ai vincoli, sia per rendere più agevole il rispetto degli obiettivi, sia nel tentativo di indurre una inversione di tendenza alla spesa produttiva degli enti.

La sovrapposizione delle diverse misure rende difficile valutarne l’efficacia singolarmente. Così, se da una parte i risultati mostrano chiaramente l’indispensabilità dei

correttivi ai fini del rispetto degli obiettivi di comparto, dall'altra l'analisi "micro" fa emergere un certo grado di dispersione delle risorse risparmiate, visti i segnali poco significativi di ripresa degli investimenti locali ed il mancato sfruttamento di tutto il margine di spesa potenziale consentito dalle regole del Patto.

Infatti, come illustrato nell'approfondimento svolto nel *Rapporto di coordinamento della finanza pubblica – maggio 2010* - i vantaggi hanno pesato in modo diverso sui risultati finali: il 51 per cento dei Comuni del monitoraggio è riuscito a conseguire gli obiettivi proprio attraverso le correzioni del saldo finanziario operate ai sensi delle leggi nn. 33 e 102 del 2009 (per questi enti è più evidente il duplice effetto delle misure espansive, grazie alle quali il livello dei pagamenti in conto capitale ha registrato una crescita rispetto al livello teorico consentito dagli obiettivi programmatici, senza con ciò compromettere l'adempienza al Patto); per il restante 49 per cento, invece, non può dirsi che il ricorso alle misure incentivanti abbia prodotto gli effetti attesi, né sotto il profilo del rispetto del Patto, né a vantaggio di una significativa ripresa della spesa di investimento. Ci si riferisce ai 220 Comuni che non hanno raggiunto gli obiettivi programmatici anche scontando dai saldi rilevanti la parte di spesa liberata dai provvedimenti sopracitati, e ad altri 884 enti che, invece, avrebbero conseguito comunque i risultati attesi indipendentemente dall'applicazione delle misure correttive favorevoli.

Tra gli interventi che hanno agevolato il conseguimento degli obiettivi va incluso anche il meccanismo di premialità introdotto a vantaggio degli enti più virtuosi con l'art. 77bis, comma 23bis, del DL n. 112/2008. Tale meccanismo ha permesso di ripartire 173 milioni tra tutti i Comuni che avevano rispettato il Patto nel 2008 e che si posizionavano, rispetto agli indicatori di rigidità strutturale e autonomia finanziaria, al di sopra del loro valore medio valutato per classe demografica. L'importo complessivo del premio rappresentava il 70 per cento della differenza tra l'obiettivo di saldo da conseguire nel 2008 ed il risultato effettivo degli enti inadempienti; nella distribuzione del beneficio era prevista una quota fissa da attribuire a tutti gli enti virtuosi, proporzionata alla popolazione, ed una quota variabile il cui importo era commisurato al grado di virtuosità di ciascun ente. Il sistema ha determinato per il 2009 un effetto redistributivo per cui le risorse generate prevalentemente dai Comuni più piccoli ed appartenenti alle Regioni meridionali ed insulari del Paese, sono state destinate prevalentemente ai Comuni di maggiore dimensione del nord.

TAVOLA 9

LE MISURE SANZIONATORIE E PREMIANTI PER CLASSE DEMOGRAFICA ED AREA TERRITORIALE

(migliaia di euro)

Classe demografica	n. Comuni	effetti finanziari delle sanzioni per il 2008 scontati dai risultati 2009	importi derivanti dall'applicazione del meccanismo della premialità	Zona	n. enti	effetti finanziari delle sanzioni per il 2008 scontati dai risultati 2009	importi derivanti dall'applicazione del meccanismo della premialità
tra 5000 e 10000	1140	6.556	35.670	Nord Ovest	629	5.677	57.997
tra 10000 e 20000	619	7.219	35.801	Nord Est	448	1.502	39.318
tra 20000 e 60000	390	8.116	45.933	Centro	374	8.295	29.238
tra 60000 e 250000	84	0	33.783	Sud	542	4.180	33.462
> 250000	11	0	21.170	Isole	251	2.237	12.342
Totale	2244	21.891	172.357	Totale	2244	21.891	172.357

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

4.7.

Sull'efficacia delle misure hanno inciso, oltre alla stratificazione dei provvedimenti, anche altri fattori:

- l'onerosità della manovra - poco hanno potuto i meccanismi di alleggerimento per i Comuni inadempienti che avevano prevalentemente saldi obiettivo positivi, mentre i Comuni "virtuosi", anche in assenza delle misure espansive, erano per lo più caratterizzati da saldi obiettivo negativi. In via generale si conferma, dunque, la difficoltà per enti in avanzo di replicare performance particolarmente positive, imputabili presumibilmente a cause eccezionali e non ripetibili registrate nel passato e non si è dimostrato risolutiva in tal senso neanche l'introduzione (art. 77bis comma 3 della legge 133/2008) di coefficienti differenziati di correzione dei saldi.

TAVOLA 10

L'ONEROSITÀ DEL PATTO 2009 IN BASE AL SALDO OBIETTIVO

Classe demografica	Comuni con saldo obiettivo negativo			Comuni con saldo obiettivo positivo		
	n.	Comuni che hanno rispettato il Patto	%	n.	Comuni che hanno rispettato il Patto	%
tra 5000 e 10000	653	605	92,6	487	403	82,8
tra 10000 e 20000	354	338	95,5	265	222	83,8
tra 20000 e 60000	247	239	96,8	143	124	86,7
tra 60000 e 250000	52	51	98,1	32	31	96,9
> 250000	8	8	100,0	3	3	100,0
Totale complessivo	1314	1241	94,4	930	783	84,2

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Non a caso ancora una volta il legislatore è intervenuto su questo fronte con una nuova agevolazione che consente un ricalcolo dell'obiettivo su base quinquennale per quegli enti con

saldo 2007 positivo per via delle entrate eccezionali da dividendi e per i quali a nulla erano valse le riduzioni finora concesse (v. art. 4, comma 4^{septies} del DL n. 2/2010);

- la distribuzione indifferenziata dei benefici - La difficoltà di individuare, attraverso criteri selettivi uniformi, i soggetti meritevoli di maggiori tutele o con una più elevata capacità di promuovere e gestire attività di investimento ha determinato, solo in parte, una velocizzazione dei pagamenti in conto capitale. Il confronto con la spesa che i Comuni avrebbero potuto teoricamente sostenere senza compromettere il rispetto degli obiettivi evidenzia uno sfruttamento solo parziale delle potenzialità insite nel Patto. Il livello dei pagamenti è stato spesso decisamente più contenuto rispetto a quanto consentito dal saldo obiettivo;

TAVOLA 11

LA SPESA IN CONTO CAPITALE TEORICAMENTE SOSTENIBILE ED IL LIVELLO DEI PAGAMENTI EFFETTIVI

	numero enti	livello teorico pagamenti	pagamenti al loro delle misure incentivanti (*)	pagamenti al netto delle misure incentivanti (*)	scostamento %
		(a)	(b)	(c)	[(a)-(c)/(a)]
		(migliaia di euro)			
Comuni soggetti al Patto	2.244	9.352.160	10.069.457	8.378.826	-10,4
Comuni che avrebbero rispettato il Patto anche in assenza delle misure correttive	884	3.536.524	2.767.592	2.431.392	-31,2
Comuni che non hanno rispettato il Patto	220	225.152	790.108	721.939	220,6
Comuni che hanno rispettato il Patto grazie alla applicazione delle misure correttive	1.140	5.590.485	6.511.757	5.225.495	-6,5

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

(*)leggi 33 e 102 del 2009.

- le crescenti difficoltà finanziarie degli enti locali - Se il contenimento degli investimenti è risultato la strategia più diffusamente adottata dagli enti locali ai fini del rispetto dei vincoli, non sono rari i casi in cui, peraltro, la costruzione del saldo cela un disavanzo di parte corrente coperto, ai fini del Patto, grazie alle entrate straordinarie e ad un profilo basso di pagamenti in conto capitale.

Inoltre, se fossero esclusivamente i vincoli del Patto ad imbrigliare la spesa virtuosa, allora con l'introduzione del criterio della competenza mista – dopo tre anni consecutivi di blocco esteso anche agli impegni di parte capitale - la ripresa in termini di competenza avrebbe dovuto essere ben più significativa di quanto non si evidenzi dagli ultimi dati disponibili (quelli riferiti al 2008) che segnano una crescita degli investimenti, rispetto all'anno precedente, del 3,9 per cento.

Le difficoltà crescenti verrebbero confermate anche dai risultati di un esercizio condotto in via sperimentale dalla Corte dei conti su un campione significativo di Comuni. Al fine di

poter cogliere in maniera integrata i principali fenomeni che caratterizzano l'evoluzione della finanza locale, si è costruito un indice sintetico della situazione finanziaria dei Comuni e si è potuto osservare come, nel periodo tra il 2003 ed il 2008, dopo una fase iniziale di sostanziale stabilità, l'indice di "*stress finanziario*" faccia registrare un tendenziale peggioramento che tra il 2007 ed il 2008 porta ad un rialzo di 2,5 punti percentuali. Il fenomeno è imputabile alla riduzione dell'autonomia finanziaria, alla crescita dell'incidenza degli interessi passivi e quindi all'evoluzione negativa della situazione debitoria e, ancora, alle minori capacità di generare avanzo primario corrente e all'indebolimento del contesto economico esterno. A parziale mitigazione della spinta all'innalzamento dell'indice di stress opera un certo allentamento della rigidità della spesa corrente primaria.

4.8.

Nonostante quindi i risultati positivi in termini di comparto, il Patto 2009 mostra con evidenza le criticità di un sistema che non sempre ha portato ad una riqualificazione della spesa a vantaggio degli investimenti e dello sviluppo locale e che ha consentito il progressivo diffondersi di comportamenti elusivi finalizzati al solo rispetto formale degli obiettivi.

Ciò rende urgente rivedere il meccanismo con cui gli enti territoriali sono chiamati a contribuire al rispetto degli obiettivi posti al Paese dall'appartenenza al sistema europeo.

L'esperienza maturata negli ultimi anni testimonia, infatti, la difficoltà di prevedere un meccanismo in grado di tener conto delle differenti caratteristiche di un universo di riferimento con oltre 2200 enti con caratteristiche gestionali e strutturali molto differenziate. Finora è stato difficile individuare un'impostazione in grado di assicurare un efficace perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica evitando, tuttavia che questo si traducesse in un indesiderato rallentamento della spesa in conto capitale.

Il meccanismo di compensazione regione – enti locali introdotto con l'art. 7quater della legge 33/2009 ha consentito di sperimentare il ruolo di cabina di regia assegnato alle Regioni, le quali, hanno dato prova di riuscire a sostenere gli enti in difficoltà con l'obiettivo nazionale e a indirizzare le risorse verso chi poteva effettivamente garantire un tempestivo ed integrale utilizzo delle capacità finanziarie messe a disposizione.

4.9.

Anche se per ora limitate, stanno maturando esperienze di gestione del Patto a livello regionale che vanno oltre il meccanismo di compensazione previsto dalla legge 33/2009 e confermato per il 2010 dalla legge 42/2010. Alcuni Governi regionali hanno avviato percorsi di adattamento delle regole nazionali alle esigenze e caratteristiche finanziarie del proprio territorio, sfruttando la facoltà loro attribuita dalle leggi 133/2008 e 42/2009.

Queste esperienze potrebbero costituire una preziosa base di riferimento: una gestione del Patto su scala territoriale consentirebbe, infatti, di ridurre la rigidità del sistema e di ottimizzare la ripartizione delle quote di indebitamento tra amministrazioni locali.

In tale prospettiva muovono la legge delega in materia di federalismo fiscale (legge 42/2009) e la legge di contabilità e finanza pubblica (legge 196/2009), rafforzando ulteriormente il ruolo regionale nella gestione del Patto di stabilità interno.

La legge 196/2009 ridisegna la procedura di definizione del contributo richiesto alle amministrazioni locali a partire dalla Decisione di finanza pubblica, prevedendo un ruolo propositivo della Conferenza permanente, sia nella fase di definizione degli obiettivi per livello di governo che in quella di traduzione di detti obiettivi in regole previste per il singolo ente. Viene, poi, espressamente disposto che per la spesa in conto capitale sia individuata la quota di indebitamento relativa agli enti locali e che essa sia articolata per Regioni (art. 8, comma 4).

Nella legge 42/2009 si conferma, a livello di principio generale di delega, la facoltà delle Regioni di differenziare le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti al fine di adattare la disciplina nazionale del Patto alle esigenze territoriali (articolo 17, comma 1, lettera c), pur prevedendo che il rispetto degli obiettivi (in termini di cassa e di competenza) sia fondato sul concorso di ciascuna Regione e ciascun ente locale (articolo 17, comma 1, lettera b). All'articolo 12, inoltre, si introduce un limite al controllo diretto degli investimenti locali, anche se soltanto per le quote messe a disposizione da altri enti dello stesso livello o dalla Regione e solo nell'ambito del meccanismo di premialità per i soggetti virtuosi. Una previsione che sembra prefigurare un intervento regionale assimilabile a quello previsto dall'art. 7quater del DL n. 5/2009.

La revisione del Patto andrà disegnata anche a partire dalle profonde modifiche che interesseranno sia il sistema di valutazione dei fabbisogni e dei costi standard per le funzioni essenziali, sia il sistema di finanziamento delle amministrazioni territoriali in attuazione del articolo 119 della Costituzione.

Modifiche che incideranno fortemente sugli enti, richiedendo percorsi di adeguamento progressivo e un attento equilibrio tra obiettivi di rigore finanziario e mantenimento di adeguate qualità del servizio.

A questo scopo il coordinamento della finanza pubblica si arricchisce di un ulteriore strumento: il Patto di convergenza. Definito di volta in volta nella legge di stabilità o in un collegato alla manovra finanziaria annuale, ad esso sarà affidato il compito di tracciare percorsi di convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei diversi livelli di governo, nonché degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali (legge 42/2009, art. 18, comma 1).

Con tale strumento, oltre che con la nuova versione del Patto, si potrà inoltre pervenire ad una formulazione organica e stabile delle regole di coordinamento, rafforzandone la credibilità e consentendone una piena collocazione nell'ambito della programmazione territoriale.

La spesa sanitaria

4.10.

Anche nel 2009 i risultati del conto consolidato della sanità, indicano un consuntivo in valore assoluto migliore delle attese. Le uscite complessive hanno raggiunto i 110,6 miliardi al di sotto, quindi, dei 113 miliardi previsti da ultimo con la Nota di aggiornamento del Dpef 2010-2013.

La forte flessione del prodotto interno lordo fa sì che il peso della spesa sanitaria in termini di Pil, nonostante il buon risultato, si confermi in crescita: 7,3 contro 6,9 per cento dell'esercizio 2008. Si riduce, tuttavia, il suo peso sul complesso della spesa primaria (dal 15,6 al 15,2 per cento).

Tali risultati sono il frutto di una dinamica della spesa sanitaria complessiva in netto rallentamento: essa è cresciuta di circa l'1,9 per cento contro il 3,5 per cento in media nel biennio precedente. E' da rilevare, tuttavia, che tali dati risentono della tempistica dei rinnovi dei contratti di lavoro del settore: lo slittamento dal 2007 al 2008 del rinnovo dei contratti del personale sanitario, che ha spostato oneri per circa 1500 milioni e l'attribuzione al 2009 di quelli (700 milioni) riferibili ai rinnovi delle convenzioni con i medici di medicina generale.

TAVOLA 12

LA SPESA SANITARIA NEI DOCUMENTI DI FINANZA PUBBLICA

(milioni di euro)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Spesa sanitaria							
Ruef maggio 2010							
valore assoluto	101.376	101.743	108.486	110.588	114.707	117.134	120.786
Spesa primaria complessiva	661.822	670.481	693.475	727.566	734.365	741.599	756.554
Pil	1.485.377	1.546.177	1.567.851	1.520.870	1.554.347	1.606.014	1.669.371
variazione percentuale	5,54	0,36	6,63	1,94	2,20	3,32	3,94
Incidenza sulla spesa complessiva (%)	15,32	15,17	15,64	15,20	15,62	15,79	15,97
in percentuale del Pil	6,82	6,58	6,92	7,27	7,38	7,29	7,24
Dpef – Nota di aggiornamento set. 2009							
valore assoluto	101.417	101.952	108.747	112.996	114.919	118.564	122.969
Spesa primaria complessiva	661.725	670.580	694.032	728.539	729.368	737.195	755.041
Pil	1.485.377	1.544.915	1.572.243	1.530.905	1.564.796	1.623.380	1.685.439
variazione percentuale	5,58	0,55	6,66	3,91	1,70	3,17	3,72
Incidenza sulla spesa complessiva (%)	15,34	15,22	15,67	15,51	15,76	16,08	16,29
in percentuale del Pil	6,83	6,61	6,92	7,38	7,34	7,30	7,30
Ruef aprile 2009							
valore assoluto	101.417	101.952	108.747	113.309	115.436	119.085	
Spesa primaria complessiva	661.725	670.580	694.032	721.798	724.402	734.785	
Pil	1.485.377	1.544.915	1.572.244	1.528.948	1.555.121	1.600.933	
variazione percentuale	5,58	0,55	6,55	4,20	1,88	3,16	
Incidenza sulla spesa complessiva (%)	15,34	15,22	15,67	15,70	15,94	16,21	
in percentuale del Pil	6,83	6,61	6,92	7,41	7,42	7,44	
RPP ottobre 2008							
valore assoluto	101.506	102.290	110.478	113.284	115.436	119.085	123.185
Spesa primaria complessiva	661.725	676.699	703.040	718.224	729.255	736.348	755.592
Pil	1.485.377	1.535.541	1.594.560	1.640.242	1.687.885	1.741.254	1.800.558
variazione percentuale	5,58	0,77	8,00	2,54	1,90	3,16	3,44
Incidenza sulla spesa complessiva (%)	15,34	15,12	15,71	15,77	15,83	16,17	16,30
in percentuale del Pil	6,83	6,66	6,93	6,91	6,84	6,84	6,84

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Mef e Istat

Guardando, quindi, al risultato 2009 in rapporto al 2008, al netto delle spese per redditi e per l'assistenza di medicina generale su cui hanno agito fattori particolari, emerge una crescita della spesa che si conferma in riduzione, pur mantenendosi su valori superiori a quelli della spesa corrente complessiva: +3,2 per cento rispetto al 2008 (+5,5 per cento lo scorso esercizio).

TAVOLA 13

IL CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO DELLA SANITÀ

	2006	2007	2008	2009	(milioni di euro e %)		
	in milioni				variazioni %		
Prestazioni sociali in natura	94.422	94.283	100.798	102.782	-0,1	6,9	2,0
<i>di cui corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market:</i>	38.529	38.835	39.593	41.066	0,8	2,0	3,7
- Farmaci	12.334	11.543	11.226	11.010	-6,4	-2,7	-1,9
- Assistenza medico-generica	5.930	6.076	6.079	6.979	2,5	0,0	14,8
- Assistenza medico-specialistica	3.458	3.729	3.948	4.128	7,8	5,9	4,6
- Assistenza osped. in case di cura private	8.696	9.194	9.452	9.799	5,7	2,8	3,7
- Assistenza protesica e balneotermale	4.123	4.093	3.842	3.886	-0,7	-6,1	1,1
- Altra assistenza	3.988	4.200	5.046	5.264	5,3	20,1	4,3
<i>di cui corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market:</i>	55.893	55.448	61.205	61.716	-0,8	10,4	0,8
- Assistenza ospedaliera	43.779	43.318	46.928	47.242	-1,1	8,3	0,7
- Altri servizi sanitari	12.114	12.130	14.277	14.474	0,1	17,7	1,4
Contribuzioni diverse	896	979	952	1.032	9,3	-2,8	8,4
Servizi amministrativi	4.999	5.180	5.384	5.629	3,6	3,9	4,6
Altre uscite	1.062	1.301	1.352	1.145	22,5	3,9	-15,3
TOTALE USCITE CORRENTI	101.379	101.743	108.486	110.588	0,4	6,6	1,9
<i>I servizi prodotti da produttori non market si distinguono in:</i>	52.039	55.448	61.205	61.716	6,6	10,4	0,8
- Redditi da lavoro dipendente	33.748	31.752	35.135	34.285	-5,9	10,7	-2,4
- Consumi intermedi	19.860	21.603	23.528	24.800	8,8	8,9	5,4
- Altro	2.285	2.093	2.542	2.631	-8,4	21,5	3,5
<i>Spesa market al netto spesa per medici medicina generale</i>	32.599	32.759	33.514	34.087	0,5	2,3	1,7
<i>Spesa non market al netto delle spesa per redditi da lavoro dipendente</i>	22.145	23.696	26.070	27.431	7,0	10,0	5,2
<i>Spesa complessiva al netto di medici di medicina e redditi</i>	54.744	56.455	59.584	61.518	3,1	5,5	3,2

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

Gli oneri riconducibili a produttori *non market* (al netto della spesa per redditi) aumentano del 5,2 per cento, segnando l'interruzione di un *trend* crescente che caratterizzava gli ultimi anni (+6,3 per cento nel 2006, +7,0 per cento nel 2007, +10 per cento nel 2008). Sono quelli *market* (al netto della spesa per i medici di medicina generale) a mantenersi su un profilo più contenuto: +1,7 per cento rispetto allo scorso esercizio (+2,3 per cento nel 2008).

4.11.

Positiva è stata la risposta anche in termini di una più forte responsabilizzazione nella copertura dei disavanzi e nell'attivazione di uno sforzo fiscale regionale. Nel 2009 si è determinato una riduzione del disavanzo, che passa dai 3.455 milioni del 2008 ai 3.299 milioni del 2009.

TAVOLA 14

I RISULTATI DEL MONITORAGGIO 2009: UNO SGUARDO COMPLESSIVO

(milioni di euro)

	Risultati di esercizio	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 2009 senza coperture incluse nel CE	Riporto disavanzi 2008	Disavanzo 2009 comprensivo del riporto disavanzo 2008	Coperture fiscali 2008	Altre coperture	Fondo transitor.	Risultato dopo la copertura
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)=(3)+(4)	(6)	(7)=(5)+(6)	(8)	(9)	(10)	(7)+(8)+(9)+(10)
PIEMONTE	17,1	0,0	17,1	399,3	-382,2		-382,2	399,3			17,1
V. AOSTA	-16,9	0,0	-16,9		-16,9		-16,9				-16,9
LOMBARDIA	29,6	0,0	29,6		29,6		29,6				29,6
PA BOLZANO	13,5	0,0	13,5		13,5		13,5				13,5
PA TRENTO	-8,7	0,0	-8,7		-8,7		-8,7				-8,7
VENETO	-101,5	0,0	-101,5	91,0	-192,5		-192,5	91,0			-101,5
FRIULI	9,0	0,3	9,2		9,2		9,2				9,2
LIGURIA	-97,7	0,0	-97,7		-97,7		-97,7	108,8		35,3	46,4
E. ROMAGNA	40,9	0,0	40,9	155,0	-114,1		-114,1	155,0			40,9
TOSCANA	14,1	0,3	14,3	2,0	12,3		12,3		2,0		14,3
UMBRIA	14,7	-4,4	10,4		10,4		10,4				10,4
MARCHE	15,3	-14,2	1,1		1,1		1,1				1,1
LAZIO	-1.374,5	0,0	-1.374,5		-1.374,5	-186,4	-1.560,8	797,5	125,0	264,3	-374,0
ABRUZZO	-49,0	17,1	-31,9		-31,9	-81,2	-113,1	51,0		73,1	11,0
MOLISE	-81,1	0,0	-81,1		-81,1	-29,7	-110,8	23,9		20,3	-66,5
CAMPANIA	-725,6	0,0	-725,6		-725,6	-223,6	-949,2	253,0		248,5	-447,7
PUGLIA	-282,3	0,0	-282,3	69,5	-351,8		-351,8		212,9		-138,9
BASILICATA	-21,8	0,0	-21,8		-21,8		-21,8		25,7		3,9
CALABRIA	-232,0	0,0	-232,0		-232,0	-893,2	-1.125,2				-1.125,2
SICILIA	-237,3	0,3	-237,1		-237,1		-237,1	193,1		98,5	54,5
SARDEGNA	-225,7	0,0	-225,7		-225,7	-75,7	-301,3		320,0		18,7
TOTALE	-3.299,9	-0,6	-3.300,5	716,8	-4.017,3	-1.489,7	-5.507,1	2.072,6	685,6	740,0	-2.008,9

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute

L'esame dei risultati del monitoraggio evidenzia alcuni aspetti di rilievo.

I disavanzi sanitari continuano a rappresentare un fenomeno prevalentemente localizzato nelle Regioni del centro e del sud del Paese. I risultati di sole sei Regioni (Lazio, Campania, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna) spiegano quasi l'89 per cento del disavanzo complessivo. Alle Regioni che hanno sottoscritto i primi Piani di rientro si riferisce invece circa l'80 per cento delle perdite (contro il 90,3 per cento del 2008).

Per valutare lo scostamento rispetto alle somme destinate al finanziamento della spesa sanitaria, va considerato che nel bilancio di alcune Regioni si sono definite in via preventiva, risorse da destinare a copertura della maggiore spesa rispetto al livello di finanziamento garantito dallo Stato per circa 717 milioni. Si tratta di cinque regioni (Piemonte, Veneto, Emilia Romagna, Toscana e Puglia). Il disavanzo che si sarebbe realizzato senza tali coperture scontate nei bilanci regionali, sale in questo modo ad oltre 4.017 milioni (3.915 milioni nell'esercizio 2008). Aggiungendo le perdite relative al 2008 e riportate al successivo esercizio l'ammontare della correzione richiesta sale, quindi, a 5,3 miliardi.

Aumenta, infine, la difficoltà per le Regioni di trovare adeguata copertura ai disavanzi. A conclusione del monitoraggio le somme non coperte risultavano pari a 1.839 milioni. Le coperture individuate (3.498,2 milioni) si riducono di oltre il 16,4 per cento rispetto al 2008. Muta, soprattutto, la composizione delle coperture. Esse sono riconducibili per oltre il 59 per cento ad interventi fiscali autonomi o frutto dello sforzo fiscale previsto dai Piani di rientro (contro il 62,1 per cento del 2008); il 19,6 per cento fa riferimento a somme di bilancio riallocate (17,6 nel 2008) e il restante 21,2 per cento a quelle garantite dallo Stato, come il fondo transitorio per le Regioni con i Piani di rientro (20,3 nel 2008).

4.12.

Nelle Regioni non impegnate nei Piani di rientro, il risultato complessivo nel 2009 (non considerando le coperture scontate nei conti economici) presenta scostamenti rispetto agli importi previsti a cui concorre lo Stato per 1.012 milioni (somma che sale a 1.088 milioni se si contano le sole perdite) contro gli 890 milioni del 2008. Degli 886 milioni di copertura, solo 645 sono da ricondurre a maggiori entrate già scontate nei CE, mentre 241 sono relativi a risorse di bilancio. Per il 24 per cento delle perdite non è stata ancora individuata copertura.

Molto diverse le realtà regionali esaminate: il Piemonte, l'Emilia, il Veneto e la Puglia hanno previsto già in bilancio le risorse da destinare alla copertura di eccedenze di spesa in una certa misura "programmate". Per il Veneto e la Puglia le risorse aggiuntive non sono risultate inoltre sufficienti alla copertura del risultato di esercizio. Nel caso della Puglia, inoltre, la copertura già prevista in bilancio non è stata ammessa dal Tavolo di monitoraggio: le risorse aggiuntive individuate non sono state sufficienti a consentire un'integrale copertura del disavanzo. Anche per il Veneto rimangono da coprire oltre 100 milioni.

4.13.

Per le Regioni impegnate nei Piani di rientro il disavanzo 2009, comprensivo delle perdite 2008, ammonta a 3.370 milioni, che salgono a circa 4,6 miliardi se si considera anche la Calabria.

Tenuto conto delle coperture attivate (oltre 2,6 miliardi) e dei rischi relativi a maggiori costi o minori entrate del 2009 emersi durante l'esame dei Tavoli di monitoraggio (che comportano una correzione in peggioramento per circa 145 milioni), emerge un disavanzo non coperto pari a oltre 2 miliardi (di cui 1.137 milioni relativi alla Calabria).

Oltre che nella suddetta regione, i disavanzi non coperti si sono verificati nel Lazio, in Molise e in Campania. In mancanza di altre misure o di attivazione di risorse extrasanitarie, per

tali Regioni scatterebbe l'innalzamento delle aliquote fiscali oltre i livelli massimi, secondo quanto previsto da ultimo dalla legge 191/2009.

TAVOLA 15

I RISULTATI DEL MONITORAGGIO: REGIONI CON PIANO DI RIENTRO

(milioni di euro)

Anno 2009	Risultato 2009 dopo le rettifiche	Riporto disavanzi 2008	Disavanzo 2009 comprensivo del riporto disavanzo 2008	Coperture fiscali da piano di rientro e cuneo fiscale (18/11/2009)	Altre coperture	Fondo transitorio 2009	Totale coperture	Rischi	Risultato dopo la copertura e con i rischi
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)	(6)	(7)=(4)+(5)+(6)	(8)	(9)=(3)+(7)+(8)
LIGURIA	-97,7		-97,7	108,8		35,3	144,1		46,4
LAZIO	-1.374,5	-186,4	-1.560,8	797,5	125,0	264,3	1.186,8	-47,0	-421,0
ABRUZZO	-31,9	-81,2	-113,1	51,9		73,1	124,9	-5,0	6,8
MOLISE	-81,1	-29,7	-110,8	23,9		20,3	44,3	-2,5	-69,0
CAMPANIA	-725,6	-223,6	-949,2	253,0		248,5	501,5	-50,0	-497,7
SICILIA	-237,1		-237,1	193,1		98,5	291,6	-28,3	26,2
SARDEGNA	-225,7	-75,7	-301,3		320,0		320,0		18,7
TOTALE	-2.773,4	-596,6	-3.370,0	1.428,2	445,0	740,0	2.613,2	-132,8	-889,6
CALABRIA	-232,0	-893,2	-1.125,2					-11,5	-1.136,7

Fonte elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

La regione Liguria è l'unica, tra quelle che hanno sottoscritto i Piani di rientro, per la quale si può dire concluso il percorso previsto per il risanamento finanziario del comparto sanitario. Alla verifica per l'anno 2009, la Regione è risultata adempiente: il disavanzo relativo a tale esercizio, pari a 97,7 milioni, è risultato coperto grazie alle maggiori entrate attivate dalla Regione e alle risorse assicurate con il fondo transitorio. La copertura presenta un'eccedenza di 46,4 milioni.

Per la regione Sicilia, la definizione, nel corso dell'esercizio, di parte dei provvedimenti previsti nel Piano ha fatto ritenere parzialmente superati i presupposti per l'avvio della procedura di commissariamento. Il disavanzo per il 2009 è risultato pari a 237,1 milioni. Le coperture attivate (193,1 milioni e il fondo transitorio 98,5 milioni) hanno consentito di chiudere l'esercizio con una eccedenza di 54,5 milioni. Un surplus ridimensionato a 26,2 milioni considerando i rischi di maggiori costi o minori ricavi per oltre 28 milioni individuati in corso di verifica.

Il monitoraggio annuale ha portato ad individuare per l'Abruzzo un disavanzo 2009 di 31,9 milioni, che salgono a 113,1 considerando il riporto delle maggiori perdite 2008. Le risorse fiscali da piano di rientro e il fondo transitorio consentono di coprire l'importo, producendo un avanzo di poco meno di 12 milioni. Anche in questo caso l'emergere di rischi ulteriori nei conti ha portato a rivedere in diminuzione il risultato 2009 a 6,8 milioni.

Per la regione Campania in sede di verifica annuale, la perdita accertata è stata pari a 725,6 milioni, a cui vanno ad aggiungersi le perdite relative all'esercizio 2008 per 223,6

milioni. Il Tavolo di monitoraggio ha accertato coperture per 501,5 milioni. Il disavanzo non coperto ammonta a 447,7 milioni, somma che cresce di ulteriori 50 milioni per i rischi individuati in fase di verifica. Per i 497,7 milioni rimasti da coprire, in mancanza di altre misure, per la Regione scatterebbe in via automatica l'innalzamento delle aliquote fiscali.

Anche per la regione Molise l'esercizio si è chiuso con una perdita di 81 milioni, a cui vanno ad aggiungersi le perdite riportate dall'esercizio 2008 (29,7 milioni). Le entrate aggiuntive già previste dal Piano e il fondo transitorio consentono solo una copertura parziale del disavanzo (44,3 milioni). Resta da trovare copertura per 66,5 milioni e per gli ulteriori 2,5 relativi a rischi emersi nell'esame dei risultati al tavolo di monitoraggio.

Per il Lazio è stato accertato un disavanzo per l'esercizio 2009 di 1.374,5 milioni, cui devono aggiungersi perdite riportate per 186,4 milioni. Le coperture individuate sono pari a 1.186,8 milioni, mentre rimangono da coprire 421 milioni comprensivi dei rischi di maggiori costi o di minori ricavi, per 47 milioni individuati dal monitoraggio.

Per la Calabria, il cui Piano è stato definito nel dicembre 2009, lo scorso esercizio si è chiuso con una forte perdita 232 milioni (159,7 nel 2008) cui si aggiungono ulteriori 893,2 milioni per le perdite da riportare di esercizi precedenti e rischi per maggiori costi di 11,5. Le perdite a cui dare copertura sono di poco inferiori ai 1.137 milioni.

4.14.

Con l'esercizio 2009 si conclude il primo triennio di gestione dei Piani di rientro: il confronto tra gli andamenti tendenziali e programmatici contenuti nei Piani e i risultati emersi a consuntivo consente prime valutazioni sulla loro funzionalità.

I dati⁴ evidenziano come l'operare del sistema di responsabilizzazione delle regioni, anche basato sul sistema sanzionatorio, pur contribuendo a rallentare la dinamica dei costi e la formazione dei disavanzi sanitari, non sia ancora riuscito a far rientrare gli squilibri strutturali che caratterizzano alcune realtà territoriali.

Nella maggioranza delle Regioni la riduzione dei costi dell'assistenza diretta si è rivelata particolarmente limitata. Gli oneri per il personale non mostrano variazioni di rilievo; cresce la spesa farmaceutica ospedaliera, assorbendo i limitati risparmi provenienti dalla gestione. Nell'assistenza convenzionata, ai buoni risultati in termini di farmaceutica si contrappongono difficoltà di contenimento degli oneri per la specialistica e un troppo lento contenimento, rispetto agli obiettivi, dell'assistenza ospedaliera accreditata.

⁴ Per una valutazione necessariamente semplificata degli andamenti regionali si sono distinti i costi relativi alla gestione diretta (comprensivi dei saldi della gestione straordinaria ed intramoenia) da quelli dell'assistenza convenzionata ed accreditata. Dal lato dei ricavi oltre al finanziamento indistinto e vincolato sono stati raccolti in una unica voce gli ulteriori finanziamenti, i ricavi e i proventi diversi.

TAVOLA 16

REGIONI CON PIANI DI RIENTRO – OBIETTIVI E RISULTATI – ANNO 2009

(milioni di euro)

	Costi assistenza gestione diretta	Costi assistenza convenzionata e accreditata	Totale costi	Finanziamento indistinto e vincolato (CIPE)	Ulteriori finanziamenti, proventi e ricavi	Totale ricavi	Risultato al netto mobilità	RISULTATO DA TAVOLO
LIGURIA								
Tendenziale	2.303	1.160	3.463	3.026	73	3.099	-363	-363
Programmatico	2.165	1.083	3.249	3.026	92	3.118	-130	-130
Consuntivo	2.193	1.077	3.269	3.037	153	3.190	-79	-98
Consuntivo/ Programmatico	1,3	-0,6	0,6	0,3	67,2	2,3	-39,1	-25,0
LAZIO								
Tendenziale	6.256	5.068	11.324	9.234	347	9.581	-1.743	-1.743
Programmatico	5.697	4.325	10.022	9.234	347	9.581	-441	-441
Consuntivo	6.376	4.735	11.112	9.310	382	9.692	-1.419	-1.374
Consuntivo/ Programmatico	11,9	9,5	10,9	0,8	10,2	1,2	222,0	211,8
ABRUZZO								
Tendenziale	1.448	921	2.369	2.213	45	2.258	-111	-111
Programmatico	1.471	824	2.295	2.213	57	2.270	-25	-25
Consuntivo	1.574	800	2.374	2.246	108	2.354	-19	-49
Consuntivo/ Programmatico	7,0	-2,9	3,4	1,5	89,4	3,7	-21,5	98,7
MOLISE								
Tendenziale	403	314	717	560	12	572	-145	-145
Programmatico	383	233	616	560	14	574	-42	-42
Consuntivo	409	259	667	555	12	566	-101	-81
Consuntivo/ Programmatico	6,8	10,9	8,3	-0,9	-16,4	-1,3	139,2	92,3
CAMPANIA								
Tendenziale	6.749	4.440	11.189	9.157	185	9.342	-1.848	-1.848
Programmatico	5.980	3.831	9.811	9.157	189	9.346	-465	-465
Consuntivo	6.264	3.833	10.097	9.491	170	9.661	-436	-726
Consuntivo/ Programmatico	4,8	0,0	2,9	3,6	-9,9	3,4	-6,3	55,9
SICILIA								
Tendenziale	5.158	3.675	8.832	7.927	127	8.055	-778	-778
Programmatico	4.948	3.449	8.397	8.109	219	8.328	-70	-70
Consuntivo	5.112	3.307	8.419	8.204	177	8.381	-38	-237
Consuntivo/ Programmatico	3,3	-4,1	0,3	1,2	-19,2	0,6	-45,8	241,0
SARDEGNA								
Tendenziale	2.038	947	2.985	2.746	71	2.816	-169	-169
Programmatico	1.815	890	2.705	2.746	71	2.816	111	111
Consuntivo	2.076	926	3.002	2.758	81	2.839	-164	-226
Consuntivo/ Programmatico	14,4	4,0	11,0	0,4	15,2	0,8	-247,5	-303,4

Fonte elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Nonostante tali criticità la strada intrapresa di stringenti vincoli finanziari e riqualificazione dell'offerta sanitaria appare coerente con la scelta di mantenere e rafforzare l'attuale sistema sanitario in un'ottica in cui per garantire un adeguato livello di prestazioni, la

sanità dovrà recuperare risorse da una gestione più efficiente, erogando cure appropriate e a costi minori.

Non si potrà prescindere, quindi, dal mantenere una forte pressione per ottimizzare l'utilizzo delle risorse, puntando sempre più su un miglioramento nell'appropriatezza delle prestazioni rese e su un adeguamento delle strutture amministrative alle nuove sfide gestionali.

Il metodo di lavoro comune Stato-Regioni, basato sui Tavoli di monitoraggio, si è rivelato inoltre un'esperienza importante sia ai fini del controllo della spesa sanitaria e del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, sia sotto il profilo più generale di riqualificazione dell'azione delle Amministrazioni regionali. Con i meccanismi di governo della spesa sanitaria avviati con l'Accordo dell'agosto 2000 fino ad arrivare al Nuovo Patto della salute del dicembre 2009, l'Amministrazione centrale e le Regioni si sono posti l'obiettivo di valutare la situazione effettiva del sistema sanitario regionale, per aprire un contraddittorio volto a concordare un obiettivo realistico di miglioramento. Ne è derivato un sistema che non valuta in base a soglie astratte o predeterminate, ma gradua il giudizio sul raggiungimento o meno di risultati concordati.

Tale processo ha avviato, infatti, un percorso di miglioramento delle capacità amministrative e programmatiche regionali cui ha corrisposto, a livello centrale, l'adozione di metodiche di lavoro che potranno essere un utile esempio per l'operare cooperativo dei diversi livelli di governo nel nuovo assetto istituzionale.

5. La politica di bilancio per il triennio 2010-2012

Nell'ottobre 2009, esaminando la condizione, comune a diversi paesi europei, di superamento della soglia del 3 per cento del rapporto indebitamento/Pil, la Commissione Europea valutava tale sconfinamento di entità non limitata e di natura non temporanea. Veniva, pertanto, estesa anche all'Italia la Procedura per i disavanzi eccessivi, che ormai riguarda 20 dei 27 paesi della UE. Nel dicembre scorso, poi, il Consiglio della UE ha richiesto all'Italia il rientro al di sotto del limite del 3 per cento entro il 2012; di attuare pienamente già a partire dal 2010 la manovra triennale definita nell'estate 2008 e di realizzare, negli anni 2010-2012, un miglioramento dello 0,5 per cento l'anno, del saldo strutturale.

Gli obiettivi di finanza pubblica, aggiornati con la Ruef per il 2010 diffusa nello scorso mese di maggio prevedono, pertanto, che l'indebitamento netto, in quota di Pil, discenda dal 5,0 per cento nel 2010 al 3,9 nel 2011 e al 2,7 nel 2012.

La correzione degli andamenti tendenziali – anch'essi aggiornati, da ultimo, nella Ruef – risulta, in parte incorporata negli effetti attesi dalle misure di contenimento adottate con la manovra per il 2009 e, per il resto, si è concretata con il varo, a fine maggio, del DL n. 78/2010,

con il quale è stata anticipata una correzione, a valere sugli anni 2011-2012, dell'ordine di 1,6 punti di Pil, in termini di avanzo primario.

Per il 2010, a partire dal Dpef del luglio 2009 l'obiettivo di disavanzo, in quota di Pil, è sempre stato mantenuto pari al 5,0 per cento. Tale valore era, infatti, confermato dapprima dalla Relazione Previsionale e Programmatica del settembre scorso, poi dal Programma di stabilità e dalla Nota di aggiornamento 2010-2012 del gennaio 2010 e, infine, dalla Ruef dello scorso maggio.

La Commissione Europea, ha diffuso, per il 2010, una stima di poco meno favorevole (5,3 per cento) e una valutazione di riduzione del saldo strutturale (il saldo misurato al netto degli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee) che resterebbe inferiore a quanto richiesto (0,3 punti percentuali, rispetto all'obiettivo di 0,5).

Metodologie diverse, utilizzate in sede Ruef e dalla Banca d'Italia, pervengono, invece, a risultati in linea con l'obiettivo.

Per il 2010, la Ruef di maggio ha rivisto in senso lievemente peggiorativo le stime di crescita (1,0 per cento contro l'1,1 del Programma di stabilità di gennaio) e, a parità di disavanzo pubblico, ne ha significativamente mutato la composizione, anche sulla base dei risultati di consuntivo del 2009.

Sia le spese che le entrate totali delle Amministrazioni pubbliche sono ora stimate, per il 2010, ad un livello più basso rispetto alle proiezioni della Rpp del settembre scorso. Rispetto al 2009 la spesa primaria dovrebbe aumentare dello 0,9 per cento; le entrate dell'1,3 per cento. Sia per le spese che per le entrate incidono su tale andamento sia il venir meno di poste straordinarie che gli effetti attesi dalla manovra di bilancio dell'estate 2009.

Nell'anno in corso dovrebbe ancora verificarsi una lievissima flessione della spesa per interessi in quota di Pil.

E' da segnalare anche la prevista forte flessione delle spese di investimento e, in generale, della spesa in conto capitale (-9,4 per cento), a causa di fattori contabili che avevano operato in senso espansivo nel 2009 e a conferma di un preoccupante declino della formazione di capitale pubblico sia a livello delle Amministrazioni centrali che di quelle locali.

Il profilo tendenziale dei conti pubblici per il biennio successivo 2011-2012 è stato recentemente corretto in senso peggiorativo dalla Ruef: l'indebitamento netto in percentuale del prodotto, che nella Rpp di settembre e nella Nota di aggiornamento del gennaio scorso era previsto pari al 4,3 e al 3,9, rispettivamente per il 2011 e 2012, viene aggiornato dalla Ruef nel 4,7 e 4,3 per cento.

Il peggioramento è da riferire sia al ridimensionamento di 0,5 punti percentuali all'anno delle proiezioni di crescita del Pil (1,5 per cento contro il 2,0 nel 2011 e 2,0 per cento contro il 2,5 nel 2012) sia alla più gravosa stima delle spese per interessi, in ragione di una attesa inversione di rotta dei tassi. Il quadro tendenziale meno favorevole e la sopravvenuta turbolenza finanziaria connessa alla crisi della Grecia hanno indotto il Governo a rafforzare l'aggiustamento cumulato dei conti pubblici programmato per il biennio 2011-2012 (dall'1,2 della Rpp all'1,6 per cento della Ruef) e ad anticiparne i tempi di attuazione con il citato DL n. 78 del 25 maggio scorso.

Nell'audizione resa presso la Commissione bilancio del Senato della Repubblica il 10 giugno scorso, la Corte ha avuto modo di esprimere le proprie valutazioni sull'impianto della manovra correttiva e sui principali interventi che la compongono.

Rinviando al testo dell'audizione per una analisi più completa, si osserva in generale che la manovra, esclusivamente finalizzata alla riduzione del disavanzo, dovrebbe assicurare 12 miliardi di risparmi nel 2011 e 13 miliardi aggiuntivi nel 2012.

Confermando la necessità dell'intervento, la Corte pone in evidenza alcuni aspetti critici, che attengono all'articolazione e alla problematicità dei singoli provvedimenti.

Si osserva, in primo luogo, come sia elevato il rischio di un impatto di segno negativo sulla crescita economica; e, di conseguenza, il rischio di un assottigliamento degli effetti sul disavanzo, soprattutto per via della flessione del gettito fiscale connessa ad un più basso livello di attività economica.

Appare, poi, poco prudente la piena contabilizzazione, come mezzo di copertura, dei rilevanti introiti stimati a fronte delle misure di contrasto all'evasione fiscale.

Viene, poi, rilevato come, alla luce dei numerosi precedenti tentativi, non sia realistica la stima circa gli effetti di risparmio attesi dai "tagli" lineari alle spese delle Amministrazioni statali; e ciò con riguardo sia alle spese per consumi intermedi (di dubbia compatibilità con le esigenze di funzionalità delle amministrazioni), sia alle spese di investimento, per le quali l'effetto atteso di contenimento dei pagamenti sembra troppo rapido. Ancora un rilievo avanzato dalla Corte riguarda le misure destinate a ridurre la spesa delle Amministrazioni locali, alle quali è chiesto un contributo al riequilibrio dei conti pubblici pari a circa il 50 per cento dell'intera manovra 2011-2012.

Come già sostenuto più volte, la Corte osserva in proposito come la realizzabilità e la sostenibilità delle misure in questione siano di difficile valutazione a causa di un meccanismo (come per il Patto di stabilità interno) che si applica, in modo indifferenziato, ad un universo di riferimento molto ampio e con caratteristiche gestionali molto variegate.

Quanto, infine, ai provvedimenti in materia di pubblico impiego, la Corte sottolinea come le misure di blocco delle procedure negoziali e degli automatismi siano molto impegnative e, soprattutto, debbono essere rese coerenti con i percorsi già positivamente avviati in tema di revisione delle regole per i rinnovi contrattuali ed anche in tema di erogazione selettiva dei trattamenti accessori.

Capitolo II

I saldi di 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 risultati gestionali.*

Tavole allegate

1. I saldi di bilancio

1.1. *Premessa*

Nel 2009 si è registrato un peggioramento del contributo fornito dal bilancio dello Stato ai risultati complessivi di finanza pubblica, con un indebitamento netto che è salito dal 2,7 per cento dell'anno precedente al 4,8 per cento in termini di prodotto.

In questo capitolo, invece, i saldi di bilancio dello Stato riguardano i dati finanziari e si riferiscono agli esiti del saldo netto da finanziare in termini sia di competenza che di cassa.

La leggibilità dei conti statali è appannata sempre più da un imponente accumulo di residui attivi e passivi.

I residui attivi arrivano a sfiorare i 195 miliardi, mentre i residui passivi tornano ad aumentare e si approssimano a 97 miliardi.

Si tratta di un'anomalia che preclude la possibilità di effettuare una corretta programmazione dei flussi finanziari e che non potrà non porre problemi per l'effettivo passaggio al bilancio di cassa.

Il rispetto del saldo netto da finanziare di competenza fissato dalla legge finanziaria è stato reso possibile anche nel 2009 grazie, soprattutto, ai maggiori accertamenti nel settore extratributario (circa 30 miliardi); accertamenti che, fra l'altro, sono caratterizzati da una

modalità di quantificazione che ne comporta una sistematica sovrastima e un conseguente ridotto tasso di realizzazione¹.

D'altra parte, i residui passivi, incorporano per circa il 20 per cento residui di stanziamento per lo più meccanicamente conservati in bilancio e non già per far fronte, come esigerebbe la specifica normativa, a concrete ed avviate iniziative di spesa.

Quello dei residui passivi è un problema annoso, che trae alimento da una cattiva qualità della legislazione di spesa, quasi mai supportata da specifici progetti di fattibilità, da procedure complesse e defatiganti in taluni settori di intervento, da schemi contabili spesso obsoleti, da comportamenti gestionali non improntati a criteri di efficacia ed efficienza.

Ulteriori segnali di preoccupazione sul piano della trasparenza dei conti emergono dalle vicende gestorie degli ultimi anni.

A fianco del fenomeno – ormai semistrutturale – delle regolazioni contabili e debitorie, ricollegabile in parte all'intreccio tra gestione di bilancio e gestione di tesoreria, si è venuta formando una rilevante massa di debiti pregressi, di per sé incompatibile col principio di annualità del bilancio e con la stessa reale rappresentatività del conto consuntivo.

Sulle altre più significative problematiche in tema di attendibilità ed affidabilità dei dati esposti nel rendiconto generale dello Stato, si riferisce nel successivo paragrafo 3 con riferimento allo strumento di auditing finanziario contabile su scala generale, calibrato sul quadro degli andamenti finanziari e gestionali di ciascuna Amministrazione. In una apposita appendice si dà conto, invece, dell'esito degli accertamenti diretti sulla regolarità dei procedimenti di spesa seguiti dall'Amministrazione in specifiche aree di intervento.

Su tali profili la Corte intende concentrare le proprie analisi anche nei prossimi anni.

Una angolazione più analitica caratterizza, invece, le indagini svolte dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato che ha esaminato, anche nell'ultimo anno, una estesa gamma di problematiche gestionali.

1.2. Risultati d'insieme e differenziali

Rimane in un territorio di segno negativo (tavola 2.1.1) il saldo delle partite finali di competenza (32.695 milioni), anche se l'esito è migliore di quello registrato nel precedente esercizio (37.990 milioni). D'altra parte, anche il relativo saldo di cassa espone uno scostamento negativo (67.045 milioni) seppure meno accentuato rispetto al 2008 (68.058 milioni).

Una parallela evoluzione sulla competenza mostra il saldo delle partite finali al netto delle operazioni finanziarie, che espone un deficit inferiore all'anno precedente (da 30.197 a 29.578

¹ L'enorme mole dei residui attivi si lega sostanzialmente alle particolari modalità di determinazione degli accertamenti, diffusamente tratteggiate nella parte relativa alle entrate.

milioni). Continua, invece, il peggioramento dell'omologo saldo di cassa (passato da 61.694 a 66.065 milioni).

Risale lievemente l'attivo del risparmio pubblico di competenza (da 22.880 a 23.588 milioni), mentre il corrispondente saldo di cassa accentua il proprio valore negativo (da 9.856 a 15.984 milioni).

Si contrae del 6,3 per cento il saldo negativo del ricorso al mercato di competenza (da 222.798 a 208.836 milioni), mentre il corrispettivo saldo di cassa presenta una analoga evoluzione, arretrando sul livello di 243.148 milioni rispetto al valore di 256.510 milioni raggiunto nel precedente esercizio.

Come si desume dalla tavola 2.1.2, prosegue il declino dell'avanzo primario sulla competenza (sceso da 41.876 a 40.543 milioni) e, soprattutto, sulla cassa (da 11.338 a 6.134 milioni).

Cede ulteriormente l'avanzo primario corrente, che passa da 102.746 a 96.827 milioni sulla competenza (-5,8 per cento) e da 70.140 a 57.195 sulla cassa (-18,5 per cento).

1.3. Incidenza dei principali saldi sul Pil

La caduta del Pil nominale, combinata con gli andamenti gestionali, riassunti nel precedente paragrafo, non modifica sostanzialmente l'incidenza dei saldi di bilancio sul prodotto nazionale.

L'impatto negativo sul Pil del saldo netto da finanziare di competenza risulta pari al 2,1 per cento (a fronte del 2,4 per cento segnato nel precedente esercizio), mentre il relativo saldo di cassa assorbe la stessa quota di Pil del 2008 (fermandosi sul valore del 4,4 per cento).

Una non dissimile evoluzione espone l'indebitamento netto di competenza, che esprime un invariato rapporto sul Pil (1,9 per cento); si accentua contestualmente la pressione dell'omologo saldo di cassa (da 3,9 a 4,3 per cento).

L'attivo del saldo delle partite correnti di competenza sul Pil è pari all'1,6 per cento (1,5 per cento nel precedente esercizio), mentre il divario negativo dello stesso saldo sulla cassa esprime un peggioramento del rapporto (dallo 0,6 all'1,1 per cento).

Il saldo del ricorso al mercato di competenza assorbe una quota del 13,7 del Pil (14,2 per cento nel 2008) e il corrispondente saldo di cassa presenta una accresciuta incidenza (dal 15,5 al 16 per cento).

Stabile risulta la quota dell'avanzo primario di competenza (2,7 per cento), mentre registra una nuova flessione il relativo saldo di cassa (dallo 0,7 allo 0,4 per cento).

Cede la consistenza dell'avanzo primario corrente di competenza (dal 6,6 al 6,4 per cento) e, in misura più netta, quella del correlativo saldo di cassa (dal 4,5 al 3,8 per cento).

1.4. La gestione dei residui

Nel 2009 si è ulteriormente aggravata l'anomalia maggiore dei conti dello Stato, costituita dalla presenza di una imponente massa di residui (attivi e passivi).

I residui attivi registrano una ulteriore crescita del 18,7 per cento (passando da 163.852 a 194.551 milioni).

Come nell'anno precedente, tale esplosione è decisamente influenzata dall'aumento dei residui relativi al settore extratributario (da 87.193 a 108.182 milioni; +24,1 per cento), trascinato – di nuovo – dall'andamento della categoria XI “ricuperi, rimborsi e contributi” i cui resti si elevano da 62.044 a 77.976 milioni. A quest'ultima categoria e alla categoria VII “proventi di servizi pubblici minori” (i cui resti passano da 16.784 a 20.895 milioni) è attribuibile il 91,4 per cento dell'intero ammontare dei residui attivi del titolo II.

D'altro canto, una espansione più ridotta segnano i residui inerenti al comparto tributario (da 76.574 a 86.262 milioni). L'incremento riguarda in misura più ampia i resti delle imposte dirette (da 31.644 a 37.048 milioni), mentre quelli delle imposte indirette salgono da 44.929 a 49.214 milioni, spinti dall'evoluzione della categoria II “tasse ed imposte sugli affari” (da 33.134 a 37.710 milioni).

D'altra parte, anche i residui passivi complessivi tornano ad aumentare (da 90.039 a 96.667 milioni) e sono alimentati dalla crescita dei resti relativi alle spese finali di bilancio (da 89.336 a 95.926 milioni).

Rimangono, invece, pressoché stabili i resti riconducibili “al rimborso delle passività finanziarie” (da 703 a 741 milioni). L'incremento è dovuto all'andamento dei residui di parte corrente (da 42.894 a 50.059 milioni), che assorbe anche la discesa di quelli in conto capitale (da 46.442 a 45.867 milioni).

I residui di nuova formazione mantengono la prevalente incidenza raggiunta a partire dal 2007 (passano, infatti, da 56.045 a 63.946 milioni).

La quota maggioritaria dei resti provenienti dalla competenza riguarda la parte corrente (da 31.992 a 36.897 milioni), anche se si registra un contestuale incremento dei resti del conto capitale (da 24.053 a 27.049 milioni). Cedono, d'altra parte, i residui di vecchia formazione (da 33.292 a 31.980 milioni), per effetto del calo della quota rappresentata dai residui di conto capitale (da 22.930 a 18.817 milioni), mentre quelli di parte corrente risultano in ascesa (da 10.902 a 13.162 milioni).

I residui di stanziamento relativi alle operazioni finali di bilancio fanno segnare una marginale variazione negativa (da 18.655 a 18.561 milioni) e quasi coincidono con quelli complessivi (18.563 milioni).

La parte di gran lunga prevalente è costituita dalla quota dei residui di stanziamento di nuova formazione (14.881 milioni).

In conseguenza di tale differenziato andamento dei residui attivi e passivi, a fine 2009 la consistenza del conto dei residui presenta un più accentuato *surplus* (da 73.813 a 97.884 milioni).

Questa accresciuta eccedenza attiva non serve, di per sé, a assicurare sulla tenuta dei conti pubblici.

Da un lato, il volume dei residui passivi, sconta l'eliminazione dal conto del bilancio di una notevole quota di residui passivi propri di conto capitale – legata al nuovo regime della perenzione –, che in parte dovranno essere reiscritti in bilancio per far fronte alle richieste dei creditori.

Dall'altro, continuano a prevalere fra i residui attivi le somme da riscuotere (169.450 milioni).

Si tratta di somme che abbelliscono il conto consuntivo e che, per quanto riguarda i resti di nuova formazione, servono a mantenere l'esito gestionale annuale entro i limiti fissati dalla legge finanziaria.

Inoltre, le incongrue modalità di quantificazione degli accertamenti – e segnatamente di quelli del settore extratributario – ne comportano, come si è detto, 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 2009 la gran parte (80,8 per cento) dei residui passivi concerne i 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 2008 il bilancio programmatico di competenza dello Stato per il 2009 – come definito dalla nota di aggiornamento al Dpef per gli anni 2009/2013 – 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 33,6 miliardi, pari al 2 per cento del Pil.

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

- la sostanziale stabilità delle entrate tributarie (dal 26,5 al 26,4 per cento);
- la riduzione di mezzo punto delle entrate finali (dal 28,7 al 28,2 per cento);
- il decremento di circa due punti della spesa finale (dal 32,2 al 30,3 per cento);

- la flessione di quasi mezzo punto percentuale della spesa corrente al netto degli interessi (dal 22,9 al 22,5 per cento);
- il contenimento della spesa per interessi (dal 5,4 al 5 per cento);
- il ridimensionamento della spesa in conto capitale (dal 3,9 al 2,9 per cento).

La crisi economica ha fatto saltare il quadro previsionale fissato per la finanza pubblica.

In particolare, la dimensione del prodotto interno lordo nominale ha fortemente inciso sui risultati di competenza dell'esercizio in esame.

A consuntivo il saldo netto da finanziare corrisponde a 26.939 milioni ed incide sul Pil in misura pari all'1,8 per cento, restando due decimi di punto al di sotto del valore ipotizzato.

Le entrate finali, al netto dei rimborsi Iva e dei proventi da destinare al Fondo ammortamento titoli di Stato si commisurano a 480.551 milioni (31,6 per cento del Pil). Esse superano di circa tre punti e mezzo il valore programmato e di oltre un punto i risultati del precedente esercizio.

Sempre al netto delle poste regolatorie le entrate tributarie ammontano a 412.354 milioni ed incidono sul Pil nella misura del 27,1 per cento e cioè sette decimi di punto oltre l'obiettivo stabilito, ma sostanzialmente confermano l'esito del 2008.

I risultati gestionali della spesa, al netto delle poste regolatorie, sfiorano gli obiettivi stabiliti in rapporto al Pil, ad eccezione di quello relativo agli interessi passivi.

La spesa finale (507.391 milioni) espone una incidenza del 33,4 per cento, superando di oltre tre punti il livello programmatico.

Non tengono neppure le previsioni della spesa corrente al netto degli interessi (376.820 milioni) che, con il 24,8 per cento, supera di due punti e tre decimi il limite indicato.

Rimane, invece, sotto la soglia fissata la spesa per interessi (73.239 milioni) che si ragguaglia al 4,8 per cento del Pil.

Deborda di circa un punto anche la spesa in conto capitale, (57.332 milioni), che evidenzia un rapporto del 3,8 per cento sul Pil.

1.6. Obiettivi fissati dalla legge finanziaria e risultati gestionali

La legge finanziaria per il 2009 ha fissato, in termini di competenza, rispettivamente in 33.600 e 260.000 milioni – al netto di 7.070 milioni per regolazioni debitorie – i limiti del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato.

I predetti saldi sono stati stabiliti dal bilancio di previsione in misura inferiore ai tetti della legge finanziaria (32.790 e 255.105 milioni).

Nel progetto di assestamento presentato a fine giugno 2009 il saldo netto da finanziare, nella versione depurata dalle regolazioni debitorie, prospettava un peggioramento di 37.050

milioni (da 32.790 a 69.840 milioni), per oltre il 99 per cento riferibile direttamente al provvedimento stesso.

Nella versione al lordo delle regolazioni debitorie lo stesso dato “aggiornato” si commisurava a 76.910 milioni.

Con le ulteriori variazioni per atto amministrativo il livello del saldo netto da finanziare è stato innalzato, in termini di previsioni definitive a 78.045 milioni, pressoché raddoppiando il valore stabilito dalla legge finanziaria.

Su tale andamento previsionale ha influito, da un lato, il decremento delle entrate finali, complessivamente pari a 17.245 milioni e da ricondurre alle entrate correnti (-18.811 milioni), mentre le variazioni in conto capitale hanno segnato un incremento di 1.566 milioni.

Il negativo sviluppo previsionale delle entrate correnti è stato determinato dal cedimento delle entrate tributarie (-26.021 milioni), solo parzialmente compensato dalla crescita del comparto extratributario (+7.210 milioni).

Le spese finali, per contro, hanno esposto una variazione accrescitiva di 20.940 milioni, da ricondurre in misura pressoché equivalente alla parte corrente (+10.823 milioni) e al conto capitale (+10.117 milioni).

A consuntivo il saldo netto da finanziare è rientrato nei limiti stabiliti dalla legge finanziaria, per effetto di maggiori accertamenti per entrate finali (+27.554 milioni) – decisamente influenzato dall’evoluzione delle entrate extratributarie (+29.975 milioni) – e dalle economie sulla spesa finale (17.796 milioni).

Il saldo netto da finanziare nella versione “netta” si è fermato sul livello di 26.939 milioni, inferiore cioè ai 33.600 milioni previsti dalla legge finanziaria e ai 32.790 milioni quantificati dalla legge di bilancio.

Nella prospettazione lorda tale risultato differenziale si è ragguagliato a 32.695 milioni (rispetto alla previsione di 40.670 milioni della legge finanziaria e di 39.860 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.

Il positivo andamento delle entrate extratributarie – in parte, per quanto si è detto, solo “virtuale” – è sostanzialmente riconducibile alla categoria XI “ricuperi, rimborsi e contributi” (+23.257 milioni).

Esso è alimentato in larga misura dai maggiori accertamenti (per un complesso di 19.216 milioni) su due capitoli di entrata “sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette” (+13.156 milioni) e “versamento, da parte delle regioni a statuto ordinario, del maggiore gettito a titolo di Irap e addizionale regionale Irpef” (+6.060 milioni).

Concorre in misura rilevante anche l'esito gestionale della categoria VII "proventi di servizi pubblici minori (+6.165 milioni), per circa due terzi (3.918 milioni) riferito alla quota del 20 per cento delle sanzioni pecuniarie riscosse in materia di imposte dirette da destinare ai fondi di previdenza per il personale dell'ex Ministero delle finanze.

Cedono, per contro, per 2.136 milioni gli accertamenti tributari, che registrano il negativo andamento delle imposte dirette (-5.471 milioni), spinte al ribasso da Ire (-5.346 milioni) e Ires (-5.156 milioni), ma in parte compensato dai maggiori accertamenti per l'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nonché delle ritenute sugli interessi e altri redditi di capitale (+1.287 milioni), nonché da altre partite di carattere non ricorrente correlate all'imposta sostitutiva dovuta per il riallineamento dei valori contabili derivanti dall'adozione degli IAS/IFRS e all'imposta straordinaria sulle attività finanziarie e patrimoniali detenute fuori dal territorio nazionale (in complesso +2.914 milioni).

D'altra parte, maggiori accertamenti si riscontrano per le imposte indirette (+3.335 milioni), trainati dalla evoluzione della categoria III "imposte sulla produzione, sui consumi e dogane" (+2.770 milioni), in buona parte riconducibile all'imposta di consumo sul gas metano (+1.286 milioni) e all'imposta sugli olii minerali (+1.014 milioni). Maggiori accertamenti, legati all'imposta sul consumo dei tabacchi, si evidenziano anche per la categoria IV "monopoli" (+501 milioni) e per la categoria II "tasse ed imposte sugli affari (+347 milioni), che riassorbe l'evoluzione previsionale negativa dell'Iva (-411 milioni).

La categoria V "*lotto, lotterie ed altre attività di giuoco*" mostra, invece, minori accertamenti per 233 milioni, imputabili ai proventi del lotto (-980 milioni).

Il ricorso al mercato (208.836 milioni) è rimasto nettamente al di sotto del tetto fissato dalla legge finanziaria (e dalla legge di bilancio), giovandosi anche dell'inusuale livello delle economie registrate nel "rimborso delle passività finanziarie", pari a 39.819 milioni (a fronte di 9.666 milioni dell'esercizio precedente).

Un esito migliore, rispetto alle previsioni definitive, presenta poi l'indebitamento netto, il cui differenziale negativo (29.578 milioni) si situa ben al di sotto di quello prospettato (74.143 milioni).

Il risparmio pubblico recupera il segno negativo (20.255 milioni) delle previsioni definitive – che risentivano, soprattutto, degli effetti del provvedimento di assestamento – e si commisura a 23.588 milioni, superando di 14.210 milioni la soglia quantificata nelle previsioni iniziali.

Cambia ancora di segno il risultato differenziale costituito dal rapporto tra entrate e spese complessive (c.d. differenza) che, dopo il valore negativo del precedente esercizio, espone un

avanzo finanziario di 60.881 milioni (a fronte di quello di 2.068 milioni indicato in sede di previsioni definitive).

Tale divario deriva da un ammontare di accensione prestiti (269.718 milioni) di gran lunga superiore rispetto al ricorso al mercato (208.836 milioni).

Anche sul versante della cassa i saldi previsionali hanno subito un brusco deterioramento in corso di esercizio, per effetto del provvedimento di assestamento.

Rispetto alle previsioni iniziali il saldo netto da finanziare peggiora di 45.707 milioni (da 86.122 a 131.829 milioni). Si aggravano gli squilibri previsionali degli altri saldi: risparmio pubblico (da 33.768 a 61.502 milioni), indebitamento netto (da 85.600 a 129.654 milioni) e ricorso al mercato (da 301.372 a 348.422 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 uno scostamento negativo in calo (da 131.829 a 67.045 milioni), in cui si combinano maggiori incassi (3.863 milioni) e minori pagamenti (61.101 milioni).

I maggiori incassi dipendono sostanzialmente dall'evoluzione del comparto extratributario (+9.954 milioni), che assorbe l'andamento cedente delle entrate tributarie (-6.013 milioni).

D'altra parte, i minori pagamenti sono riconducibili, per oltre due terzi, alla parte corrente (41.578 milioni).

Una riduzione pressoché analoga (pari a 63.589 milioni) riguarda l'indebitamento netto (passato da 129.654 a 66.065 milioni).

Di notevole ampiezza risulta il recupero del saldo delle partite correnti, il cui divario negativo scende da 61.052 a 15.984 milioni.

L'esito del ricorso al mercato (243.148 milioni) è migliore delle previsioni definitive per un ammontare di ben 105.274 milioni.

Il saldo tra entrate e spese complessive (c.d. differenza) espone a consuntivo un avanzo finanziario di 26.570 milioni, più che quadruplicandosi rispetto alle previsioni definitive (4.690 milioni). Ciò dipende da un livello di accensione prestiti (269.718 milioni) superiore all'importo del ricorso al mercato (243.148 milioni).

Alla forte lievitazione delle economie complessive sulla competenza (da 27.971 a 57.615 milioni), si affianca un ridimensionamento (da 653 a 140 milioni) delle eccedenze di spesa sulla competenza a livello di unità previsionali di base. Il rendiconto mostra, altresì, un minor

sfondamento dei limiti di cassa (da 343 a 34 milioni), mentre le eccedenze sul conto dei residui passano da 10 a 9 milioni.

Le eccedenze sulla competenza sono distribuite nei conti consuntivi di tutti i Ministeri (tranne i Ministeri dell'economia e dell'ambiente) per importi che vanno dai 500 mila euro del Ministero della difesa ai 62,4 milioni del Ministero dell'interno.

Le eccedenze sulla cassa riguardano cinque Ministeri, per somme che salgono da 62 mila euro per il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali fino a 21,3 milioni per il Ministero dell'interno.

Le eccedenze sui residui si riferiscono a cinque Ministeri. Il picco viene raggiunto dal Ministero dell'Interno (5,7 milioni).

Quello delle eccedenze è un fenomeno notevolmente in calo, ma che potrebbe essere, in coerenza con l'elevazione del livello dell'unità di voto, del tutto eliminato sulla base di una più accurata programmazione della spesa, da supportare anche con un accorto utilizzo delle tecnologie informatiche.

PAGINA BIANCA

TAVOLE

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA 2.1.1

RISULTATI DIFFERENZIALI**SERIE STORICA 2000 - 2009**

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												
2000	-12.919		-4.888		21.930	-22.699		-31.378		6.742		
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%
2009	9.378	-54,56%	-20.255	-566,36%	23.588	3,10%	-33.768	-52,96%	-61.502	-56,19%	-15.984	-62,18%
INDEBITAMENTO (-) O ACCREDITAMENTO (+) NETTO												
2000	-53.342		-44.620		-11.764	-58.266		-69.842		-17.387		
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%
2009	-39.519	-24,47%	-74.143	-32,64%	-29.578	2,05%	-85.600	-7,98%	-129.654	-25,77%	-66.065	-7,08%
SALDO NETTO DA FINANZIARE (-) O DA IMPIEGARE (+)												
2000	-57.904		-49.376		-16.311	-62.615		-74.710		-21.633		
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%
2009	-39.860	3,35%	-78.045	-21,17%	-32.695	13,94%	-86.122	3,17%	-131.829	-17,75%	-67.045	2,35%
DISAVANZO (-) O AVANZO (+) FINANZIARIO												
2000	---	---	5.774	---	-5.034	---	---	---	7.204	---	-11.278	---
2001	---	---	-2.686	-146,52%	-13.636	-170,89%	---	---	-1.075	-114,92%	-41.673	-269,51%
2002	---	---	-512	80,92%	-22.582	-55,61%	---	---	-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%
2009	---	---	2.068	112,80%	60.881	19829,33%	---	---	4.690	129,33%	26.570	178,10%
RICORSO AL MERCATO												
2000	-194.085		-215.918		-181.733	-198.798		-248.071		-187.977		
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	-0,54%	-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%
2009	-255.105	-6,54%	-294.005	-13,57%	-208.836	6,27%	-301.372	-4,95%	-348.422	-13,71%	-243.148	5,21%

TAVOLA 2.1.2

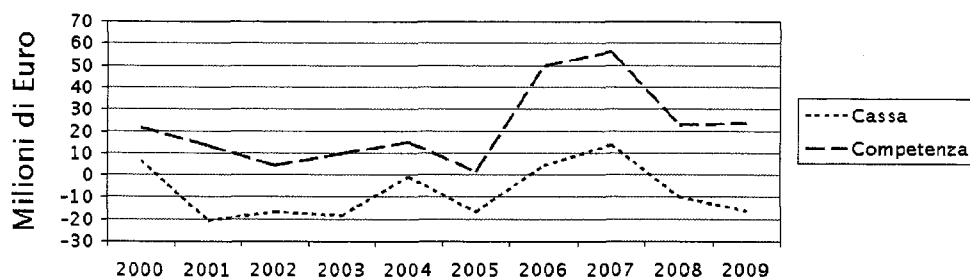
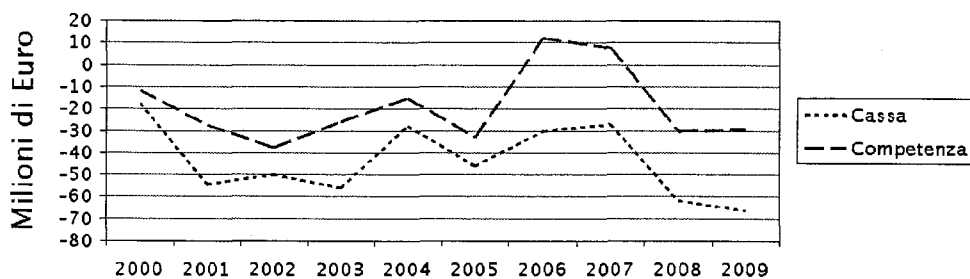
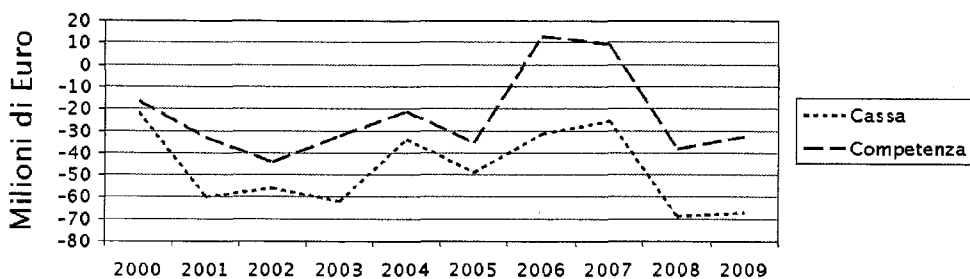
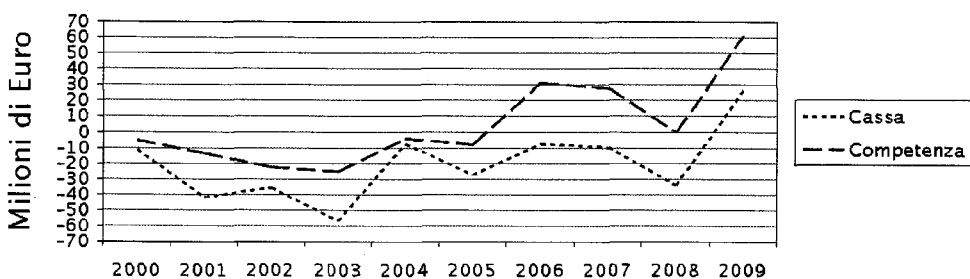
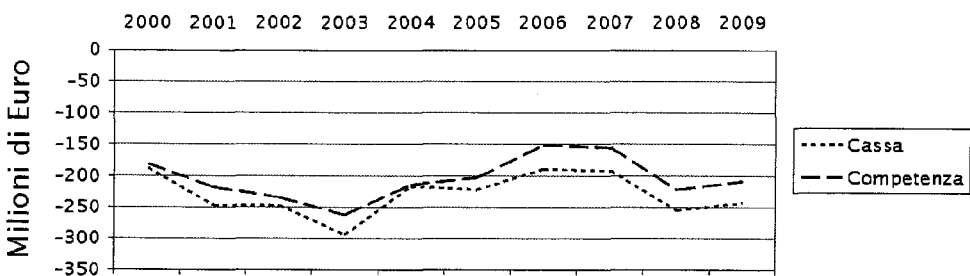
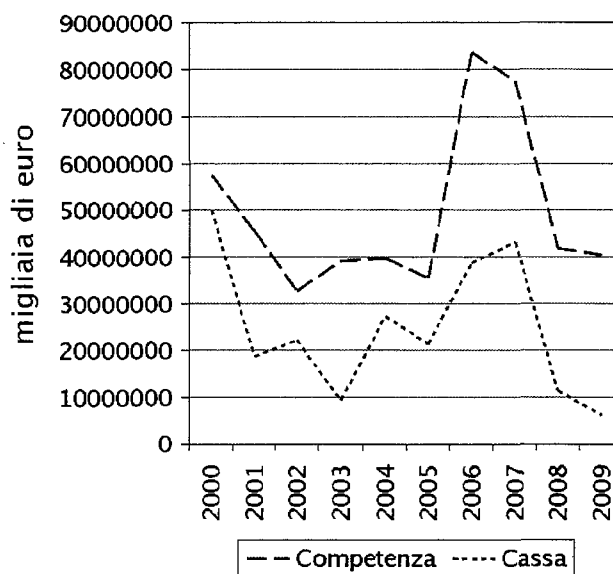
RISULTATI DIFFERENZIALI - SERIE STORICA 2000 - 2009**Risparmio
pubblico****Indebitamento (-)
o
Accreditamento (+)
netto****Saldo netto da
finanziare (-)
o
da impiegare****Disavanzo
o
Avanzo
finanziario****Ricorso al
mercato**

TAVOLA 2.1.3

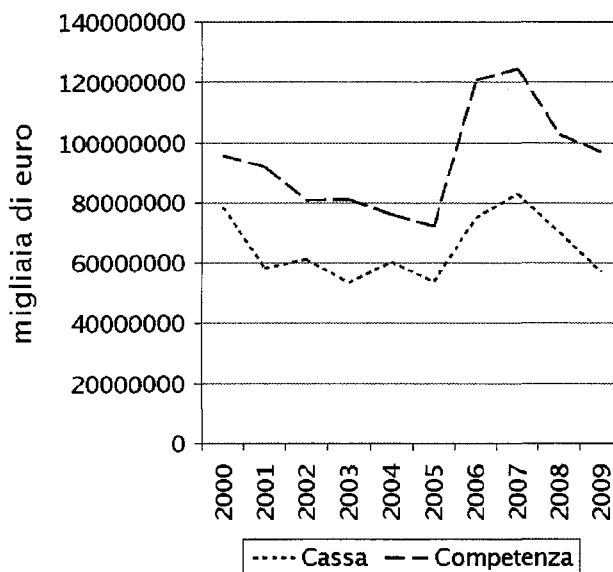
AVANZO PRIMARIO
SERIE STORICA 2000 - 2009

ANNO	COMPETENZA		CASSA	
	milioni di euro	N.I. 2000 =100	milioni di euro	N.I. 2000 =100
2000	57,607	100,00%	50,107	100,00%
2001	45,460	78,91%	18,795	37,51%
2002	32,654	56,68%	22,175	44,26%
2003	39,183	68,02%	9,457	18,87%
2004	39,809	69,10%	27,334	54,55%
2005	35,462	61,56%	21,416	42,74%
2006	83,750	145,38%	38,837	77,51%
2007	77,527	134,58%	43,281	86,38%
2008	41,876	72,69%	11,338	22,63%
2009	40,543	70,38%	6,134	12,24%



AVANZO PRIMARIO CORRENTE
SERIE STORICA 2000 - 2009

ANNO	COMPETENZA		CASSA	
	milioni di euro	N.I. 2000 =100	milioni di euro	N.I. 2000 =100
2000	95,848	100,00%	78,483	100,00%
2001	91,836	95,81%	58,185	74,14%
2002	80,970	84,48%	61,381	78,21%
2003	81,269	84,79%	53,426	68,07%
2004	76,181	79,48%	60,318	76,86%
2005	72,180	75,31%	53,839	68,60%
2006	120,783	126,01%	74,901	95,44%
2007	124,563	129,96%	82,855	105,57%
2008	102,746	107,20%	70,140	89,37%
2009	96,827	101,02%	57,195	72,88%



Capitolo III

Gestione dell'entrata

- 1. Valutazioni complessive e di sintesi**
- 2. Anomalie, incongruenze e carenze nella formazione del Rendiconto 2009 dell'entrata**
- 3. Le manovre di bilancio per il 2009.** - 3.1. *Articolazione, dimensioni e contenuti delle manovre.* - 3.2. *Valutazioni ex ante degli effetti di gettito.* - 3.3. *Valutazioni a consuntivo.*
- 4. Obiettivi, strumenti e risultati della lotta all'evasione.** - 4.1. *Gli obiettivi di gettito delle misure di contrasto all'evasione.* - 4.2. *La nuova destinazione del gettito della lotta all'evasione.* - 4.3. *L'azione ed i risultati dell'attività di repressione.* - 4.3.1. *L'attività di controllo.* - 4.3.2. *Gli esiti.* - 4.3.3. *La riscossione della maggiore imposta accertata: Riscossioni da controlli sostanziali e formali.* - 4.3.4. *Riscossioni riferite all'applicazione degli istituti deflativi del contenzioso.* - 4.3.5. *I risultati del contenzioso.* - 4.4. *L'azione ed i risultati dell'induzione all'adeguamento spontaneo.* - 4.4.1. *La relazione annuale al Parlamento.* - 4.4.2. *L'evoluzione nell'applicazione degli studi di settore.* - 4.4.3. *Le valutazioni sulla variazione della compliance.* - 4.4.3.1. *Il rendimento comparato dell'Iva.* - 4.4.3.2. *L'elasticità comparata del gettito Iva.* - 4.5. *Principali criticità emerse.* - 4.5.1. *Omessi e ritardati versamenti.* - 4.5.2. *Rate del condono tributario non versate.* - 4.5.3. *Compensazioni e rimborsi.* - 4.5.4. *Scudo fiscale e lotta all'evasione internazionale.* - 4.5.5. *I limiti della conoscenza del fenomeno dell'evasione, dei connessi comportamenti dei contribuenti e dei risultati dell'azione di contrasto.* - 4.5.6. *Federalismo fiscale e coinvolgimento dei Comuni nella lotta all'evasione.*
- 5. La gestione delle entrate della P.A. nel 2009.** - 5.1. *Analisi delle entrate della PA per comparto.* - 5.2. *Analisi delle entrate della P.A. per livello di governo.* - 5.3. *Irap e addizionali Ire.*
- 6. La gestione delle entrate dello Stato nel 2009.** - 6.1. *Evoluzione delle principali componenti delle entrate finali.* - 6.2. *Evoluzione delle entrate finali da accertamento e controllo.* - 6.3. *Analisi della variazione del gettito.* - 6.4. *Entrate ricorrenti e non ricorrenti.* - 6.5. *Entrate riassegnabili ed entrate eventuali e diverse.* - 6.6. *Entrate da sanzioni non tributarie.*
- 7. L'evoluzione delle entrate finali.** - 7.1. *Andamenti generali.* - 7.2. *La gestione dei residui.* - 7.3. *La classificazione dei residui per grado di esigibilità.*
- 8. L'accresciuto ruolo ed i persistenti e nuovi problemi dell'Amministrazione.** - 8.1. *Evoluzione dell'indicatore oneri/risultati.* -

8.2. *La nuova centralità degli apparati amministrativi: le sfide e le necessità.* - 8.3. - *Progressi compiuti; punti di forza; vecchie e nuove criticità.* - 8.3.1. Il Dipartimento delle finanze. - 8.3.2. Le Agenzie fiscali. - 8.3.3. Il Dipartimento del tesoro. - 8.3.4. L'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato. - 8.3.5. Le società strumentali. - 8.3.6. La Scuola Superiore di Economia e Finanza. - 8.3.7. La Guardia di finanza.

1. Valutazioni complessive e di sintesi

L'analisi svolta evidenzia che nel 2009 le entrate complessive della P.A. sono diminuite dell'1,9 per cento ed ancor più - del 3,6 per cento - sono diminuite le entrate correnti. Il calo è stato tuttavia molto più contenuto di quanto ci si sarebbe potuto attendere dall'andamento dell'economia, grazie al successo, in termini di gettito, della manovre finanziarie che hanno impattato sui conti del 2009 ed all'efficacia degli strumenti di stabilizzazione cui si è fatto ricorso.

Per quanto riguarda il primo profilo, nell'aggregato, per la quota per la quale è stato possibile effettuare la verifica, le manovre di finanza pubblica per il 2009 hanno fatto registrare a consuntivo un maggior gettito netto di circa 3 miliardi rispetto a quello stimato ex ante dalla relazione tecnica, largamente dovuto alle entrate straordinarie che per il solo DL n. 185/2008 hanno superato le previsioni per ben 3,6 miliardi circa.

Per ciò che attiene agli strumenti di compensazione e stabilizzazione, sono state attivate una serie di fonti e di modalità integrative di entrata che hanno in buona parte compensato il calo delle entrate tributarie, che hanno visto ridursi di 3 punti percentuali la loro incidenza sul totale delle entrate correnti e delle entrate finali.

Una prima fonte, a cui, peraltro, si è fatto da sempre ricorso, è quella delle entrate straordinarie che, dopo quelle legate al condono tributario del 2002-2004 ed alle successive misure di rivalutazione dei beni aziendali, hanno riguardato soprattutto le imposte sostitutive per il rimpatrio dei capitali illegalmente detenuti all'estero e per l'adeguamento dei bilanci aziendali ai principi contabili IAS. A ciò si è in parte aggiunta e in parte intrecciata la crescita delle entrate extra tributarie, particolarmente elevata nel 2008 e nei primi mesi del 2009. Crescita dovuta ad entrate non ricorrenti, che sono aumentate di 7,8 miliardi e del 240 per cento rispetto all'anno prima.

La seconda – ed anche la più rilevante – delle fonti di entrate compensative è quella connessa all'insieme delle misure e dei comportamenti posti in essere allo scopo di spingere il contribuente – con sconti e facilitazioni, da una parte, e con l'apprestamento di programmi di controlli fiscali, dall'altra – a versare in misura ridotta, ma in tempi brevi, le maggiori imposte e le sanzioni accertate nei suoi confronti. L'approccio adottato è stato quello della

flessibilizzazione, concretizzatasi nell'applicazione di istituti di adesione tutti fondati sulla contrattazione, alternativi alla tradizionale scelta secca fra pagamento e contenzioso. Con l'aggiunta, da una parte, di forme di flessibilità e di agevolazione anche nella fase successiva del versamento, con l'ampia rateizzazione degli importi e l'abolizione delle garanzie, e, dall'altra, di più stringenti ed efficaci misure cautelari (induzione alla *compliance*).

L'efficacia di questa opzione è risultata rafforzata dall'accresciuta efficienza del sistema di riscossione, con il superamento del tradizionale assetto dei concessionari privati e l'adozione di modalità gestionali mutate dai modelli industriali dalla definizione di *business plan* e di budget annuali all'attivazione di appropriati sistemi di controllo di gestione.

Un'ulteriore fonte integrativa e di stabilizzazione dei flussi di entrata è rappresentata dai proventi netti delle attività di gioco, la cui raccolta ha conosciuto una crescita molto forte, associata anch'essa all'adozione di modelli e di logiche di gestione di tipo industriale, a cominciare dalla costante attenzione al rinnovo del portafoglio prodotti.

Questa, molto in sintesi, la ricostruzione del quadro delle misure adottate in tema di gestione delle entrate e che sembrano aver avuto successo, limitando l'entità dell'impatto della crisi sul gettito, e quindi favorendo la tenuta dei conti pubblici.

L'interrogativo che ci si può – e che forse ci si deve - ora porre è se ed in quale misura si può continuare a fare ricorso agli strumenti prima ricordati per essere sicuri che la gestione delle entrate continui a dare un contributo positivo alla tenuta dei conti pubblici.

Anzitutto, cosa ci si può aspettare dalla continuazione della lotta all'evasione. Va naturalmente tenuto presente il problema rappresentato dalla coincidenza delle basi imponibili alle quali è stata offerta l'opzione di regolarizzazione agevolata (scudo fiscale) con quelle oggetto di stringenti programmi di controlli dai quali sono attesi significativi effetti di maggior gettito. Non c'è dubbio, tuttavia, che il potenziale di emersione di materia imponibile tuttora sottratta a imposizione sia molto ampio. Come calcolato dallo stesso Dipartimento delle finanze, il tasso di rendimento dell'Iva è in Italia molto più basso di quello di paesi come l'Inghilterra e la Francia, mentre negli ultimi anni cala il rapporto tra gettito lordo della stessa Iva e consumi nazionali. E cala altresì il rapporto fra IVA di competenza economica e risorse interne (somma del PIL e delle importazioni nette). Evoluzione sicuramente riconducibile alla riduzione dell'aliquota media ponderata conseguente agli effetti di ricomposizione della base imponibile indotta dalla crisi, ma anche ad una più che probabile rinnovata tendenza all'aumento dell'evasione. In conclusione, spazio per maggiori gettiti legati alla lotta all'evasione sicuramente c'è.

Ciò detto, va anche osservato che con le manovre che hanno interessato gli ultimi tre esercizi finanziari le entrate riferite ai risultati della lotta all'evasione sono state rivalutate in

termini di “rango”, prima ancora che di rilevanza. Le entrate attese non sono, infatti, considerate come semplicemente eventuali ed aggiuntive e come tali suscettibili, se effettivamente conseguite, solo di migliorare ex post l’andamento dei saldi di finanza pubblica. Esse sono, invece, oggetto di esplicita previsione e sono contabilizzate a pieno titolo, alla pari delle altre entrate, tra le risorse impiegate a copertura delle manovre. L’incidenza sul totale delle risorse mobilitate è rilevante: 26,1 per cento delle maggiori entrate nel triennio 2007-2009 e ben 43 per cento circa nell’esercizio finanziario 2009.

Gli interrogativi che la Corte ha in proposito da tempo sollevato attengono alla non irreversibilità dell’emersione di materia imponibile conseguente all’effettuazione dei controlli, al persistente scarso interesse mostrato dall’amministrazione, sia per una sistematica misurazione del fenomeno evasivo ed il monitoraggio dei comportamenti dei contribuenti, sia per un’attenta ed affidabile verifica *ex post* del maggior gettito ottenuto con l’azione di contrasto. Come eloquentemente dimostrato anche dai ritardi e dai limiti che continuano a connotare la presentazione della prescritta relazione annuale al Parlamento.

Limiti sono naturalmente prevedibili anche per quanto riguarda la possibilità, e comunque la misura, di un ulteriore apporto da parte delle altre fonti alternative di entrata, a cominciare da quelle legate alle varie forme di sconto degli importi richiesti a seguito di accertamento e di facilitazione nei relativi pagamenti. Si può ritenere che altri incrementi siano sicuramente possibili, anche per effetto della prevedibile, e comunque auspicabile, ulteriore crescita di efficacia e di efficienza nell’attività di riscossione – in particolare per quanto riguarda le sanzioni non tributarie e le spese di giustizia. Ma è evidente che l’entità degli incrementi è in ogni caso destinata a progressivamente ridimensionarsi.

A progressivamente ridursi sono destinati anche gli incrementi di entrate nette da giochi. E’ una previsione che si basa sull’evidenza della progressiva ed accelerata crescita del divario tra andamento della raccolta lorda ed andamento delle entrate nette da giochi: la percentuale dell’utile erariale rispetto alla raccolta lorda dei giochi si è in dieci anni dimezzata, scendendo dal 30,3 per cento del 2000 al 16,2 per cento del 2009.

Nel caso dei giochi va anche tenuto conto che al limite tecnico-economico se ne aggiunge anche uno etico che non può essere superato: lo Stato non può, per accrescere le entrate, sollecitare la propensione al gioco al di là di quella oggettivamente esistente e che si evidenzia, in caso di carenza di alternative legali, con il ricorso ai giochi illegali e clandestini.

La fattibilità dei risultati legati all’ottica della *compliance*, in particolare, ma anche di quelli associati alla gestione industriale delle attività (riscossione e giochi), è condizionata dal fattore amministrativo, che riveste un ruolo sempre più critico e decisivo. Scegliere di non puntare più, in via prioritaria, all’incremento delle entrate tributarie da ordinaria attività di

gestione, ma piuttosto su quelle conseguenti agli importi riscuotibili a seguito dei controlli, nonché su gestioni di entrata di tipo industriale, comporta la necessità di una dilatazione del ruolo dell'apparato amministrativo, la cui adeguatezza va assicurata sotto il quadruplice profilo del numero, della professionalità, dell'integrità del personale addetto ai controlli e dell'adeguatezza del modello organizzativo.

2. Anomalie, incongruenze e carenze nella formazione del Rendiconto 2009 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 2009.

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 -2.255 e -673 milioni). Molto contenuto l'importo negativo del “da versare competenza” (-87 milioni) ed ancor più del “da riscuotere competenza” (-55 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 2009 i 282 capitoli/articoli delle entrate finali, che, come si è visto, risultavano in partenza negativi per

circa 2,3 miliardi per il “da versare residui”, nel consuntivo mostrano per le stesse poste dati positivi per circa 66 milioni, mentre gli 82 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 2009 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 2009 risultano riaccertamenti sono 235 (309 nel 2008, 194 nel 2007, 195 nel 2006 e 265 nel 2005), per un importo complessivo di +507 milioni (+14.330, +320, +1.062 e +8.657 milioni nel 2008, 2007, 2006 e 2005). Quelli interessati dalle insussistenze sono 327 (272 nel 2008, 306 nel 2007, 345 nel 2006 e 267 nel 2005), per un importo complessivo di -21.402 (-36.740, -40.130, -69.611 e -2.554 milioni nel 2008, 2007, 2006 e 2005). Il saldo è, pertanto, dato da insussistenze per un importo totale di -20.895, ridimensionato rispetto ai tre precedenti esercizi finanziari nei quali si rilevarono -22.410, -39.810 e -68.549 milioni, ma, per tutti e quattro gli anni, di segno invertito rispetto a quello del 2005 (quando si erano verificati riaccertamenti per +6.103 milioni).

L'incongruenza è stata da anni segnalata dalla Corte, senza che, tuttavia, ne sia stata finora data convincente spiegazione. Nel contraddittorio svolto 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, che come si è visto sembra tendere a ridimensionarsi, non è ancora stato messo adeguatamente a fuoco. Esso, infatti, sembra essere al tempo stesso più semplice e più preoccupante di quello 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 (562 nel Rendiconto 2009, 581 in quello del 2008, 500, 540, 532 e 545 rispettivamente nel 2007, 2006, 2005 e 2004) per le quali il totale dei residui, riportato nello

stesso Rendiconto, non corrisponde alla somma algebrica dei dati parziali che concorrono a determinarlo. Infatti, i residui iniziali, sui quali ovviamente si potrebbero riflettere gli effetti dell'eventuale verifica e rettifica delle partite pregresse, costituiscono uno dei dati del Rendiconto dell'anno, anche se, naturalmente, corrispondono ai residui finali del precedente esercizio finanziario.

A giudicare dai dati, miglioramenti sembrano essere intervenuti, anche se non risulta si sia concretizzato l'intento, formalmente 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, nell'ambito di un apposito gruppo di lavoro "Entrate dello Stato". Dell'attività di tale gruppo, costituito con determina del Ragioniere generale dello Stato del 9 gennaio 2009¹, non è dato di sapere quali siano i risultati tangibili prodotti in tema di miglioramento della chiarezza e della coerenza delle risultanze contabili del rendiconto.

Sempre tra le anomalie interne al Rendiconto segnalate negli anni scorsi, sia pure con una evidente battuta d'arresto con l'esercizio 2009, 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'83 per cento. Sicché sono state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, il 41,15 per cento delle somme rimaste da riscuotere degli esercizi precedenti (erano state ritenute pari al 39,07 nel 2008, 32,95 per cento nel 2007 ed al 32,12 per cento nel 2006): si tratta di una percentuale più alta rispetto ai tre 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 2,2 per cento (in diminuzione rispetto al 2008 quando aveva raggiunto il 7,8 per cento, ma superiore a quanto registrato nei due anni precedenti: 0,17 e 0,65 per cento nel 2007, 2006).

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

¹ In sostituzione e ad integrazione del precedente gruppo di lavoro "Organizzazione dei servizi generali delle R.P.S.".

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 non prestare alcuna attenzione.

Permane, poi l'anomalia di una percentuale di accertamenti (9 per cento nel 2009 - era 7 per cento nell'esercizio finanziario 2008, 8 per cento nel 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 (di cui si dirà più dettagliatamente al paragrafo 6.5).

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 2009 a 7.562,7 milioni (erano stati 9.360,7 nel 2008, in assenza di limiti imposti dalla legge finanziaria, e, 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 2009 in 5.969,5 milioni di accertamenti e 5.793 di riscossioni di competenza, in forte aumento rispetto agli anni precedenti (nel 2008 erano pari a 1.920 milioni di accertamenti e 1.690 di riscossioni di competenza)², – 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. 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

² Nel 2007 erano pari a 2.139 milioni di accertamenti e 2.041 di riscossioni di competenza, nel 2006 rispettivamente pari a 1.923 e 1.817 milioni e nel 2005 ammontavano a 3.086 e 3.055 milioni.

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 dovendosi apprezzare lo sforzo compiuto, si ritiene ancora troppo aggregato e poco chiaro il contenuto degli articoli, per lo più impropriamente definito in funzione della destinazione, invece che dell'origine degli importi. La R.G.S. si è, peraltro, già dichiarata disponibile ad effettuare un ulteriore sforzo per una più chiara individuazione ed articolazione delle fonti di entrata dei capitoli.

Tutti i capitoli delle entrate eventuali e diverse delle varie amministrazioni hanno in bilancio una propria previsione, stilata sulla base degli elementi informativi disponibili, mentre sono stati iscritti "per memoria" nel 2009 gli articoli dei capp. 2368 e 2319 relativi alle somme da riassegnare; tuttavia, a fronte di previsioni nulle (trattandosi per lo più di entrate riassegnabili), detti articoli del capitolo 2368 presentano riscossioni di competenza pari a 4.060 milioni (il 97,1 per cento dell'intero capitolo).

Nel 2009 assume particolare rilevanza 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 corrispondente sopravvalutazione per il riscosso delle entrate finali, che per il 2009 ammonta a 26.069 milioni. Il fenomeno, dopo un parziale ridimensionamento verificatosi nei più recenti esercizi finanziari (con il valore minimo nel 2005 pari a 17.542 milioni), quest'anno subisce un improvviso rialzo, assestandosi sui livelli rilevati già nel biennio 1999-2000.

Il consuntivo 2009, così come già accaduto nei quattro 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.

3. Le manovre di bilancio per il 2009

3.1. Articolazione, dimensioni e contenuti delle manovre

La manovra di bilancio per il 2009 – comprensiva dei provvedimenti emanati nel corso del 2009 (legge n. 2/2009, di conversione del DL n. 185/2008; legge n. 33/2009, di conversione del DL 5/2009; legge n. 102/2009, di conversione del DL 78/2009), nonché delle misure di politica tributaria approvate nella seconda metà del 2008 (legge n. 133/2008, di conversione del DL 112/2008; legge n. 203/2008, legge finanziaria 2009) - offriva un quadro complesso e articolato, quanto a dimensioni, obiettivi perseguiti e strumenti utilizzati.

Il gettito netto era quantificato in circa 9 miliardi di euro a fronte di un movimento complessivo di risorse che ne coinvolgeva più del doppio (13,7 miliardi di euro di entrate in aumento e 4,7 in diminuzione).

TAVOLA 1

LA MANOVRA 2009 SULLE ENTRATE

Provvedimenti	(milioni di euro) importi (a)
DL 112/2008 - legge 133/2008	
<i>minori entrate totali</i>	1.103,00
<i>maggiori entrate totali</i>	5.765,00
<i>maggiori entrate nette</i>	4.662,00
Legge finanziaria 2009	
<i>minori entrate totali</i>	924,50
<i>maggiori entrate totali</i>	290,50
<i>maggiori entrate nette</i>	-634,00
DL 185/2009 - legge 2/2009	
<i>minori entrate totali</i>	2.174,70
<i>maggiori entrate totali</i>	5.167,70
<i>maggiori entrate nette</i>	2.993,00
DL 5/2009 - legge 33/2009	
<i>minori entrate totali</i>	21,50
<i>maggiori entrate totali</i>	1.021,70
<i>maggiori entrate nette</i>	1.000,20
DL 78/2009 - legge 102/2009	
<i>minori entrate totali</i>	513,00
<i>maggiori entrate totali</i>	1.473,20
<i>maggiori entrate nette</i>	960,20
Totale manovra 2009	importi
<i>minori entrate totali</i>	4.736,70
<i>maggiori entrate totali</i>	13.718,10
<i>maggiori entrate nette</i>	8.981,40

a): stime Relazioni tecniche -effetti sull'indebitamento netto della P.A.

Il contributo più rilevante proveniva da quella che può essere identificata come la “*prima fase*” della manovra: il DL n. 112/2008 e, in misura marginale, la legge finanziaria 2009, spiegavano poco meno della metà del maggior gettito netto. Prevaleva in questa fase l’obiettivo di riduzione dell’indebitamento che, non essendosi pienamente manifestata la crisi finanziaria, costituiva la preoccupazione fondamentale del legislatore.

Diverso risultava l’obiettivo che animava gli altri provvedimenti.

Con quella che si configurava come una sorta di “*seconda fase*” della politica tributaria prendeva, infatti, corpo l’esigenza di contrastare le conseguenze della crisi finanziaria internazionale. “Misure urgenti per il sostegno di famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per disegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale” davano corpo al DL 185/2008 (decreto anti-crisi). A distanza di pochi mesi, la tassazione di importanti segmenti della realtà produttiva abbandonava orientamenti ispirati alla ricerca di maggior gettito, per approdare a misure dirette a contrastare il peggioramento della situazione economica.

E analoghi erano gli obiettivi che animavano la “*terza fase*” della politica fiscale, in cui la leva tributaria – con il DL n. 5/2009 – veniva impiegata per varare puntuali “misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi”. I suoi effetti, peraltro, erano completati – sia temporalmente, sia logicamente – dal DL n. 78/2009, posto che l’esigenza di nuove fonti di gettito (lo “scudo fiscale”, in particolare) rifletteva l’obiettivo di apprestare misure di intervento a sostegno delle famiglie e dei settori produttivi in crisi.

Oltre che per le dimensioni, le misure tributarie della “*prima fase*”, contenute sostanzialmente nel DL n. 112/2008, assicuravano la parte più significativa della manovra 2009. Coesistevano, al suo interno, “tradizionali” misure di accelerazione del prelievo (anticipi, aumento misure dell’acconto) e di aumento impositivo *tout-court*, con misure “innovative”, per la scelta dei destinatari, l’individuazione della base imponibile e la commisurazione dell’imposta. Completava il quadro un insieme di provvedimenti destinati al contrasto dell’evasione fiscale; anche al loro interno, la propensione a privilegiare consolidate strategie di contrasto non escludeva il ricorso a nuovi strumenti di recupero di base imponibile.

La componente più “innovativa” della manovra era rappresentata da quell’insieme di misure che, sulla scorta degli annunci che le avevano precedute e degli obiettivi prefigurati (colpire i sovrapprofitti straordinari ridistribuendoli in direzione delle classi sociali più svantaggiate), era noto come “pacchetto Robin Tax”. Ne erano coinvolti provvedimenti di diversa natura, applicabili a specifici soggetti e settori produttivi: imprese del settore energetico, banche, assicurazioni, società cooperative.

Le maggiori entrate (2,4 miliardi) erano ricondotte ai settori petrolifero e del gas e dell’energia elettrica e riflettevano l’introduzione di un’addizionale Ires del 5,5 per cento,

l'applicazione di un'imposta sostitutiva sul maggior valore scaturente dalla rivalutazione obbligatoria delle scorte di magazzino dei prodotti petroliferi e l'assoggettamento degli "extra aumenti" delle quotazioni del greggio o del gas ad un prelievo aggiuntivo in capo al titolare delle concessioni di coltivazione.

Più "tradizionali" erano le misure che avevano come destinatari banche e assicurazioni, posto che : i) talora erano il frutto o di un anticipo di gettito (aumento delle percentuali di acconto dell'imposta di bollo sui conti correnti e dell'imposta sulle assicurazioni, secondo una marcata progressione temporale, fino al 95 per cento dal 2010); ii) altre volte riflettevano un ampliamento della base imponibile, a seguito dell'introduzione di limiti alla deducibilità (per gli interessi passivi, in analogia con quanto la finanziaria 2008 aveva previsto per le altre imprese) o dalla accentuazione dei preesistenti limiti di deducibilità (svalutazioni crediti e accantonamenti per rischi su crediti, per le banche).

Non meno significativi risultavano gli interventi della "seconda fase", riconducibili interamente al DL n. 185/2008. Le maggiori entrate si concentravano intorno a due "filoni". Il primo (per un gettito atteso di 2,8 miliardi), si identificava quasi interamente in due imposte sostitutive: una relativa al riallineamento volontario da parte dei soggetti IAS dei valori fiscali a quelli contabili; il secondo, relativo alla rivalutazione volontaria da parte dei soggetti non IAS dei beni immobili. Il secondo filone, invece, era intestato al contrasto dell'evasione, con misure - accreditate di un maggior gettito superiore a 1 miliardo - dirette a rafforzare la tradizionale attività di controllo e di riscossione e ad individuare "nuove" modalità di confronto fra il fisco e i contribuenti (estensione accertamento con adesione, tutoraggio sulle imprese di grandissime dimensioni).

Ma è sul versante delle minori entrate che era dato di cogliere i nuovi indirizzi della politica tributaria: con interventi a supporto delle famiglie (detassazione produttività, detrazione risparmio energetico) e delle imprese (deducibilità Irap ai fini Ires e Irpef).

Quanto, infine, alla "terza fase", gli interventi contabilizzati identificavano una serie di proroghe di incentivi e nuove misure di contrasto all'elusione (IAS) ma non il provvedimento che – di fatto – era accreditato della più sostanziosa ricaduta sul fronte delle entrate: quello relativo alla regolarizzazione delle attività detenute all'estero (scudo fiscale), per il quale nella relazione tecnica al DL n. 78/2009 non veniva prudenzialmente effettuata alcuna stima di gettito.

3.2. Valutazioni ex ante degli effetti di gettito

La gestione dell'entrata disegnata con il Dpef 2009-2013 rifletteva l'operare di tre enunciazioni:

- l'opportunità di contenere l'eccessiva pressione fiscale onde prevenire le negative implicazioni (in termini di equità e di efficienza) di ulteriori aumenti;
- la necessità di rafforzare la lotta all'evasione fiscale, anche aggiungendo il federalismo fiscale agli istituti e ai meccanismi esistenti;
- la constatazione secondo cui il previsto ridimensionamento della crescita economica e la tendenza alla riduzione delle entrate tributarie offriva, comunque, margini per un'imposizione aggiuntiva e perequativa sui "guadagni di congiuntura" e su meccanismi eccessivamente premiali.

Le diverse "tappe" attraverso cui – dal DL n. 112/2008 al DL n. 78/2009 - si è sviluppato l'iter legislativo che ha dato contenuto a tali enunciazioni, hanno offerto alla Corte l'occasione per esprimere le proprie valutazioni in ordine alla natura, ai contenuti e alle implicazioni dei provvedimenti adottati, nonché alle quantificazioni operate.

In particolare, veniva segnalata la novità di una manovra in cui, invertendo una tendenza manifestatasi nel triennio precedente, finivano per ritrovare spazio misure *una tantum*: il ricorso a prelievi sostitutivi (relativamente all'adeguamento ai principi contabili IAS e alla rivalutazione degli immobili delle imprese) e straordinari (Robin tax e dintorni) spiegava gran parte delle maggiori entrate nette ascritte al DL n. 112/2008 (circa il 50 per cento) e al DL n. 185/2008 (quasi il 90 per cento). E la crescente attenzione verso fonti di gettito straordinarie risultava accentuata dal peso assegnato a forme di prelievo soggette ad alea (proventi da giochi e scommesse) ovvero a scelte opportunistiche dei contribuenti (scudo fiscale).

Erano inoltre evidenziati i rischi e le incertezze legati all'introduzione di un extraprelievo (la "Robin tax"), nella considerazione che, pur giustificato da fattori contingenti, si configurava come un inasprimento di tassazione a carico di uno specifico segmento imprenditoriale: ciò che rendeva concreto il rischio che il maggior prelievo potesse essere traslato sui consumatori.

Erano, infine, accolte con favore le misure dirette al contrasto dell'evasione e delle frodi, per la centralità che per la prima volta era attribuita agli effetti attesi da un'articolata e mirata gestione strategica dell'attività di controllo.

Qualche riserva, tuttavia, veniva nutrita sulla consistente quantificazione degli effetti di maggior gettito atteso. In proposito, la Corte sottolineava la coesistenza di due diversi "indirizzi" nella valutazione degli effetti delle misure poste in essere, a seconda che si trattasse di "semplificazioni" del rapporto fisco-contribuenti, per le quali non venivano previste ricadute di gettito, o di misure dirette ad assicurare (potenziando i controlli e il sistema di riscossione) un recupero di base imponibile sottratta a tassazione, per le quali, invece, si quantificavano effetti di gettito.

Le misure del primo tipo intervenivano pesantemente sul sistema dei c.d. “obblighi strumentali”, quelli cioè finalizzati a supportare l’azione di contrasto all’evasione, con l’abrogazione: a) dell’obbligo degli elenchi clienti e fornitori Iva; b) dell’obbligo di incassare i compensi professionali e da lavoro autonomo mediante strumenti finanziari “tracciabili”; c) dell’obbligo di tenere un conto corrente bancario o postale per l’esercizio dell’attività professionale; d) delle misure che subordinavano ad un controllo preventivo le compensazioni superiori a 10 mila euro. Ciononostante, gli effetti finanziari (di minor gettito) di tali interventi non venivano valutati in sede di Relazione tecnica.

Opposto l’indirizzo per le misure anti-evasione, i cui effetti di gettito venivano, invece, puntualmente quantificati in circa 2,5 miliardi per il 2009, per effetto sia del rafforzamento della tradizionale attività di controllo e di riscossione, sia dell’individuazione di “nuove” modalità di confronto fra il fisco e i contribuenti (estensione accertamento con adesione, tutoraggio sulle imprese di grandissime dimensioni). E questo nonostante talune criticità che la Corte riteneva opportuno sottolineare, con particolare riferimento a:

- il piano straordinario di controlli finalizzato all’accertamento sintetico, posto che la prevista accelerazione dei controlli (62.500 nel triennio 2009-11, dodici volte quelli del 2007) e i significativi risultati attesi (980 milioni, dieci volte quelli del 2007) si confrontavano con l’inadeguatezza metodologica di uno strumento operativo (il c.d. redditometro) che aveva mantenuta inalterata la propria ossatura nel tempo, in contrasto con le esigenze di revisione ripetutamente emerse nel corso dell’ultimo quindicennio;
- il c.d. tutoraggio nei confronti delle imprese di grandi dimensioni, nella considerazione che negli ultimi anni i controlli nei confronti dei grandi contribuenti erano già andati aumentando, per cui le maggiori entrate attese da tale affatto nuova attività apparivano piuttosto incerte, sia in termini di effettivi incrementi di recupero, sia in termini di incremento di *compliance*. Né appariva ipotizzabile che l’annunciata ridefinizione delle competenze all’interno dell’Agenzia delle entrate, con la costituzione degli uffici provinciali ed il ruolo meno direttivo e più operativo delle direzioni regionali, potesse fare la differenza;
- le nuove norme in materia di crediti di imposta da utilizzare in compensazione, nella considerazione che l’abbandono di un controllo preventivo a favore di un potenziamento dell’attività di controllo successivo (scelta di indubbia portata semplificatrice) non appare sempre idonea a contrastare i comportamenti di tipo fraudolento con i quali viene preordinata anche l’insolvenza.

Gli avvenimenti più recenti – si pensi all’obiettivo implicito nelle specifiche misure introdotte dal DL n. 78/2010 di rendere più efficaci ed incisivi l’impalcatura dell’accertamento

sintetico e la regolazione della compensazione dei crediti d'imposta - riportano in primo piano le perplessità a suo tempo avanzate dalla Corte in ordine alle stime di maggior gettito associato a taluni dei provvedimenti di contrasto all'evasione varati con la manovra 2009.

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 buona 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 alle misure di natura fiscale contenute nei cinque provvedimenti su cui risulta distribuita la manovra 2009 (legge n. 133/2008, di conversione del DL 112/2008; legge n. 203/2008, legge finanziaria 2009; legge n. 2/2009, di conversione del DL 185/2008; legge n. 33/2009, di conversione del DL n. 5/2009; legge n. 102/2009, di conversione del DL 78/2009), 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 2009 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 2009, 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 quarto (22) delle 97 misure di entrata contenute nella manovra.

Il prospetto che segue evidenzia, in sintesi, i risultati della verifica nell'ambito della quale tali misure sono state ripartite in tre gruppi:

- 1) il primo (comprendente 22 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 62,7 per cento della manovra (13.718 milioni) e rappresenta il 70,2 per cento di quanto verificato a consuntivo (17.175,5 milioni); per il minor gettito le due quote sono, rispettivamente, il 49,2 per cento (4.737 milioni) ed il 53,1 per cento (5.126,8 milioni). Il confronto con la manovra 2008 (quando gli elementi informativi forniti dal Dipartimento finanze avevano consentito di verificare il 25,8 per cento del maggior gettito e il 43,6 per cento delle minori entrate previste *ex ante*) sembra testimoniare di un'accresciuta capacità di riscontro *ex post* dell'Amministrazione, favorita,

probabilmente, dalla concentrazione del peso della manovra 2009 in poche delle 97 misure adottate;

- 2) il secondo (14 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 (200 milioni) e poco più del 17 per cento per i minori introiti attesi (819 milioni);
- 3) il terzo insieme, infine, comprende i 61 interventi per i quali non è stato possibile procedere a verifica. Per le maggiori entrate (4.915 milioni) derivanti dalla manovra si concentra in questa voce quasi il 36 per cento della stima iniziale, che si ridimensiona al 28,6 per cento a consuntivo, mentre per le misure con effetto previsto di minor gettito (1.585 milioni) si passa dal 33,5 per cento della stima iniziale al 30,9 per cento a consuntivo.

TAVOLA 2

MANOVRA 2009: VERIFICA EX POST INTERVENTI CON EFFETTO
SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA P.A. SULLE ENTRATE

(milioni di euro)

Interventi	Manovra 2009		Consuntivo	
	importo	%	importo	%
Con maggior gettito atteso				
verificato da consuntivo	8.602,6	62,7	12.060,0	70,2
oggettivamente quantificato <i>ex ante</i>	200,0	1,5	200,0	1,2
non verificabile a consuntivo e non oggettivamente quantificabile	4.915,5	35,8	4.915,5	28,6
Totale	13.718,1	100,0	17.175,5	100,0
Con minor gettito atteso				
verificato da consuntivo	2.332,2	49,2	2.722,3	53,1
oggettivamente quantificato <i>ex ante</i>	818,9	17,3	818,9	16,0
non verificabile a consuntivo e non oggettivamente quantificabile	1.585,6	33,5	1.585,6	30,9
Totale	4.736,7	100,0	5.126,8	100,0
Effetto netto	8.981,4		12.048,7	

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S., Sistema informativo R.G.S.-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 2.332 milioni (pari al 49,2 per cento del totale stimato di 4.737 milioni) e di maggior gettito per 8603 milioni (pari al 62,7 per cento del totale stimato di 13.718 milioni). Il risultato della verifica per questo sottoinsieme di misure porta ad evidenziare un apprezzabile aumento (a 2.722 milioni) delle minori entrate originariamente previste e, soprattutto, un'eccezionale lievitazione delle maggiori entrate conseguite (oltre il 40 per cento per cento rispetto alle previsioni). Ne consegue che, almeno per questo segmento di misure, la politica tributaria ha finto per accentuare il proprio carattere restrittivo in misura significativa: dai 6,3 miliardi stimati in sede di previsione ai 9,3 miliardi conseguiti a consuntivo.

I circa 3 miliardi di drenaggio registrati nel passaggio dalle previsioni al consuntivo si sono concentrati quasi esclusivamente sulle imprese, anche se con un'azione redistributiva del tutto imprevedibile, almeno per quanto riguarda gli obiettivi originari della politica fiscale. La prima, imprevista, azione redistributiva si è manifestata all'ombra delle principali misure che avevano animato il DL 112/2008. La "delusione" riservata a consuntivo dell'extraprelievo Ires sul settore energetico (quasi 1 miliardo in meno di gettito rispetto alle previsioni) è risultata solo parzialmente compensata (per circa 600 milioni) dall'inatteso maggior gettito proveniente dalle nuove misure riguardanti la deducibilità degli interessi passivi per banche e assicurazioni e la svalutazione dei crediti e accantonamenti per rischi su crediti. A consuntivo, dunque, si registra uno spostamento di prelievo dal settore energetico a quello finanziario.

Ma il maggior prelievo, rispetto alle previsioni, che contraddistingue la manovra 2009 ha origine soprattutto in due misure recate dal DL 185/2008 e riguarda ancora le imprese. Si tratta dell'esplosione di gettito scaturita da misure straordinarie quali l'imposta sostitutiva legata alla rivalutazione degli immobili delle imprese (con un gettito quadruplicato rispetto alle attese, da 308 a circa 1300 milioni) e il prelievo correlato all'adeguamento alle regole contabili IAS (più che raddoppiate le previsioni di gettito (da 2,5 a 5,3 miliardi). Questi esiti potrebbero apparire confliggenti con le finalità assegnate al DL 185/2008 (intestato a "Misure urgenti per il sostegno di famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per disegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale"). E tuttavia, non può ignorarsi che il gettito incrementale che la manovra 2009 ha scaricato sul mondo delle imprese è associabile a scelte di convenienza delle medesime, è irripetibile e determinerà come conseguenza una riduzione di entrate negli anni futuri. Piuttosto, anche per il 2009 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 dei contribuenti.

Minori incertezze circondano le differenze di gettito che, nel passaggio da previsione a consuntivo, interessano le famiglie. Si tratta, in questo caso, essenzialmente degli effetti di tre misure che, per un verso, hanno peggiorato (per circa 500 milioni) il livello delle minori entrate (la detrazione d'imposta per il risparmio energetico e la detassazione della componente di salario legata alla produttività) e, per altro verso, hanno sospinto, fin quasi a raddoppiarle, le maggiori entrate che il DL 5/2009 faceva derivare dalla proroga degli incentivi legati alla rottamazione delle autovetture. Anche il maggior gettito proveniente dalle famiglie, insomma, presenta un legame con la decisione del contribuente di cogliere un'opportunità, un vantaggio, prospettato da norme agevolatrici.

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 819 milioni, ed incide per il 17,3 per cento sul totale delle originarie previsioni della manovra. Per quanto riguarda le maggiori entrate, gli stessi valori sono rispettivamente pari a 200 milioni ed all'1,5 per cento.

Il grado di "automatismo" implicito in tali previsioni di gettito si rivela particolarmente elevato per le misure che comportano una riduzione del prelievo sulle persone fisiche (detassazione produttività forze dell'ordine), ovvero che riconoscono forme di deduzione forfetaria (all'autotrasporto) o che, infine, siano il riflesso di provvedimenti agevolmente intercettabili sulla scorta delle risultanze dell'Anagrafe tributaria e delle informazioni provenienti dai sostituti d'imposta (tramite il modello 770).

TAVOLA 3

MANOVRA 2009: INTERVENTI CON GETTITO OGGETTIVAMENTE QUANTIFICATO EX ANTE
EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA P.A.

(milioni di euro)

		importo
	Interventi con minori entrate attese	
LF 2009	Deduzione forfetaria autotrasporto IRPEF	101,0
LF 2009	Deduzione forfetaria autotrasporto IRAP	19,0
LF 2009	Riduzione aliquota accisa gas metano ad usi industriali	60,0
LF 2009	Accisa Gasolio GPL riscaldamento zone montane	51,9
DL 78/2009	Recupero tributi e contributi previdenziali sospesi sisma Abruzzo	203,0
DL 78/2009	Recupero tributi e contributi previdenziali sospesi sisma Abruzzo - Irap e addizionali	60,3
DL 78/2009	Recupero tributi e contributi previdenziali sospesi sisma Abruzzo - tributi locali	9,7
DL 78/2009	Recupero tributi e contributi previdenziali sospesi sisma Abruzzo - tributi locali	240,0
DL 5/2009	Autotrasporto - Aumento limite massimo riduzione premi INAIL	11,0
DL 185/08	Detassazione c. produttività - FFAA, CCPP, VVF	60,0
DL 185/08	ONLUS Imposta catastale fissa	3,0
	Totale	818,9
	Interventi con maggiori entrate attese	
DL 112/2008	Imposta di registro contratti di locazione immobiliare	10,0
DL 78/2009	versamento entrata risorse ex DL 185/08 art 19 fondo occupazione (1.60)	100,0
DL 78/2009	Acquisizione Una tantum 500 euro (60% da destinare al bilancio INPS) (1.021)	90,0
	Totale	200,0
	Effetto complessivo: minori entrate	618,9

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 (quasi i due terzi, 61 sui 97 della manovra complessiva) e rappresentano una quota rilevante, pari a 1.586 milioni per le minori entrate (33,5 per cento) ed a 4.916 milioni per le maggiori entrate (quasi il 36 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".

TAVOLA 4

MANOVRA 2009: INTERVENTI CON GETTITO NON VERIFICABILE A CONSUNTIVO
E NON OGGETTIVAMENTE QUANTIFICABILE: CLASSIFICAZIONE PER LIVELLI DI INCERTEZZA
(milioni di euro)

Livello Alto		
Effetto su indebitamento	numero	importo
Minore entrata	6	1.247,6
Maggiore entrata	15	2.318,0
Saldo		1.070,4
Livello Medio		
Effetto su indebitamento	numero	importo
Minore entrata	3	145,5
Maggiore entrata	17	2.241,0
Saldo		2.095,5
Livello Basso		
Effetto su indebitamento	numero	importo
Minore entrata	12	192,5
Maggiore entrata	8	356,5
Saldo		164,0
In complesso		
Effetto su indebitamento	numero	importo
Minore entrata	21	1.585,6
Maggiore entrata	40	4.915,5
Saldo		3.329,9

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF – R.G.S.

I risultati di questo esercizio consentono, innanzitutto, di verificare una distribuzione pressoché uniforme del numero degli interventi fra i tre diversi livelli d'incertezza. Se, invece, si guarda alle loro dimensioni, emerge che le misure più significative (sia quanto a minori che a maggiori entrate attese) si concentrano 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.

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

TAVOLA 5

MANOVRA 2009: INTERVENTI NON VERIFICABILI A CONSUNTIVO - STIME RT

(milioni di euro)

	Minori entrate	1.585,6	Livello
DL 112/08	Fondo proroga agevolazioni fiscali	900,0	A
DL 112/08	Iva: detraibilità prestazioni alberghiere e ristorazione	147,0	A
DL 5/09	Disposizione sui distretti (con tetto di 10 mln per il 2009 e 50 mln dal 2010)	10,0	A
DL 5/09	Autotrasporto - INAIL	0,5	A
DL 185/08	Differimento esigibilità Iva (Iva di cassa)	188,0	A
DL 185/08	Microprogetti di interesse locale	2,1	A
	Totale	1.247,6	
LF 2009	Esenzione imposte terremoto Belice	2,0	B
LF 2009	Proroga agevolazioni per il riordino IPAB	2,0	B
LF 2009	A agevolazioni su gasolio e gpl per riscaldamento impiegato nelle frazioni parzialmente non metanizzate-zona climatica E	18,1	B
LF 2009	Esenzione accise gasolio riscaldamento serra	23,1	B
LF 2009	Autotrasporto- indennità e deduzione forfetaria trasferite	25,0	B
LF 2009	Autotrasporto- esclusione straordinario dal reddito imponibile	25,5	B
LF 2009	Esonero contributivo pesca	40,8	B
DL 112/08	Start up - Minore tassazione plusvalenze cessione partecipazioni	43,0	B
DL 112/08	Contratti occasionali di tipo accessorio	2,0	B
DL 112/08	Minor gettito da tassazione interessi cooperative e consorzi <50 addetti	1,4	B
DL 112/08	Detassazione lavoro straordinario trasportatori	4,8	B
DL 112/08	Indennità e deduzioni trasferite trasportatori	4,8	B
	Totale	192,5	
DL 185/08	Sospensione sovrapprezzi pedaggi - minori entrate ANAS	87,0	M
DL 185/08	Interventi eventi sismici - contributi	35,0	M
DL 185/08	Interventi eventi sismici - imposte	23,5	M
	Totale	145,5	
	Maggiori entrate	4.915,5	Livello
DL 112/08	Abolizione divieto di cumulo pensione-lavoro	100,0	A
DL 112/08	Disposizioni in materia contributiva	133,0	A
DL 112/08	Stock options - Abolizione di agevolazioni	8,0	A
DL 112/08	Contrasto alla frodi in materia di Iva	110,0	A
DL 112/08	Piano Straordinario di controlli finalizzati all'accertamento sintetico	170,0	A
DL 112/08	Contrasto all'evasione fiscale derivante dalle estero-residenze fittizie delle persone fisiche	50,0	A
DL 112/08	Semplificazione nella gestione dei rapporti tributari - Adesione ai verbali di constatazione	83,0	A
DL 112/08	Riscossione: soppressione delle garanzie per rateazione di importi iscritti a ruolo	100,0	A
DL 78/09	Detassazione degli investimenti in macchinari	160,0	A
DL 78/09	Incremento compensaz. crediti fiscali	200,0	A
DL 78/09	Pignoramento presso terzi – Obbligo ritenuta sulle somme liquidate dal terzo	174,0	A
DL 5/09	Minori rimborsi (controlli fiscali)	10,0	A
DL 185/08	Istituzione del "tutoraggio" per le imprese di grandissima dimensione	120,0	A
DL 185/08	IPSE	750,0	A
DL 185/08	Controllo sui circoli privati	150,0	A
	Totale	2.318,0	
DL 78/09	Maggiori entrate contributive INPS	130,0	B
DL 78/09	40% da acquisire all'entrata a copertura del fabbisogno SSN	60,0	B
DL 5/09	Utilizzo residui assunzioni MEF - versam. a copertura art 1,c.5	3,8	B
DL 5/09	Utilizzo residui assunzioni MEF - versam. a copertura art 7 c. 1-quater	1,2	B
DL 5/09	Fondo sviluppo meccanizzazione agricoltura-quota Stato - mov.tesoreria	10,0	B
DL 5/09	Fondo sviluppo meccanizzazione agricoltura-quota banche - mov.tesoreria	41,5	B
DL 185/08	Indennizzi aziende commerciali in crisi	25,0	B
DL 185/08	Nuovo prelievo erariale unico (PREU)	85,0	B
	Totale	356,5	
LF 2009	Giochi e scommesse ippiche	200,0	M
LF 2009	Copertura art. 2 commi 17-18-19	90,5	M
DL 112/08	II.DD.: regime IVA delle prestazioni ausiliarie nei gruppi bancari e assicurativi	55,1	M

DL 112/08	Fondi Immobiliari - disposizioni tributarie riguardanti taluni fondi di investimento immobiliari	48,5	M
DL 112/08	Cooperative - elevazione della ritenuta sugli interessi corrisposti dalle cooperative di consumo ai soci	22,1	M
DL 112/08	Cooperative di Consumo e consorzi – esenzione ridotta degli utili netti annuali	23,3	M
DL 78/09	Assegnazioni di immobili da parte di cooperative edilizie	8,8	M
DL 78/09	Sostituzione della firma autografa prevista sugli atti di liquidazione, accertamento e riscossione prodotti da sistemi informativi automatizzati con indicazione a stampa del nominativo del soggetto responsabile dell'adozione dell'atto	50,4	M
DL 78/09	Giochi	500,0	M
DL 5/09	Detrazione dall'irpef 20% per i mobili e elettrodomestici acquistati collegata ad una ristrutturazione dell'abitazione in 10 anni (fino al 31 dicembre 2009). Limite 10.000 euro	43,2	M
DL 5/09	Modifiche norma rivalutazione beni strumentali (riconoscimento fiscale maggior valore dal 5° esercizio successivo)	4,3	M
DL 5/09	Disposizioni antielusive IAS	200,0	M
DL 185/08	Modifiche al decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218 - adesione all'invito al contraddittorio	145,8	M
DL 185/08	Misure di impulso dell'utilizzo di strumenti per la tutela dei crediti tributari	225,0	M
DL 185/08	Modalità di recupero dei crediti inesistenti utilizzati in compensazione e sanzioni applicabili	110,0	M
DL 185/08	Iva servizi televisivi	214,0	M
DL 185/08	Potenziamento riscossione	300,0	M
Totale		2.241,0	

Fra gli interventi ad alto livello di non verificabilità classificati nelle minori entrate rientrano misure agevolative la cui quantificazione riflette l'incertezza di variabili che sono in larga parte riconducibili a decisioni e reazioni di comportamento dei contribuenti: è il caso dei 900 milioni ascriviti al Fondo proroga agevolazioni fiscali, ma anche dei 188 milioni previsti a fronte del differimento dell'esigibilità dell'Iva (*Iva di cassa*).

Ma è fra le maggiori entrate che si annidano le più elevate difficoltà di pervenire ad un riscontro degli effetti di gettito attesi. La componente più significativa è costituita dal maggior gettito (poco più di 1 miliardo) associato a un insieme di misure finalizzate a potenziare e ad accelerare la riscossione ed a favorire l'*escussione delle garanzie prestate a favore della P.A.*. In particolare, l'ingente recupero di gettito atteso da quest'ultima misura (700 milioni), a fronte dello stock di crediti vantati dalla P.A., ha indotto a suo tempo la Corte a richiamare le incertezze emergenti dalle stime della RT: sia con riferimento all'assenza di precise indicazioni in ordine alla distribuzione temporale e all'entità degli importi dei crediti; sia a proposito di un approccio metodologico in cui non era chiaro se la stima degli effetti di gettito tenesse conto del fatto che - almeno in parte - all'anticipazione della riscossione delle somme spettanti indotta dalla norma corrisponderà una riduzione negli anni successivi. In tali ipotesi, infatti, l'effetto della disposizione si limiterebbe ad essere quello di un mero anticipo della riscossione di somme che, peraltro, dovrebbero risultare già contabilizzate in bilancio, trattandosi di crediti già maturati. Da ciò la necessità, sottolineata dalla Corte, di apprestare una specifica attività di monitoraggio per seguire gli effetti che saranno prodotti dal provvedimento.

Un secondo gruppo di misure cui sono associate maggiori entrate dall'esito altamente incerto (circa 350 milioni, in complesso) interessa da vicino le imprese e le famiglie

(detassazione degli investimenti in macchinari, abolizione del divieto di cumulo pensione-lavoro, adesione ai verbali di costatazione). Si tratta di interventi accomunati dall'ipotesi (forte e, in ogni caso, difficile da verificare) che sia sufficiente prospettare un'agevolazione per acquisire (anticipare) maggiori entrate o per innescare un circolo virtuoso che conduca a una crescita dell'imponibile e del gettito.

Il terzo gruppo di misure è quello più incerto per definizione, riguardando maggiori entrate (oltre 700 milioni nell'insieme) attese dall'intensificazione dell'attività di controllo (sulle imprese di grandi dimensioni, sui circoli privati, sui rimborsi, con l'impiego dell'accertamento sintetico) ovvero dall'estensione di meccanismi di conflitto d'interesse (ritenuta sulle somme liquidate a seguito di pignoramento presso terzi). In materia la Corte ha ripetutamente espresso riserve e perplessità: sia in considerazione di precedenti esperienze non propriamente positive (controlli sulle grandi imprese, accertamento sintetico), sia nella considerazione dei limiti che contraddistinguono la realizzabilità di forme di prelievo in larga parte dipendenti dal livello di *compliance*.

Fra le venti misure cui è stato riconosciuto un livello intermedio di non verificabilità, quelle più significative si trovano nelle maggiori entrate (2.241 milioni il gettito atteso) e, per i due terzi si concentrano in due aree: quella dei giochi (700 milioni) e quella della riscossione e della tutela dei crediti tributari (635 milioni nel complesso). Nel primo caso (giochi) si tratta di una scelta prudenziale che riflette l'oggettiva difficoltà d'identificare quote aggiuntive di gettito in un settore caratterizzato dall'arricchimento e dal sistematico rinnovo del portafoglio prodotti. Nel secondo caso, invece, i limiti a una puntuale quantificazione a consuntivo delle maggiori entrate previste discendono dall'oggettiva difficoltà di isolare lo specifico impulso fornito dalla nuova normativa all'efficientamento della riscossione e al contrasto di comportamenti che pesano negativamente sui crediti tributari.

4. Obiettivi, strumenti e risultati della lotta all'evasione

4.1. Gli obiettivi di gettito delle misure di contrasto all'evasione

All'enunciazione del Dpef 2009-2013, che individuava nel contrasto ai fenomeni di evasione e di elusione fiscale la soluzione più appropriata per recuperare gettito senza aumentare la pressione fiscale a carico dei settori rispettosi delle regole tributarie, la manovra di finanza pubblica varata fra giugno 2008 e giugno 2009 (la legge n. 133 del 2008, le leggi nn. 2 e 33 del 2009 e il più recente DL 78) ha fornito un'ampia risposta.

Il maggior gettito intestato al contrasto dell'evasione fiscale si è commisurato a poco meno di 3 miliardi di euro per il 2009, ma risulta proiettato oltre i 15 miliardi per l'insieme del

triennio 2009-2011; senza considerare gli ulteriori 2,1 miliardi di gettito di cui è accreditato per il 2012 il DL n. 78/2009.

TAVOLA 6

IL RUOLO DELLA LOTTA ALL'EVASIONE NELLA MANOVRA 2009(*)

(milioni di euro)

	2009	2010	2011	2012	2009-2012
a) maggiori entrate attese da lotta all'evasione/elusione	2.948,000	5.424,000	6.606,000	2.219,000	17.197,000
b) maggiori entrate attese dalla manovra	13.396,000	11.951,000	12.282,000	2.653,000	40.282,000
entrate da lotta a evasione in % maggiori entrate manovra (a/b)	22,0	45,4	53,8	83,6	42,7
c) effetto netto manovra: maggiori o minori entrate attese	9.212	6.781	5.982	1.757	23.732
entrate attese da lotta a evasione in % effetto netto manovra	32,0	80,0	110,4	126,3	72,5

(*) Leggi nn. 133/2008, 2/2009, 33/2009 e 102/2009.

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF-R.G.S.

Secondo le previsioni ufficiali, il contrasto all'evasione dovrebbe così esprimere quasi il 43 per cento delle maggiori entrate assicurate dalla manovra per il quadriennio 2009-2012. Ancora più rilevante (oltre il 72 per cento nel medesimo arco temporale) risulta tale contributo se misurato in rapporto alle maggiori entrate nette attese dalla manovra.

L'apporto della lotta all'evasione al maggior gettito atteso dalla manovra 2009 risulta peraltro crescente nel quadriennio in cui si misurano i suoi effetti: da poco meno di un quarto ad oltre l'80 per cento delle maggiori entrate; da poco meno di un terzo ad oltre il 120 per cento dell'effetto netto di cui è accreditata la manovra sul versante delle entrate. In entrambi i casi, emerge, anche sotto il profilo quantitativo, il deciso orientamento della politica fiscale a impiegare la previsione di maggior gettito da lotta all'evasione a pieno titolo come fonte sicura di entrata.

4.2. La nuova destinazione del gettito della lotta all'evasione

La manovra 2009, dunque, conferma e rafforza la tendenza, affermata nel corso degli ultimi anni, a promuovere al ruolo di strumento di politica economica entrate che in passato erano ritenute eventuali ed ipotetiche, da "maneggiare con cura" in sede di redazione del bilancio e di individuazione dei mezzi di copertura e destinabili a riduzione dell'indebitamento o, al più, al finanziamento di misure straordinarie ed *una tantum*.

E' ciò che è avvenuto in particolare con i proventi attesi dalla lotta all'evasione, il cui impiego in sede di bilancio ha registrato prima un ruolo di integrazione, poi quello di vera e propria supplenza, strumento straordinario di copertura della politica di bilancio; una sorta di "terza via", rispetto alla riduzione della spesa pubblica o ad espliciti aumenti del prelievo.

In diverse occasioni, la Corte ha ritenuto di dover esprimere riserve in ordine a tale evoluzione, nella considerazione che l'incertezza che naturalmente contraddistingue tali proventi suggerirebbe di prevederne la riassegnazione al finanziamento di specifiche poste di spesa (solo eventuale), come per l'aumento di detrazioni, per la riduzione del carico tributario o altro.

E tuttavia, non può escludersi che la lettura da darsi a questa evoluzione possa essere in termini positivi, nel senso che la legittimazione dei proventi della lotta all'evasione come fonte di entrata non più solo eventuale, ma a pieno titolo, va ricollegata all'effettivo realismo delle previsioni ed all'effettiva capacità gestionale di conseguire gli obiettivi iscritti in bilancio. Se così non fosse, è chiaro che le conseguenze di una simile evoluzione si presterebbero ad essere lette, invece, in chiave di duplice ambiguità: quella secondo cui ogni iniziativa di recupero di base imponibile potrebbe apparire subordinata a un'esplicita decisione della politica tributaria, come se, in assenza di tale presupposto, la lotta all'evasione dovesse risultare estranea alla gestione corrente del sistema tributario; quella, in secondo luogo, che vedrebbe nella lotta all'evasione solo una forma di copertura di bilancio più semplice e indolore, di più agevole utilizzo perché meno avversata, nella percezione che le sue ricadute sarebbero comunque a carico degli "altri".

4.3. L'azione ed i risultati dell'attività di repressione

4.3.1. L'attività di controllo

L'attività di controllo posta in essere nel 2009 dall'Agenzia delle Entrate ha fatto registrare, in termini di numerosità delle posizioni complessivamente e diversamente esaminate, una flessione dell'ordine del 13,5 per cento rispetto al 2008, segnando il livello più basso degli ultimi otto anni.

TAVOLA 7

L'ATTIVITA' DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE – N. DI CONTROLLI EFFETTUATI

Attività	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Controlli sostanziali II.DD., Irap e Iva	674.106	480.439	291.195	228.337	369.376	419.924	494.438	642.509	711.932
di cui controlli parziali automatizzati	176.244	81.714	81.436	12.317	45.962	99.554	194.102	246.196	301.968
Controlli sui crediti di imposta (incremento occupazionale - investimenti)			853.111	101.138	23.674	9.512	4.929	1.956	589
Controlli dei crediti di imposta indebitamente utilizzati in compensazione nel mod. F24									6.753
Controlli sostanziali settore registro			26.838	47.739	55.760	56.188	56.439	56.777	56.413
Verifiche e controlli mirati nei confronti di soggetti di grandi dimensioni	278	370	638	565	607	618	2.153	2.303	601
di cui con tipologia controllo: verifica	278	370	638	565	607	618	658	521	409
Verifiche nei confronti di altri soggetti	9.150	8.854	10.666	7.761	10.177	8.714	10.222	15.006	8.824
Accessi per il controllo degli obblighi fiscali	31.287	49.102	84.212	157.887	159.584	185.342	161.675	102.367	64.475
di cui controllo dei dati da studi di settore	5.800	5.865	17.965	47.247	105.846	112.187	77.584	35.582	29.699
Controllo formale ex 36 ter d.P.R. 600/73		1.163.236	1.652.827	1.229.622	1.252.758	1.124.508	998.748	977.041	705.313
Totale	714.821	1.702.001	2.919.487	1.773.049	1.871.936	1.804.806	1.728.604	1.797.959	1.554.900

Fonte: Agenzia delle entrate.

Tale risultato, relativo all'insieme dei controlli si presta ad ulteriori valutazioni in relazione alle loro diverse tipologie. In particolare, vanno evidenziati i seguenti aspetti:

- il significativo aumento dei controlli sostanziali è quasi totalmente espressione della crescita dei controlli parziali automatizzati, che hanno proseguito un trend che li vede ormai triplicati in tre anni;
- le verifiche nei confronti di soggetti di grandi dimensioni risultano ridotti a un quarto del volume 2008, segnando un ritorno ai livelli ante 2007. E' possibile che tale "crollo" rifletta, almeno in parte, la ridefinizione di "grandi dimensioni", riservata dal 2009 ai contribuenti con fatturato non inferiore a 100 milioni di euro, secondo le indicazioni del DL n. 185/2008. E' certo, tuttavia, che una disposizione normativa che ha introdotto un tutoraggio nei confronti dei grandi contribuenti, facendone derivare grandi aspettative di maggior gettito (120 milioni per il 2009 e ben 1300 nel successivo

biennio), ha avuto come primo effetto la riduzione del numero dei controlli su un segmento molto significativo della platea dei contribuenti;

- le verifiche nei confronti di altri soggetti risultano quasi dimezzate nell'arco di un anno, con un ritorno al livello registrato nel 2006;
- di analogia portata (-40 per cento) è il calo segnato dagli accessi per il controllo degli obblighi fiscali, mentre i controlli formali si fermano a un -27,8 per cento, che, tuttavia, in cifra assoluta significa oltre 270 mila controlli in meno rispetto all'anno prima.

La riduzione del numero dei controlli va valutata in modo differenziato. La riduzione dei controlli formali 36-ter è in linea generale da valutare positivamente, in quanto dimostra una migliore capacità di incrociare le informazioni e di selezionare le posizioni da controllare. La riduzione del numero di controlli sostanziali può, viceversa, sembra mettere in luce l'evidente preoccupazione di privilegiare i controlli più remunerativi, abbandonando un'azione di presidio finalizzata alla *compliance* (controlli obblighi fiscali strumentali, verifiche).

4.3.2. Gli esiti

Gli esiti dell'attività di controllo si manifestano innanzitutto attraverso gli accertamenti che, nel 2009, hanno dato esiti positivi in poco più di 388 mila casi, con una maggiore imposta accertata (MIA) pari a circa 26 miliardi. Nonostante che le informazioni fornite dall'Agenzia risultino ancora provvisorie (a fine febbraio 2010 non erano ancora scaduti per tutti gli atti i termini per la proposizione del ricorso, ovvero per perfezionare l'adesione o l'acquiescenza) è possibile trarre alcune indicazioni circa le direzioni in cui si sviluppa la pretesa dell'erario.

In proposito, si può rilevare che:

- poco più l'1 per cento degli accertamenti è annullato per effetto dell'esercizio dell'autotutela da parte dell'ufficio;
- poco più dell'11 per cento sfocia nel contenzioso. Non è probabilmente estraneo alla scelta di tale segmento di contribuenti il livello della MIA accertata, pari mediamente a poco più di 108 mila euro, il 70 per cento in più rispetto alla MIA dei soggetti che non scelgono di impugnare l'accertamento;
- i contribuenti che optano per l'accertamento con adesione risultano gravati da una MIA media 22700 euro, pari al 20 per cento di quelli che hanno deciso di adire la commissione tributaria. La maggior imposta definita (MID) evidenzia un abbattimento della MIA di poco inferiore al 30 per cento;
- oltre il 35 per cento dei contribuenti che hanno optato per la procedura di adesione ha utilizzato i nuovi istituti definitivi introdotti dal DL 112/2008 (adesione al PV di constatazione) e dal DL 185/2008 (invito al contraddittorio).

TAVOLA 8

L'ATTIVITA' DI ACCERTAMENTO E I SUOI ESITI

(euro)

Accertamenti ordinari (compresi quelli da studi di settore) – 2009	Numero controlli	Maggior imposta accertata	Maggior imposta definita	Riscosso F24	Riscosso ruolo
Accertamenti eseguiti	402.292	25.954.247.185	5.894.355.033	1.734.451.585	1.050.255
di cui:					
con esito negativo	13.385				
con esito positivo	388.907	25.954.247.185	5.894.355.033	1.734.451.585	1.050.255
di cui:					
annullati per autotutela	4.241				
impugnati	44.552	4.820.412.477	2.821.880	142.054.919	755.607
di cui:					
Conciliazione giudiziale perfezionata	87	8.425.526	1.720.405	1.993.027	21.212
non impugnati	340.114	21.133.834.708	5.891.533.153	1.592.396.666	294.648
di cui:					
acquiescenza (art. 15/218)	53.441	392.973.090	392.973.090	478.902.698	4.478
con adesione perfezionata (art. 5/218)	76.902	1.751.252.110	1.230.126.889	1.101.129.687	0
di cui:					
adesione art.5bis d.lgs. 218/97	16.144	230.992.301	230.739.592	135.393.823	0
adesione art.5 comma 1bis d.lgs. 218/97	11.182	509.462.119	508.689.946	483.642.651	0

Fonte: Agenzia delle entrate - dati al 3 gennaio 2010

Uno specifico segmento dell'attività di controllo è indirizzata nei confronti dei soggetti non congrui agli studi di settore. I risultati che ne conseguono sotto il profilo dell'accertamento consentono di sottolineare i seguenti aspetti:

- una flessione del numero degli accertamenti, in linea con l'analoga riduzione del numero dei controlli, che presumibilmente sconta il ridimensionamento della valenza probatorio degli studi e un impiego come ausilio alla selezione delle posizioni da controllare, piuttosto che come forma di accertamento diretto;
- un progressivo ridimensionamento della quota di soggetti accertati che decidono per l'adesione o l'acquiescenza (dal 53,5 per cento del 2007 al 43,6 per cento del 2009), laddove la valenza di presunzione semplice ormai attribuita agli studi (dalla magistratura come dall'Agenzia delle entrate) induce a canalizzare l'accertamento lungo la via del contenzioso;
- un aumento rilevante della MIA media (quasi triplicata rispetto al 2007), a fronte di un livello e di una dinamica molto più contenuti della MID media; ciò che è all'origine della caduta del rapporto MID/MIA (dal 48,6 per cento del 2007, al 41,7 per cento del 2008, al 34,4 per cento del 2009) e del crescente abbattimento della pretesa erariale su cui può contare chi sceglie di optare per l'adesione.

TAVOLA 9

ACCERTAMENTI NEI CONFRONTI DI SOGGETTI NON CONGRUI AGLI STUDI DI SETTORE
TRIENNIO 2007-2009

	2007	2008	2009
N° accertamenti eseguiti	53.292	72.956	56.437
Maggior imposta accertata media	4.485	6.673	12.802
Nà adesioni e acquiescenze perfezionate	28.513	35.060	24.619
Maggior imposta definita media	2.178	2.785	4.410

Fonte. Agenzia delle entrate

4.3.3. La riscossione della maggiore imposta accertata: riscossioni da controlli sostanziali e formali

La riscossione della maggior imposta accertata evidenzia una forte crescita, passando da poco meno di 7 miliardi nel 2008 a oltre 9,1 miliardi nel 2009 (+31 per cento). Tale risultato risulta dovuto ai seguenti fattori:

- l'accentuata dinamica dei versamenti diretti (oltre il 56 per cento rispetto al 2008), laddove la riscossione a mezzo ruoli ha mostrato una progressione più contenuta (fra il 5 e il 7 per cento, sia nel 2008 che nel 2009);
- il contributo fornito, nel determinare l'impennata dei versamenti diretti, della parte proveniente dagli atti di recupero degli aiuti di Stato (quasi 600, circa un terzo della crescita 2009);
- l'ancor più decisivo impulso derivante dai versamenti diretti da attività di accertamento ai fini imposte dirette, Irap e Iva (quasi 1 miliardo in più rispetto al 2008), laddove le entrate provenienti da controllo formale hanno evidenziato un peso sul totale limitato e progressivamente decrescente negli anni (dal 5,2 per cento del 2007 al 3 per cento del 2009).

A tal proposito si può ritenere che il gettito da controllo formale (in gran parte omessi versamenti) sia diminuito probabilmente anche per l'aumento delle rateazioni; per quanto riguarda le entrate da accertamento sarebbe importante sapere quanto hanno inciso gli incrementi del 36-ter dovuti all'eventuale accelerazione (due anni in uno).

TAVOLA 10

LA RISCOSSIONE DELLA MAGGIOR IMPOSTA ACCERTATA: TRIENNIO 2007-2009

(milioni di euro)

Attività		2007			2008			2009		
		Versamenti diretti	Ruoli	Totale	Versamenti diretti	Ruoli	Totale	Versamenti diretti	Ruoli	Totale
Accertamento	a	1.660	896	2.556	2.320	1.118	3.438	4.050	1.361	5.411
Controllo formale	b	280	49	329	221	62	283	205	76	281
sub totale	c=a+b	1.940	945	2.885	2.541	1.180	3.721	4.255	1.437	5.692
Liquidazione automatizzata	d	1.281	2.210	3.491	1.029	2.215	3.244	1.331	2.107	3.438
Totale	=c+d	3.221	3.155	6.376	3.570	3.395	6.965	5.586	3.544	9.130

Fonte: Agenzia delle entrate.

4.3.4. Riscossioni riferite all'applicazione degli istituti deflativi del contenzioso

Nell'ambito della riscossione, le entrate acquisite a seguito di adesione all'accertamento rappresentano nel 2009 il 47 per cento di quanto deriva dagli atti di accertamento. Il loro peso risulta ancor più elevato (quasi il 55 per cento) ove non si tenga conto dell'entrata straordinaria prodotta dal recupero di aiuti di Stato.

Ad incidere positivamente sul decollo dell'accertamento con adesione hanno contribuito da ultimo le "varianti" introdotte nel corso del 2008 (adesione ai PV di constatazione e agli inviti al contraddittorio) che, già l'anno successivo spiegano più di un terzo delle riscossioni da accertamento con adesione.

Più limitato, ma certo non insignificante per il contributo fornito alla deflazione del contenzioso, risulta il gettito proveniente dall'acquiescenza e dalla conciliazione giudiziale.

TAVOLA 11

LE ENTRATE DA ACCERTAMENTO E CONTROLLO PER TIPOLOGIA E DEFINIZIONE

(euro)

Imposte	2007	2008	2009
<i>Irap</i>	94.481.346	124.310.081	145.000.086
<i>Irpef</i>	323.327.134	451.159.572	685.619.389
<i>Irpeg/Ires</i>	342.233.334	593.078.857	1.153.511.853
<i>Iva</i>	318.398.070	378.910.069	413.563.927
<i>Addizionale comunale Irpef</i>	5.126.515	5.973.006	10.087.968
<i>Addizionale regionale Irpef</i>	13.676.122	18.552.548	25.464.874
Totale	1.097.242.521	1.571.984.133	2.433.248.097

Fonte: Agenzia delle entrate

4.3.5. I risultati del contenzioso³

Nel 2009, nonostante la grande estensione che sono andati assumendo gli istituti deflativi del contenzioso, il numero dei ricorsi presentati presso le Commissioni tributarie provinciali (CTP) è significativamente aumentato rispetto all'anno precedente (+20,8 per cento, da 159.635 a 192.866). I ricorsi definiti sono stati 156.625 (rispetto a 165.494 nel 2008 e 187.898 nel 2007), determinando, così, un aumento dei ricorsi pendenti che in CTP hanno raggiunto la cifra di circa 495 mila.

Praticamente invariati, invece i ricorsi presentati in Commissione tributaria regionale (CTR) e in Cassazione: i primi sono variati da 43.124 a 43.329 ed i secondi da 4.410 a 4.500. I ricorsi pendenti sono tuttavia aumentati in entrambi i gradi di giudizio, in ragione di un numero di definizioni inferiore ai nuovi ricorsi (rispettivamente 39.529 e 4.415, a fronte di 40.600 e 7.334 nel 2008).

³ I dati esposti nel paragrafo riguardano tutta l'attività contenziosa, non solo quella derivante da accertamento in senso proprio. Pertanto comprendono molte controversie seriali (es. Irap in relazione all'organizzazione dell'attività) che sfuggono, ovviamente, al controllo dell'Agenzia delle entrate.

L'aumento del numero dei ricorsi in primo grado ha riguardato tutte le regioni, ma in particolare Campania, Lombardia, Sicilia ed Emilia Romagna. Sempre in primo grado, il calo nelle definizioni rispetto all'anno precedente si concentra, invece, oltre che in Abruzzo (in ragione del terremoto), soprattutto in Lazio, Emilia Romagna, Lombardia e Puglia.

TAVOLA 12

RICORSI PER GRADO DI GIUDIZIO

	Ricorsi presentati					Ricorsi definiti					Ricorsi pendenti (*)			
	2007	2008	2008/ 2007	2009	2009/ 2008	2007	2008	2008/ 2007	2009	2009/ 2008	31/12/ 2006	31/12/ 2007	31/12/ 2008	03/02/ 2010
CTP	149.239	159.635	6,97	192.866	20,82	187.898	165.494	-11,92	156.625	-5,36	502.893	464.234	458.375	494.616
CTR	40.911	43.124	5,41	43.329	0,48	42.461	40.600	-4,38	39.529	-2,64	88.069	86.519	89.043	92.843
Cassazione	4.635	4.410	-4,85	4.500	2,04	5.225	7.334	40,36	4.415	-39,80	28.800	28.210	25.286	25.371

(*): Il numero dei ricorsi pendenti al 31.12. 2006 e 2007 sono stati ottenuti con elaborazioni a partire dal dato a fine esercizio 2009.

Fonte: Agenzia delle entrate

Secondo quanto riferito dall'Amministrazione, nel 2009 l'Agenzia ha assicurato la difesa in giudizio degli interessi erariali, costituendosi nei giudizi innanzi alle CTP e CTR quasi nel 99 per cento dei casi e partecipando alle udienze pubbliche quasi nel 98 per cento delle trattazioni⁴.

Per quanto riguarda il trend delle soccombenze, sono aumentati gli esiti favorevoli ai contribuenti sia in primo che in secondo grado (rispettivamente dal 31,7 al 33,7 per cento e dal 43,7 al 45 per cento). In Cassazione sono aumentati gli esiti favorevoli all'Agenzia (dal 19,6 al 27,2 per cento), ma anche quelli a favore dei contribuenti (dal 23,1 al 26,7 per cento), e ciò in ragione del drastico calo del peso delle estinzioni del processo (dal 36,3 all'11,4 per cento), che ha più che compensato il parallelo aumento del numero dei rinvii (dal 20,2 al 33,8 per cento).

TAVOLA 13

ESITI DELLE CONTROVERSIE – COMMISSIONI TRIBUTARIE PROVINCIALI E REGIONALI

Esito	Commissione Tributaria Provinciale			Commissione Tributaria Regionale		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Favorevole Agenzia entrate	42,3	37,7	37,6	37,9	40,2	39,3
Favorevole contribuente	27,7	31,7	33,7	43,2	43,7	45,0
Parzialmente favorevole	8,7	10,0	11,0	8,4	10,2	10,6
Estinzione processo	21,3	20,7	17,6	10,5	5,9	5,1

Fonte: Agenzia delle entrate.

⁴ Al netto di quelle per le quali non è rilevante la presenza dell'ufficio (ad esempio, cessazione della materia del contendere o altre ipotesi di estinzione del giudizio).

TAVOLA 14

ESITI DELLE CONTROVERSIE - CORTE DI CASSAZIONE

Esito	2007	2008	2009
Favorevole Agenzia entrate	18,3	19,6	27,2
Favorevole contribuente	11,9	23,1	26,7
Parzialmente favorevole	0,8	0,8	0,9
Estinzione processo	50,7	36,3	11,4
Rinvio	18,2	20,2	33,8
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: Agenzia delle entrate

Particolarmente elevato il numero dei giudizi favorevoli al contribuente in Sicilia, Molise, Campania, Marche, Emilia Romagna e Lombardia, per quanto riguarda le CTP, e in Molise, Campania, Basilicata, Bolzano, Marche, Sicilia, Emilia Romagna, Toscana e Lombardia, relativamente alle CTR.

Per quanto riguarda il problema dello smaltimento dei ricorsi pendenti dinanzi alla Commissione tributaria centrale, le controversie pendenti, che alla data di attivazione dell'Agenzia⁵ ammontavano a 437.000, a 31 dicembre 2008 si erano ridotte a 288.500 e nel corso del 2009 sono scese a 258.400.

Alla diminuzione nel corso del 2009 di oltre il 10 per cento del contenzioso pendente ha significativamente contribuito la circostanza che, per circa 60.000 controversie, l'Agenzia ha accertato non sussistere più interesse alla prosecuzione del giudizio⁶.

Nel contesto della riorganizzazione dell'Agenzia elle entrate avviata nel 2009, con delibera n. 38 del 30 settembre 2009, il Comitato di gestione dell'Agenzia, al fine di potenziare adeguatamente la funzione centrale di indirizzo, programmazione, consuntivazione e gestione del contenzioso tributario, ha istituito la Direzione Centrale affari legali e contenzioso, attivata a partire dal 9 novembre 2009 per effetto del Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate prot. n. 2009/164168 del 6 novembre 2009.

Con il medesimo provvedimento sono state ridefinite e potenziate le funzioni degli Uffici contenzioso delle Direzioni regionali.

Infine, all'interno delle Direzioni provinciali⁷ è stata inserita una specifica Area legale, con il compito di curare tutti gli adempimenti relativi ai giudizi concernenti atti emessi dalla Direzione provinciale. Secondo l'Amministrazione, la gestione unitaria a livello provinciale (superando la precedente frammentazione a livello subprovinciale) di un'attività complessa quale quella del contenzioso consente:

⁵ 1 gennaio 2001.

⁶ In applicazione dell'art. 55 del DL 25 giugno 2008, n. 112.

⁷ Istituite con delibera del Comitato di gestione n. 55 del 31 ottobre 2008 e destinate a succedere agli Uffici locali, contestualmente soppressi.

- di efficientare gli adempimenti presso le Commissioni tributarie (deposito e ritiro atti) e l'attività di partecipazione alle udienze;
- la costituzione di un gruppo di funzionari sufficientemente numeroso, che garantisca le diverse professionalità necessarie per poter affrontare la complessità delle controversie tributarie;
- la riduzione del rischio di comportamenti disomogenei;
- l'incremento delle sinergie ed economie di scala nella trattazione dei ricorsi in udienza e nella gestione dei picchi di lavorazione;
- l'agevolazione della crescita professionale, grazie anche alla rotazione delle funzioni;
- la facilitazione dello scambio delle esperienze e delle migliori pratiche.

La sommaria analisi svolta sulla base dei dati e delle altre informazioni pervenuti dall'Amministrazione conferma le conclusioni dell'indagine sulle soccombenze svolta dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione⁸ e richiama l'attenzione:

- a) sulla necessità di un attento monitoraggio sull'evoluzione dell'andamento dei ricorsi anche ai fini della valutazione dell'efficacia degli istituti deflativi;
- b) sui concreti rischi di un nuovo accumulo di arretrato nei primi due gradi di giudizio connesso alla mancata sostituzione dei giudici tributari che raggiungono i limiti di età, senza che concretamente si progetti la soluzione alternativa di una magistratura tributaria professionalizzata.

Un altro rischio da segnalare attiene, poi, ai tentativi ed alle spinte in atti per rendere omogenee le posizioni dei giudici tributari, indipendentemente dalla loro provenienza, che, se avessero successo, potrebbero gravemente pregiudicare le connotazioni di terzietà e di professionalità assicurate dal ruolo esponenziale finora riservato ai soli giudici tributari di provenienza magistratuale. Anche se già oggi la terzietà appare in parte compromessa dalle incompatibilità di non pochi giudici e dal fatto che molti collegi sono presieduti da non magistrati.

4.4. L'azione ed i risultati dell'induzione all'adeguamento spontaneo

4.4.1. La relazione annuale al Parlamento

La valutazione dell'efficacia della lotta all'evasione non può esaurirsi nella misurazione dei risultati dell'attività di repressione. Non minore importanza riveste, infatti, la capacità di indagare a fondo il fenomeno evasivo per capire in quale misura l'azione di contrasto si sia rivelata in grado di sviluppare effetti di deterrenza, spingendo i contribuenti all'adeguamento

⁸ Relazione concernente l'indagine su "I motivi di soccombenza dell'Amministrazione finanziaria nel processo tributario" – Deliberazione n. 4/2010/G del 22 marzo 2010.

spontaneo. Un impegno in tale direzione richiederebbe massima trasparenza e chiarezza di visione, insieme con un attento monitoraggio dell'entità e della definitività dei risultati di maggior gettito ottenuti e delle variabili che abbiano contribuito a determinarli.

La realtà, tuttavia, offre una situazione diversa, segnata da una ridotta conoscenza del fenomeno evasivo, anche per l'assenza di un'affidabile verifica ex post del maggior gettito ottenuto, distinguendo quello che è effettivamente recupero di evasione dagli effetti imputabili al ciclo economico o a fattori normativi, o puramente e semplicemente ad errori di stima. La sostanziale inesistenza di meccanismi e di procedure di rilevazione diretta ex post degli effetti stimati ex ante impedisce di rivedere e correggere gli errori e le approssimazioni con cui vengono formulate le valutazioni degli effetti finanziari dei provvedimenti. Si tratta di un limite che, come è intuitivo, incide negativamente sulla trasparenza delle manovre anti-evasione. Ma si tratta di un limite che si riflette anche sulla possibilità di disporre di preziosi feedback: per il Parlamento, per consentirgli di valutare, ed eventualmente riconsiderare, le proprie scelte legislative; per l'Amministrazione finanziaria, perché abbia la possibilità di promuovere opportune revisioni degli indirizzi applicativi.

Ad assicurare un'adeguata conoscenza del fenomeno evasivo non si è rivelata sufficiente neanche l'introduzione dell'obbligo di presentazione al Parlamento di una relazione annuale sui risultati di maggior gettito conseguiti con la lotta all'evasione. Anche perché la prescrizione del legislatore ha avuto un seguito inferiore alle attese. E' quanto avvenuto circa il rispetto della tempistica: il lieve ritardo registrato in occasione della prima esperienza (2007), si è dilatato a dismisura in occasione della seconda esperienza (2008), con uno slittamento pressoché annuale (dal previsto 30 settembre al 17 luglio dell'anno successivo). E' quanto è avvenuto in ordine al potenziale informativo fornito con la relazione: le (comprensibilmente) limitate indicazioni scaturenti dalla prima relazione risultano assenti nella seconda, in larga parte dedicata all'elencazione delle difficoltà insite nel far fronte all'adempimento e all'individuazione di un percorso di analisi da adottare nei successivi appuntamenti annuali.

La Corte ha proposto di allegare la relazione sui risultati della lotta all'evasione alla relazione unificata sull'economia e la finanza (Ruef) e non più ai documenti di bilancio per l'esercizio finanziario successivo.

4.4.2. L'evoluzione nell'applicazione degli studi di settore

Sull'efficacia dell'azione di contrasto all'evasione nell'indurre alla *compliance* ha inciso negativamente l'indebolimento giuridico degli studi di settore a seguito del ridimensionamento della loro valenza probatoria.

Introdotti nella seconda metà degli anni novanta e ritenuti un irrinunciabile strumento di accertamento in considerazione della peculiare struttura produttiva ed occupazionale del nostro paese (forte diffusione dell'impresa e del lavoro autonomo) e dei suoi riflessi sul funzionamento del sistema tributario (maggiore rischio di evasione, impossibilità di effettuare controlli analitici di massa, esigenze di semplificazione contabile), gli studi di settore sono stati quasi subito investiti da un'incertezza di fondo: da impiegare come forma di accertamento automatico, riversando sul contribuente l'onere di provare l'inattendibilità dei ricavi stimati, o solo come uno strumento di *compliance*, da utilizzare, prima, per indurre migliori comportamenti in sede di dichiarazione, e, poi, per la selezione dei contribuenti da accertare, restando comunque a carico dell'amministrazione l'onere di corroborare l'indicazione degli studi con ulteriori elementi necessari ai fini dell'accertamento?

Le disposizioni dettate dalla legge finanziaria per il 2008⁹ (art. 1, commi 252-254), la Giurisprudenza (Cassazione: sentenze SS.UU. 18 dicembre 2009 nn. da 26635 a 26638¹⁰) e la stessa Agenzia delle entrate (circolare 5/E/2008 e, soprattutto, circolare 19/E/2010 del 14 aprile 2010) ormai espressamente riconoscono che gli studi costituiscono solo una presunzione semplice anche per la parte che non è influenzata dagli indicatori di normalità economica e che, ai fini dell'accertamento, non bastano, pertanto, i soli risultati di Gerico, ma è sempre necessario passare per una fase di contraddittorio contribuente/amministrazione. Inoltre, gli stessi studi sono diventati irretroattivi ed è in corso una seconda revisione straordinaria motivata con la crisi economica, mentre si pensa ad un loro impiego supportato con il redditometro e si è contraddittoriamente parlato di una possibilità di scambio fra studi di settore e lotta all'evasione.

A tale ultimo proposito, va ovviamente condivisa la logica di realismo imposta dal perdurare di una crisi economica che ha colpito in profondità e che tarda ad essere superata, prolungando, per le imprese, il ridotto utilizzo degli impianti e, per i professionisti, i ritardi nei pagamenti. Nello stesso tempo non si possono, però, contraddire gli obiettivi per i quali lo strumento è stato introdotto e portato ad un grado molto avanzato di potenzialità accertativa.

Più in generale, si tratta, di sviluppi che vanno attentamente monitorati e pesati, per evitare che gli studi di settore finiscano con il perdere l'indubbia ed insostituibile capacità di induzione alla *compliance* che si sono con il tempo guadagnata.

Non si può, infatti, ignorare il contributo finora offerto dagli studi di settore nel fare emergere nuova base imponibile. Tale effetto è immediatamente percepibile ove si considerino le dimensioni assunte dal fenomeno dello "adeguamento spontaneo in dichiarazione" alle

⁹ Legge 24 dicembre 2007, n. 244.

¹⁰ "La procedura di accertamento standardizzato mediante l'applicazione dei parametri o degli studi di settore costituisce un sistema di presunzioni semplici, la cui gravità, precisione e concordanza non è *ex lege* determinata in relazione ai soli *standards* in sé considerati, ma nasce proceduralmente in esito al contraddittorio da attivare obbligatoriamente, pena la nullità dell'accertamento, con il contribuente".

risultanze degli studi di settore nel periodo 1998-2008: 4,6 milioni i contribuenti interessati (524 mila nell'ultimo anno, ossia il 15 per cento dei contribuenti che hanno applicato gli studi); oltre 30 miliardi di euro la maggiore base imponibile (4,1 miliardi nel solo 2008).

TAVOLA 15

GLI STUDI DI SETTORE: ESTENSIONE, ADEGUAMENTO SPONTANEO E MAGGIOR BASE IMPONIBILE

Periodo di imposta	Numero contribuenti che hanno applicato gli studi di settore	Contribuenti con adeguamento in dichiarazione		Maggior base imponibile	
		Numero	Incidenza sui contribuenti che hanno applicato gli studi di settore (%)	migliaia di euro	valore medio in euro (1)
1998	1.025.926	181.656	17,7	742.696	4.088
1999	1.464.927	260.701	17,8	1.147.803	4.403
2000	2.048.650	306.062	14,9	1.579.980	5.162
2001	2.558.897	368.257	14,4	1.968.020	5.344
2002	2.918.883	393.921	13,5	2.201.053	5.588
2003	3.123.179	327.959	10,5	2.362.546	7.204
2004	3.193.175	470.693	14,7	2.977.593	6.326
2005	3.275.227	533.400	16,3	3.401.154	6.376
2006	3.572.108	653.980	18,3	5.160.180	7.890
2007	3.734.932	615.356	16,5	4.406.763	7.161
2008	3.520.765	523.394	14,9	4.083.490	7.802
TOTALE		4.635.379		30.031.278	

(1): per contribuente con adeguamento in dichiarazione.

Fonte: MEF - Dipartimento delle finanze, marzo 2010.

Un'indicazione indiretta circa la capacità degli studi di settore di accrescere la *compliance* si ricava, invece, dal progressivo aumento negli anni della quota di contribuenti "congrui naturali", ossia che già sono in sintonia con le prescrizioni degli studi: circa il 60 per cento nel 2008, 11 punti in più rispetto a dieci anni prima.

Sulla capacità degli studi di incentivare una crescente *compliance* non sono state svolte analisi di controllo. So.Se., tuttavia, riferisce di aver esaminato a tal proposito uno specifico segmento della platea delle PMI, confrontando il volume d'affari dichiarato da alcuni comparti¹¹ e i relativi consumi delle famiglie stimati dall'Istat: fra il 1995 e il 2007 la quota di volume d'affari non dichiarato avrebbe subito un progressivo ridimensionamento, passando dal 42,2 per cento al 14,9 per cento. Il ridimensionamento della quota d'affari dichiarata è stato in una prima fase sostenuto e costante, dimezzandosi tra il 1995 ed il 2002 (da 42,2 per cento a 21 per cento; si è rallentato nei quattro anni successivi, raggiungendo il 19,8 per cento nel 2006, ed ha fatto registrare una nuova accelerazione nel 2007, l'ultimo anno per il quale le elaborazioni sono disponibili, con un valore inferiore al 15 per cento (14,9 per cento).

¹¹ Commercio al dettaglio di mobili; Commercio al dettaglio di abbigliamento e calzature; Alimentare; Lavanderie e tintorie; Manutenzioni e riparazioni; Ristorazione commerciale; Servizi dei parrucchieri e di trattamenti di bellezza; Commercio al dettaglio di orologi, articoli di gioielleria e argenteria; Commercio al dettaglio di dischi e nastri; Alberghiero; Commercio al dettaglio di fiori e piante.

4.4.3. Le valutazioni sulla variazione della *compliance*

4.4.3.1. Il rendimento comparato dell'Iva

In diverse occasioni la Corte ha richiamato l'attenzione sulla contraddizione che contraddistingue la politica fiscale: al particolare interesse mostrato dal nostro *policy maker* per la lotta all'evasione non ha finora corrisposto una sensibilità, altrettanto elevata, per il versante della relativa conoscenza del fenomeno e dei risultati prodotti dall'azione di contrasto.

Il deficit di conoscenza si è manifestato, innanzitutto, nelle incertezze e nei ritardi che si registrano nel nostro paese nell'applicazione della pratica della misurazione del fenomeno evasivo e della sua distribuzione per aree impositive, per settori economici e sul territorio. In sostanza, alle oggettive difficoltà di indagare un fenomeno dai contorni incerti e sfuggenti finiscono per aggiungersi quelle legate alle riserve ed allo scetticismo con cui si tende a guardare a qualsiasi tentativo di stima dell'evasione. Tanto più che non sembra ancora superata la tradizionale preoccupazione dell'Amministrazione di voler addirittura evitare che si venga a sapere che una qualche stima sia stata effettuata, nel timore che dati del genere possano essere strumentalizzati come riprova di inefficienza degli apparati amministrativi.

Il persistere di questi atteggiamenti di ritrosia aiutano a comprendere come gli approfondimenti e le analisi sull'evasione siano condotti in maniera episodica e semi riservata nell'ambito dell'Amministrazione finanziaria e i risultati che talora affiorano all'esterno risultino solo il frutto di iniziative individuali di ricercatori e funzionari, restando ufficialmente esclusa la diretta riconducibilità all'amministrazione.

Di recente, tuttavia, si colgono segnali di un'inversione di tendenza che, anche se non appare ancora in grado di colmare il deficit di conoscenza del fenomeno evasivo, sembra comunque testimoniare il diffondersi in seno all'amministrazione finanziaria della consapevolezza dell'esigenza di supportare l'operatività del contrasto all'evasione con la più ampia ed articolata conoscenza delle dimensioni del fenomeno evasivo e della sua distribuzione settoriale e territoriale.

Un tentativo di monitorare il fenomeno dell'evasione è stato recentemente posto in essere dal Dipartimento Finanze e si basa su una valutazione comparata, sollecitata dalla Corte, del rendimento dell'Iva in Italia e in altri cinque paesi europei. Considerando come "rendimento" la differenza tra l'imponibile teorico (desunto dalla contabilità nazionale) e la base Iva effettiva (rinveniente dalle dichiarazioni rese al fisco), si arriva a collocare l'Italia, con uno scarto pari al 29 per cento, in una posizione intermedia tra i sei paesi considerati: lo scarto è maggiore per Spagna ed Olanda (rispettivamente con il 36,8 e il 31 per cento), ma largamente inferiore per l'Inghilterra (22,3 per cento) e, soprattutto, per Germania e Francia (rispettivamente con il 9,4

per cento e il 5 per cento). A questa prima evidenza è stata associata una seconda, rappresentata dal rapporto fra il gettito lordo e i consumi nazionali (una sorta di *proxy* della base imponibile). L'“indice di rendimento” che ne scaturisce segnala, nel caso dell'Italia, un andamento decrescente fra il 2007 (10 per cento) e il 2009 (9,0 per cento).

Le due evidenze non autorizzano, secondo il Dipartimento delle finanze, a trarre conclusioni negative sul grado di evasione dell'Italia e su una possibile crescita del fenomeno nell'ultimo triennio. Secondo lo stesso Dipartimento, infatti, accanto a motivazioni che rinviano a problemi di omogeneità nel confronto fra dati fiscali e dati di diversa fonte, due fattori possono inquadrare in un'ottica fisiologica la flessione del gettito Iva in una congiuntura economica non positiva. Il primo è rappresentato da una ricomposizione della base imponibile, con una riduzione dei consumi durevoli (soggetti ad aliquote più alte) ed un aumento dei beni essenziali (che scontano aliquote ridotte o agevolate). Il secondo sarebbe invece legato al meccanismo di riscossione dell'imposta che, essendo plurifase, può determinare uno sfasamento temporale fra il momento della cessione del bene e quello del versamento della relativa imposta: è il caso, tipico di situazioni di crisi, in cui la cessione avvenga utilizzando scorte su cui parte dell'imposta è stata versata in un periodo precedente a quello della vendita finale.

Non può essere posto in dubbio che sia proprio la crisi all'origine dell'anomalia dell'andamento del gettito Iva, diminuito del 4 per cento nel 2008, a fronte di un aumento del 2,1 per cento del Pil, corretto per le importazioni nette. In assenza, tuttavia, di elementi informativi sul comportamento dei contribuenti nello stesso anno, non è possibile valutare se ed in quale misura tale anomalia sia riconducibile anche ad una riduzione della *tax compliance*.

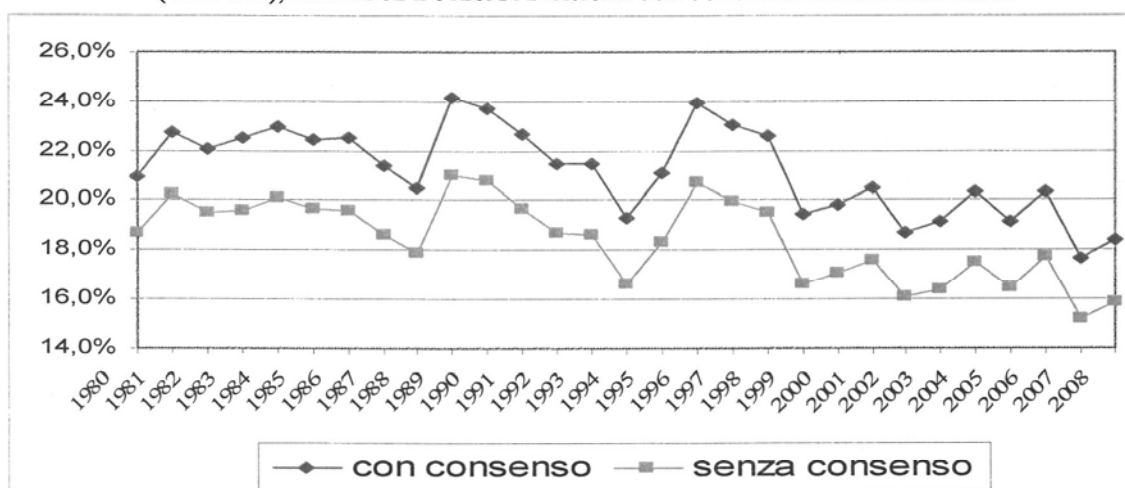
Indicazioni aggiuntive si desumono dagli approfondimenti condotti sul medesimo tema, su richiesta della Corte, dall'Agenzia delle Entrate, seguendo un approccio che si caratterizza, rispetto a quello precedentemente illustrato, per due aspetti innovativi: i) l'essere proiettato nel lungo periodo, analizzando il *VAT gap* (ottenuto sottraendo la base imponibile effettiva a quella potenziale e rapportando il risultato ottenuto al Prodotto Interno Lordo) esistente dal 1980 al 2008; ii) l'adottare una metodologia correntemente impiegata per il calcolo delle risorse proprie Iva da devolvere alla UE, integrandola con delle ipotesi sulle modalità con le quali si può manifestare l'evasione Iva, assumendo che essa possa avvenire sia con il consenso delle parti (cioè che acquirente e venditore si accordino per non pagare l'imposta), sia senza consenso (cioè che il venditore fatturi l'Iva al cliente e poi non la versi). Così facendo si ottiene un limite minimo ed uno massimo per la stima del *VAT gap*.

Il significativo arco temporale su cui spazia l'analisi consente all'Agenzia delle Entrate di sottolineare due aspetti:

1. una tendenza di lungo periodo al miglioramento della *compliance*, che si manifesta con una attenuazione del VAT gap che, misurato in rapporto al Pil, tocca il suo valore minimo nel 2007 (17,6 per cento nell'ipotesi con consenso e 15,2 per cento senza consenso);

FIGURA 1

DIFFERENZA TRA LA BASE IMPONIBILE POTENZIALE E QUELLA EFFETTIVA, RAPPORATA AL PIL (VAT GAP), NELLE DUE IPOTESI DI EVASIONE CON CONSENSO E SENZA CONSENSO.



2. pur in presenza di un *trend* decrescente, il VAT gap è storicamente caratterizzato da oscillazioni cicliche che vedono il susseguirsi di fasi espansive e fasi di contrazione. In ogni caso, l'incremento del VAT gap che si registra nel 2008 può essere interpretato come una riduzione della *compliance*.

Queste conclusioni sono accompagnate dall'Agenzia dalla precisazione che, al pari del rendimento, anche il *VAT gap* non misura unicamente l'evasione, ma comprende anche le somme non versate da contribuenti che non sono in grado di farlo. Una parte di questo fenomeno, ad esempio, può essere ascritta al mancato gettito proveniente da imprese che cessano la loro attività a causa di difficoltà economico finanziarie. Fenomeno che si è particolarmente accentuato nella parte finale del 2008 e nel corso del 2009, a causa dell'acuirsi della crisi economica.

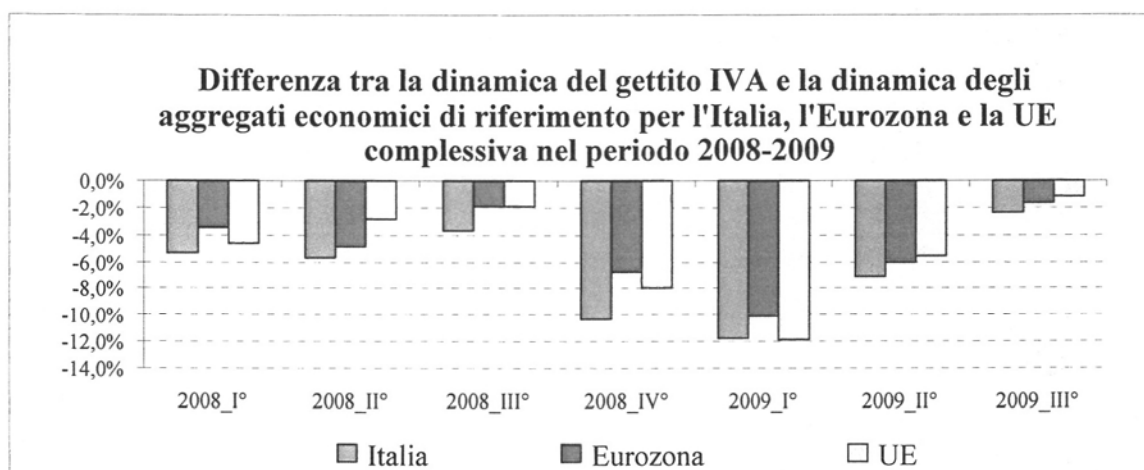
4.4.3.2. L'elasticità comparata del gettito Iva

Sempre in adesione alle sollecitazioni della Corte, l'Agenzia delle entrate ha analizzato il fenomeno evasivo e l'evoluzione della *compliance* anche attraverso un confronto – inevitabilmente, grezzo, ma sicuramente molto utilizzato dagli analisti di finanza pubblica – della dinamica segnata dagli aggregati macroeconomici più specificamente rilevanti (le risorse interne, pari alla somma del Pil e delle importazioni nette) e dal gettito Iva.

Rapportando la variazione tendenziale del gettito dell'imposta con l'analoga variazione delle risorse interne si ottiene un indicatore (elasticità), che va interpretato come una perdita di *compliance* quando assume un valore negativo, per effetto di una dinamica dell'Iva inferiore a quella delle risorse interne e che, invece, esprime un aumento della *compliance* nel caso in cui assume valori positivi.

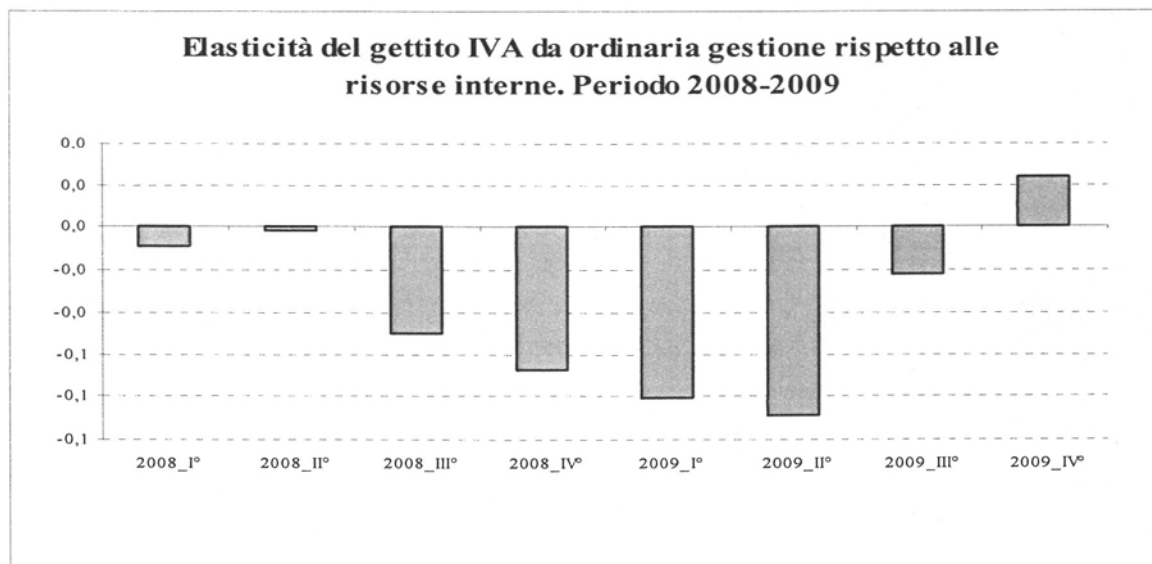
L'elasticità così calcolata consente di effettuare dei confronti internazionali. Dalla figura 2 si osserva che durante tutto il 2008 e nella prima parte del 2009 l'elasticità è risultata inferiore a zero sia per l'EU27 che per l'Eurozona, analogamente a quanto accaduto per l'Italia. Secondo le stime dell'Agenzia, insomma, il fenomeno della perdita di *compliance* sarebbe generalizzato; ciò che renderebbe plausibile presupporre che sia prevalentemente legato alla negativa congiuntura economica, iniziata sul finire del 2008 e proseguita per tutto il 2009.

FIGURA 2



Se poi si focalizza l'attenzione solo sull'Italia, l'Agenzia osserva che il quarto trimestre 2009 evidenzia una inversione di tendenza rispetto agli otto trimestri precedenti. Infatti, negli ultimi tre mesi dell'anno la crescita del gettito Iva è risultata superiore a quella fatta registrare dalle risorse interne a disposizione del Paese. Dalla figura 3 emerge chiaramente il fenomeno, in quanto, dal primo trimestre 2008 fino al terzo 2009, l'elasticità è risultata sistematicamente inferiore a zero, mentre diventa positiva nel quarto 2009.

FIGURA 3



Pur nella diversità dei metodi di impiegati e delle (invero contenute) divergenze circa il livello e l'evoluzione segnata dalla *compliance*, le analisi del Dipartimento delle finanze e dell'Agenzia delle entrate suggeriscono un'identica conclusione in ordine all'importanza che, nella valutazione del fenomeno evasivo, assume la capacità di isolare all'interno delle variabili che influiscono sull'evoluzione del gettito quelle che più specificamente possano intercettare mutamenti del comportamento dei contribuenti.

In effetti, se non può essere posto in dubbio che sia proprio la crisi all'origine dell'anomalia dell'andamento del gettito Iva, diminuito del 4 per cento nel 2008, a fronte di un aumento del 2,1 per cento del Pil, corretto per le importazioni nette; così come, a maggior ragione, non può escludersi che all'origine dell'ulteriore flessione del gettito Iva registrata nel 2009 (-6,7 per cento, quasi il doppio rispetto alla flessione delle risorse interne) vi sia proprio l'accentuarsi della crisi. Nello stesso tempo, però, in assenza di elementi informativi sul comportamento dei contribuenti negli stessi anni, non è possibile valutare se ed in quale misura l'anomalo andamento dell'Iva sia riconducibile anche ad una riduzione della *tax compliance*.

4.5. Principali criticità emerse

4.5.1. Omessi e ritardati pagamenti

Secondo quanto riferito dall'Amministrazione, dal controllo automatizzato delle dichiarazioni per ciascun periodo d'imposta mediamente emergono somme dovute per importi complessivi di circa 14 miliardi di euro.

Tuttavia, per meglio comprendere la dimensione del fenomeno degli omessi/tardivi versamenti va tenuto conto di una serie di fattori che lo influenzano. In primo luogo, gli esiti a debito iscritti a ruolo possono essere oggetto di autotutela parziale o totale, a seguito di ulteriori chiarimenti forniti dai contribuenti e non fatti valere prima della notifica della cartella di pagamento. In secondo luogo, solo una parte dell'ammontare complessivo delle somme a debito può ricondursi al fenomeno degli omessi/tardivi versamenti, in quanto dal controllo automatizzato emergono anche rettifiche della dichiarazione ovvero recuperi derivanti da indebite detrazioni e deduzioni, perdite non riportabili negli anni successivi, crediti non spettanti. Gli effetti di tale recuperi determinano anch'essi insufficienti versamenti, difficilmente distinguibili dal mancato o tardivo versamento delle imposte dichiarate.

Vanno, poi, ricordati i soggetti sottoposti a fallimento o a procedure concorsuali, per i quali ordinariamente si riscontra il mancato versamento delle imposte dovute.

Tenendo conto di queste considerazioni, l'Amministrazione ha stimato per l'anno d'imposta 2006, ultima annualità interamente liquidata, che l'importo complessivo netto degli omessi/tardivi versamenti ammonta approssimativamente a 7 miliardi di euro, in linea con i dati degli anni precedenti.

L'Amministrazione non ha fornito elementi per poter valutare se dopo il 2006 il fenomeno sia in aumento o in diminuzione. Così come non è chiaro se e quanto l'evoluzione dei comportamenti dopo il 2006 sia stata influenzata:

a) dall'introduzione della sanzione penale per omesso versamento Iva superiore a 50.000 euro e per indebita compensazione (DL n. 223 del 2006, art. 35, comma 7), i cui effetti si sono manifestati dal dicembre 2006;

b) dalla sopravvenuta possibilità di rateazione delle comunicazioni di irregolarità (dal 2009).

Data la rilevanza degli importi dichiarati e non versati, per contrastare il fenomeno degli omessi o insufficienti versamenti d'imposta, nel dicembre 2009 è stata disposta l'attivazione di specifici controlli selettivi, da effettuare ai sensi degli articoli 36bis del d.P.R. n. 600/1973 e 54bis del d.P.R. n. 633/1972, diretti ad intercettare con modalità più tempestive rispetto agli ordinari controlli, le violazioni commesse in materia di corretto adempimento degli obblighi di versamento. L'attività appare anche utile a contrastare l'utilizzo del ravvedimento operoso quale strumento di finanziamento dell'impresa a basso costo dopo la riduzione delle sanzioni operata con il DL n. 185 del 2008.

L'Agenzia delle entrate ha individuato quelle posizioni che, sulla base di specifici fattori di rischio, sono state sottoposte a controllo anticipato da parte degli uffici. In particolare,

l'individuazione delle posizioni "potenzialmente rischiose" è avvenuta sulla base di due direttrici fondamentali:

1. Soggetti per i quali sono stati contestati omessi versamenti per importi rilevanti nei periodi di imposta già sottoposti a controllo automatizzato;
2. Soggetti per i quali, con riferimento alle dichiarazioni presentate relativamente all'ultimo periodo di imposta (di norma l'anno di imposta 2008), non risultano effettuati i relativi versamenti per importi rilevanti a fronte di base imponibile dichiarata.

Attualmente il controllo è ancora in corso di esecuzione da parte degli Uffici, con risultati che appaiono positivi e che sembrano confermare la persistente gravità del problema: relativamente all'anno d'imposta 2008 sono stati effettuati 7.627 controlli, per un importo di oltre 1,2 miliardi.

4.5.2. Rate del condono tributario non versate

L'indagine svolta dalla Corte sui risultati del condono tributario del 2002-2004¹² si era conclusa rilevando che il successo quantitativo del condono, pur notevole, appariva tuttavia ridimensionato, non solo dai costi amministrativi e di opportunità che aveva comportato, ma anche e soprattutto dal fatto che ben 5,2 miliardi dei 26 miliardi dichiarati come dovuti dai condonati non erano stati poi versati neppure dopo l'iscrizione a ruolo e la notifica delle relative cartelle di pagamento. Sulle azioni amministrative poste in atto da parte dell'Agenzia delle entrate e di Equitalia S.p.A. per il recupero degli importi dichiarati e non versati la Corte dei conti ha in corso ulteriori specifiche attività di monitoraggio e controllo.

A seguito delle raccomandazioni formulate a conclusione dell'indagine della Corte, è stato introdotto, con la legge n. 9/2009, il nuovo articolo 16bis nella legge n. 289/2002, in materia di facilitazione del recupero di somme iscritte a ruolo a carico dei contribuenti che non hanno versato importi dovuti ai sensi delle definizioni agevolate previste dalla legge stessa. 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

¹² 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.

pagamento, può utilizzare i dati relativi ai rapporti finanziari di cui dispone l'Agenzia delle entrate.

Secondo quanto riferito da Equitalia, già l'individuazione dei soggetti per i quali sono stati emessi ruoli, a fronte del mancato rispetto delle obbligazioni assunte a seguito delle definizioni agevolate ex art. 9bis (omessi versamenti) della legge n. 289 del 27 dicembre 2002, è risultata particolarmente problematica in considerazione della mancanza di un autonomo codice tributo atto ad identificare gli importi affidati in riscossione alle società del Gruppo. Si è reso, pertanto, necessario procedere alla ricostruzione del dato filtrando, dalla base dati relativa alle iscrizioni a ruolo, i soggetti e gli anni di imposta interessati, quali risultanti da una estrazione effettuata dalla base dati relativa alle dichiarazioni presentate per fruire delle citate definizioni agevolate. Viceversa, non sono emersi particolari problemi nella rilevazione dei dati riguardanti le altre tipologie di definizioni agevolate, tutte contraddistinte da autonomi codici tributo.

Una volta individuati i soggetti interessati, si è provveduto ad effettuare le necessarie verifiche di quanto riscosso a seguito della notifica delle cartelle di pagamento.

L'analisi delle evidenze gestionali riferite ai soggetti ed agli anni di imposta in esame – elaborate sulla base delle risultanze delle basi informative del Gruppo Equitalia ed opportunamente aggiornate anche a seguito delle necessarie verifiche e riconciliazioni contabili – ha fornito i seguenti esiti, aggiornati a fine gennaio 2010:

TAVOLA 16

STATO DELLA RISCOSSIONE DELLE RATE DEL CONDONO NON VERSATE

<i>(milioni di euro)</i>						
Tipologia di condono	Carico lordo	Sgravio	Carico netto	Carico riscosso	Carico residuo	% riscosso su carico netto
Art. 9bis legge n. 289/2002	4.422,32	901,64	3.520,68	564,07	2.956,61	16,0
Tipo modello 288 (artt. 8, 9 e 14)	979,10		979,10	130,40	848,70	13,3
Tipo modello 289 (artt. 7, 15 e 16)	897,66	1,72	895,94	91,56	804,39	10,2
Totale	6.299,08	903,36	5.395,72	786,03	4.609,70	14,6

Fonte: Agenzia delle entrate.

A fronte di un carico iniziale da riscuotere pari complessivamente a 6.299 milioni di euro sono stati disposti sgravi per un ammontare di circa 903 milioni di euro; il carico netto totale da riscuotere, pertanto, è risultato pari a 5.396 milioni di euro. A fine gennaio 2010 sono stati riscossi circa 786 milioni di euro, che rappresentano il 14,6 per cento del predetto carico netto.

Con specifico riguardo al condono ex art. 9bis della legge n. 289 del 27 dicembre 2002, la tabella che segue contiene il riepilogo dei dati, articolati per anno di imposta.

TAVOLA 17

DETTAGLIO CONDONO EX ART. 9BIS LEGGE N. 289/2002

(milioni di euro)

Anno imposta	Carico	Sgravio	Carico netto	Riscosso	Residuo	% riscosso su carico netto
2000	752,70	90,83	661,87	121,39	540,47	18,3
2001	1.630,10	532,27	1.097,83	190,68	907,14	17,4
2002	1.004,76	193,38	811,38	118,73	692,66	14,6
2003	1.034,76	85,16	949,60	133,27	816,34	14,0
Totale	4.422,32	901,64	3.520,68	564,07	2.956,61	16,0

Fonte: Agenzia delle entrate

Per tale tipologia di condono, la percentuale di riscossione risulta complessivamente pari al 16 per cento del carico netto totale, con punte minime rispettivamente del 14,6 e del 14 per cento per gli ultimi due anni di imposta 2000 e 2001.

Nel precisare che le procedure di riscossione coattiva in esame sono tuttora in corso, Equitalia ha evidenziato che, in ossequio alle previsioni normative di cui all'art. 32 comma 7 DL n. 185/2008, uno degli strumenti sui quali si fonda l'azione di recupero delle partite debitorie in questione è costituito dall'accesso ai conti bancari. Tuttavia, per esigenze legate a specifiche prescrizioni del Garante per la *privacy*, la completa operatività dello strumento per le società del Gruppo è stata resa possibile soltanto a partire dagli ultimi mesi dell'anno 2009. C'è, quindi, da sperare che l'azione di recupero potrà essere d'ora in avanti molto più incisiva, anche se va tenuto conto che l'insolvenza, soprattutto nei casi più rilevanti, è spesso preordinata.

L'indagine in corso da parte della Sezione centrale di controllo sulla gestione potrà accertare in dettaglio sia l'adeguatezza delle misure disposte per assicurare la riscossione delle rate non versate, sia i condizionamenti esercitati in negativo dalla ritardata possibilità di accesso ai conti bancari dovuta ai rilievi del Garante della Privacy, ma già dai dati sopra riportati appare evidente che i risultati ottenuti non si possono considerare affatto soddisfacenti e non sembrano giustificare attese ottimistiche.

4.5.3. Compensazioni e rimborsi

Le compensazioni effettuate ed i rimborsi in conto fiscale erogati nel 2009 risultano dal prospetto che segue e complessivamente ammontano a poco meno di 40 miliardi.

TAVOLA 18

LE COMPENSAZIONI EFFETTUATE ED I RIMBORSI IN CONTO FISCALE EROGATI - 2009
(milioni di euro)

2009	Compensazioni F24			Rimborsi in conto fiscale
	Iva	Imposte dirette	Agevolazioni	
Gennaio	2.765,30	248,50	111,30	1.128,20
Febbraio	2.357,50	224,80	99,00	1.515,10
Marzo	1.749,00	203,50	198,60	845,80
Aprile	1.283,20	153,00	314,00	0,00
Maggio	1.482,80	204,90	586,00	701,60
Giugno	1.668,50	1.735,90	269,50	506,10
Luglio	2.021,10	2.631,40	329,00	515,00
Agosto	1.775,20	1.942,10	236,30	385,70
Settembre	551,00	217,40	147,00	584,60
Ottobre	672,10	246,50	258,70	1.229,90
Novembre	763,10	441,90	266,90	726,30
Dicembre	1.570,10	1.452,50	463,80	0,00
Totale	18.658,90	9.702,40	3.280,10	8.138,30

Fonte: Agenzia delle entrate

Il decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, ha introdotto a partire dal 1998 il sistema del versamento unificato, che prevede l'utilizzo di un unico modello per il pagamento di imposte, tasse e contributi (denominato modello F24), con la possibilità per i contribuenti di compensare gli importi a debito con eventuali crediti, anche di diversa natura. Prima dell'introduzione del modello F24, invece, i crediti tributari potevano solo essere richiesti a rimborso, oppure essere utilizzati per compensare, attraverso le dichiarazioni, debiti fiscali della stessa natura.

La gestione contabile del sistema del versamento unificato, nonché la ripartizione e rendicontazione delle somme riscosse tra i vari enti percettori (Erario, INPS, enti locali, etc.) sono demandate all'Ufficio Struttura di Gestione dell'Agenzia delle entrate, ai sensi dell'articolo 22, comma 1, del d.lgs. n. 241/1997.

Le compensazioni esercitate dai contribuenti comportano minori entrate per l'Erario; pertanto, al fine di rispettare l'obbligo di contabilizzare le entrate erariali "al lordo" di eventuali poste negative, la Struttura di Gestione effettua la regolazione contabile di tali minori entrate attraverso l'utilizzo di appositi fondi messi a disposizione dall'Erario ed accreditati sulla contabilità speciale n. 1778.

Ai sensi del decreto interministeriale n. 183 del 22 maggio 1998, la Struttura di Gestione è soggetta al controllo di un apposito Comitato di Vigilanza, composto da rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero del lavoro e degli enti percettori.

I crediti utilizzabili in compensazione possono per lo più derivare da:

- a) versamenti fiscali in acconto eccedenti rispetto al dovuto (per Ire, Ires, Irap, ecc.);
- b) Iva a credito pagata maggiore dell'Iva a debito incassata;

- c) agevolazioni fiscali concesse in forma di crediti d'imposta da utilizzare, ove previsto dalla normativa di riferimento, in compensazione tramite modello F24.

Le compensazioni esercitate per versare somme di natura diversa dal credito utilizzato non possono eccedere l'importo di 516.456,90 euro all'anno, per singolo contribuente; l'eventuale credito residuo deve essere utilizzato con altre modalità. Le compensazioni derivanti da crediti tributari possono essere esercitate a partire dal 1° giorno del periodo d'imposta successivo al quale il credito si riferisce, anche prima della presentazione della relativa dichiarazione.

Al riguardo, tuttavia, si segnala che l'articolo 10 del DL n. 78/2009, ha introdotto, a decorrere dal 1° gennaio 2010, alcune novità in materia di utilizzo dei crediti Iva, al fine di contrastare il fenomeno delle compensazioni indebite. In particolare, è previsto che la compensazione di crediti Iva per importi superiori a 10.000 euro annui possa essere effettuata a partire dal giorno 16 del mese successivo a quello di presentazione della dichiarazione o istanza da cui il credito emerge. Inoltre, è stabilito che i soggetti che intendano utilizzare crediti Iva per importi superiori a 15.000 euro annui siano tenuti a richiedere l'apposizione del visto di conformità sulla relativa dichiarazione.

Ciò al fine di poter riscontrare – in fase di acquisizione del versamento – l'esistenza del credito Iva all'interno della dichiarazione o istanza presentata dal contribuente.

Allo scopo di eseguire il citato riscontro, è stato previsto che le compensazioni Iva per importi superiori a 10.000 euro possano essere effettuate esclusivamente attraverso i servizi telematici di versamento offerti dall'Agenzia delle Entrate; pertanto, per tali operazioni, i contribuenti non possono utilizzare i sistemi di pagamento (F24 cartaceo, *home banking*, CBI) offerti dagli intermediari (banche, Poste Italiane, agenti della riscossione).

Le compensazioni connesse alle agevolazioni fiscali possono essere effettuate, fino ad un importo massimo di 250.000 euro annui, solo in presenza dei requisiti stabiliti dalla normativa di riferimento, che in genere prevede anche la presentazione di un'apposita istanza preventiva per poter fruire del beneficio, nonché limiti di spesa annuali per la concessione dell'agevolazione, in base alle risorse complessivamente stanziare. Ai sensi dell'art. 5 del DL 138/2002, la Struttura di Gestione trasmette mensilmente al Ministero dell'economia e delle finanze ed al Ministero dello sviluppo economico i dati di consuntivo sull'utilizzo in compensazione dei crediti d'imposta derivanti da agevolazioni fiscali, per consentire il monitoraggio dell'utilizzo delle risorse finanziarie allo scopo stanziare.

Da ultimo il nuovo DL n. 78/2010 all'art. 31 ha stabilito la preclusione all'autocompensazione in presenza di debito su ruoli definitivi. La norma dispone il divieto della compensazione dei crediti d'imposta relativi alle imposte erariali, fino a concorrenza

dell'importo dei debiti, di ammontare superiore a 1500 euro, iscritti a ruolo per imposte erariali e relativi accessori, e per i quali è scaduto il termine di pagamento¹³. Alla misura sono associati effetti di maggiori entrate di 4,7 miliardi per il triennio 2011-13, la stima, come argomentato dalla Corte in sede di audizione parlamentare, appare tuttavia scarsamente affidabile in ragione dell'ipotesi sulla quale si basa di una quota del 20 per cento di coincidenza fra contribuenti in posizione creditoria e contribuenti in posizione debitoria – ipotesi sicuramente troppo semplicistica giacché non sembra essere il risultato di alcuna verifica, neppure campionaria.

Per quanto riguarda i rimborsi Iva - il cui abuso è legato soprattutto alle frodi tipo carosello, spesso di dimensioni comunitarie - essi vengono corrisposti ai contribuenti principalmente tramite il c.d. "conto fiscale", secondo una procedura di erogazione che si può così schematizzare:

- il contribuente presenta apposita richiesta di rimborso all'Agente della riscossione competente per territorio, protocollata in ordine cronologico;
- l'erogabilità del rimborso è soggetta a controlli di carattere preventivo da parte degli uffici dell'Agenzia, nonché alla prestazione di apposita garanzia;
- nel caso in cui il rimborso richiesto sia maggiore di 516.456,90 euro, la parte eccedente sarà erogata solo a seguito di apposita disposizione da parte dell'ufficio dell'Agenzia.

Ai sensi del decreto ministeriale del 1° febbraio 1999, gli agenti della riscossione trasmettono alla Struttura di gestione, attraverso apposito flusso telematico, le informazioni relative ai rimborsi erogabili (derivanti da richiesta del contribuente ovvero disposti dall'ufficio). La Struttura di gestione, utilizzando i fondi stanziati su appositi capitoli di spesa e trasferiti sulla contabilità speciale n. 1778, accredita periodicamente le somme necessarie ai singoli agenti della riscossione al fine di consentire la materiale erogazione dei rimborsi ai contribuenti.

Successivamente, gli agenti della riscossione trasmettono agli istituti bancari ove sono aperti i conti correnti dei contribuenti gli elenchi dei beneficiari dei rimborsi ed accreditano alle banche le somme necessarie per procedere al pagamento.

4.5.4. Scudo fiscale e lotta all'evasione internazionale

Con il 30 aprile 2010 si è chiusa, con l'emersione di ulteriori 9,2 miliardi di capitali (molto meno dei 30 miliardi ipotizzati) e di un gettito di 694 milioni, dopo la riapertura disposta dal decreto mille proroghe n. 194/2009, convertito nella legge 26 febbraio 2010 n. 25, l'ultima fase delle operazioni di "Rimpatrio dei capitali in Italia" con maggiorazione di aliquota al 6 per

¹³ Sarebbe interessante disporre di elementi in ordine al delitto di compensazione indebita di cui all'art. 10quater del d.lgs n. 74 del 2000, aggiunto dall'art. 35, comma 7, del DL 223 del 2006, a cominciare dal numero dei casi finora rilevati.

cento fino al 28 febbraio e successivamente al 7 per cento, rispetto all'aliquota del 5 per cento applicata, nella prima fase, fino al 15 dicembre 2009. Il 95 per cento dei 9,2 miliardi è costituito da "rimpatri in Italia".

La prima fase si era conclusa con il rimpatrio di 95 miliardi e un gettito di 4,9 miliardi. Il bilancio finale dell'operazione si chiude così con un incasso complessivo per l'Erario di 5,6 miliardi ed un recupero di attività per complessivi 104,5 miliardi di euro (il 98 per cento dei quali costituiti da "rimpatri in Italia"). L'importo effettivamente rientrato in Italia è tuttavia solo una parte di questa cifra, in quanto i rimpatri meramente giuridici, pur essendo considerati "effettivi" alla pari dei rimpatri veri e propri - che sono, invece, solo quelli "liquidati" - analogamente a quanto avviene per le regolarizzazioni non comportano alcun disinvestimento di attività estere. Dei 95 miliardi rimpatriati nel 2009 solo un terzo (33 miliardi), infatti, sono stati rimpatriati con liquidazione, dando luogo ad una riduzione dei depositi esteri per 23,8 miliardi. I rimanenti 60 miliardi di attività estere emerse, regolarizzate, ma non disinvestite, non formano oggetto di registrazione nella bilancia dei pagamenti. Secondo quanto annunciato, l'importo dei capitali rimpatriati con liquidazione nel 2010 sarà reso noto nel prossimo mese di ottobre.

Ai soli capitali rimpatriati con liquidazione, ma il cui importo si avvicina, comunque, ai 35 miliardi, vanno ricollegati potenziali effetti benefici per l'economia.

Accanto al positivo impatto economico dei capitali rimpatriati con liquidazione ed ai benefici anche fiscali che ne potranno derivare e che si aggiungono ai 5,6 miliardi di gettito delle regolarizzazioni, vanno, naturalmente considerati gli aspetti critici che, in termini generali, sono gli stessi a suo tempo evidenziati dalla Corte per i condoni. In particolare, c'era il rischio che la sanatoria potesse essere percepita dai contribuenti come un segnale di allentamento del rigore fiscale, o addirittura di promessa di un nuovo condono, con la conseguenza di vanificare gli effetti di deterrenza delle misure anti-evasione prima e contestualmente introdotte. Le ulteriori e forti misure di contrasto contenute nel DL n. 78/2010 sicuramente contribuiscono a ridurre tale rischio.

Più in particolare, però, la Corte ha evidenziato la necessità di un raccordo tra lo scudo fiscale e le disposizioni - e relative stime degli effetti di gettito - dello stesso DL 78 relative al contrasto ai paradisi fiscali (art. 12) e agli arbitraggi fiscali internazionali (art. 13), nonché le ulteriori disposizioni contenute in materia di contrasto ai paradisi fiscali nel decreto mille proroghe, che appaiono insistere sulla medesima base imponibile e che sono legate tra loro, almeno in parte, da un rapporto di alternatività.

Si è inoltre osservato come vada considerato che, per effetto dei meccanismi preclusivi all'accertamento propri della sanatoria, alle entrate già conseguite entro l'originario termine del 15 dicembre 2009 ed a quelle che, con ogni probabilità, sarebbero affluite per effetto della

riapertura del termine, si sarebbero inevitabilmente avute minori entrate dall'attività di accertamento e controllo. Infatti, era altamente probabile che, in un certo numero di casi, i risultati positivi delle indagini sviluppate dall'amministrazione finanziaria nel corso degli anni 2010 e seguenti non si sarebbero potuti tradurre in atto di accertamento a causa delle disposizioni ostative di cui all'art. 13bis del DL n. 78/2009.

I rischi di sovrapposizione di più gettiti riferibili alla stessa base imponibile vengono tuttavia contestati, o quanto meno ampiamente ridimensionati, da chi, pur riconoscendo che la sanatoria è uno strumento eccezionale giustificato solo in un momento altrettanto eccezionale e non in una situazione tributaria normale, pone l'accento sul fatto che buona parte delle somme scudate erano di difficile e costosa recuperabilità attraverso l'attività di accertamento in quanto erano state esportate in paesi lontani¹⁴, poco permeabili dall'attività ordinaria di verifica. Senza trascurare che, grazie al rimpatrio, sono stati acquisiti a tassazione per il futuro i redditi dei patrimoni scudati. A questo proposito andrebbe valutato se la scarsa adesione allo scudo, registrata, come si è visto, in sede di proroga, non possa essere in qualche modo interpretata come un indicatore di ormai avanzato prosciugamento dei "giacimenti" di evasione internazionale.

La Corte ha peraltro fatto anche presente che il rischio di un cumulo di due gettiti con riferimento alla medesima base imponibile non era formalmente attuale, nella misura in cui i documenti di bilancio recavano maggiori entrate solo per quanto riguarda gli artt. 12 (poco più di 1,5 miliardi per il triennio 2010-2012) e 13 (circa 1,3 miliardi per il medesimo arco temporale), mentre lo scudo fiscale era stato oggetto di una previsione solo "simbolica" (1 euro).

Diversamente, però, allorquando si avesse avuto contezza del gettito effettivo rinveniente dall'operazione scudo fiscale, non sarebbe stato più possibile ignorarne i riflessi di "cannibalizzazione" sul gettito a suo tempo intestato alle disposizioni dell'art. 12 di contrasto ai paradisi fiscali ed utilizzato a pieno titolo a copertura della manovra 2010-2012. Sarebbe stato allora giocoforza fare chiarezza su come i contribuenti e le attività economico-finanziarie detenute all'estero si sarebbero distribuiti fra le due opzioni (non emersione/emersione), avendo cura di evitare il rischio di duplicazione, anche parziale, nell'utilizzo di uno stesso gettito.

E', questo, un tipo di analisi che dovrebbe trovare la sua naturale sede nell'apposita relazione annuale al Parlamento sui risultati della lotta all'evasione che, tuttavia, per l'esercizio 2009 non è stata a tutt'oggi presentata neppure in allegato al rendiconto.

¹⁴ In realtà, quasi tutte le somme regolarizzate erano molto vicine all'Italia, in Svizzera in primo luogo.

4.5.5. I limiti della conoscenza del fenomeno dell'evasione, dei connessi comportamenti dei contribuenti e dei risultati dell'azione di contrasto

Considerando i principali provvedimenti che hanno dato corpo alle manovre di finanza pubblica varate negli ultimi due anni (la legge n. 133 del 2008, le leggi nn. 2 e 33 del 2009, la legge n. 102 del 2009 e, ora, il DL n. 78/2010), si arriva a quantificare in circa 37 miliardi il maggior gettito intestato alla lotta all'evasione per il quinquennio 2009-2013. Si tratta di dimensioni rilevanti che certamente non esauriscono gli ampi spazi che – come ripetutamente evidenziato dalla Corte - il fenomeno evasivo presenta nel nostro paese.

A fronte dell'indiscutibile portata di tale impegno si colloca il rammarico di non potere contare su analisi – fattibili sulla base dei dati disponibili – sulle variazioni di comportamento inducibili dai provvedimenti di deterrenza e di efficientamento della gestione. Un limite che – come la Corte ha più volte sottolineato – impedisce di valutare compiutamente l'efficacia delle politiche intraprese, il grado di realizzabilità delle singole misure, gli effettivi ritorni sotto il profilo del gettito.

Tale limite non impedisce, tuttavia, di concludere che la strategia antievasione guadagnerebbe molto in termini di efficacia puntando sugli strumenti effettivamente idonei a favorire un forte innalzamento dei livelli di *compliance*. Ormai non è difficile individuare gli evasori, almeno quelli più comuni, che occultano parte dei ricavi o dei compensi conseguiti. Gli strumenti di cui dispone l'Amministrazione sono a tal proposito già molto efficaci: basti pensare alle indagini finanziarie o alle metodologie di controllo che consentono anche il ricorso a presunzioni, purché gravi, precise e concordanti. Il problema principale, quindi, non è più quello di ulteriormente potenziare i poteri investigativi, considerato che comunque il numero di controlli approfonditi espletabili annualmente dall'Amministrazione difficilmente potrà, anche in futuro, superare i 200-300 mila, su una platea di quattro - cinque milioni di soggetti potenzialmente a rischio. Non è, peraltro, né immaginabile, né auspicabile, che i frutti del contrasto all'evasione debbano essere tutti, esclusivamente e permanentemente, legati alla crescente attività di repressione.

Il vero problema da risolvere è quello di indurre comportamenti spontanei di massa più corretti. Completando e rafforzando le misure che possono favorire la naturale emersione delle basi imponibili (generalizzata acquisizione dei dati relativi ai rapporti con clienti e fornitori, comunicazione annuale al fisco dei dati finanziari di sintesi di tutte le posizioni censite nell'anagrafe dei rapporti, ecc.). E riportando il sistema sanzionatorio - la cui forza di dissuasione è oggi forse eccessivamente indebolita, soprattutto nei confronti delle evasioni più diffuse, in conseguenza di un impiego "agevolato" finalizzato a premiare la deflazione del contenzioso- ad un livello di effettiva deterrenza. Insieme a queste misure potrebbe, poi, essere opportuno valutare anche la possibilità di adottare strumenti giuridici idonei a consolidare i

risultati dell'azione di accertamento svolta nei confronti di singoli contribuenti in termini di di comportamenti corretti nel futuro ed evitando di dover reiterare lo stesso oneroso percorso probatorio, pur in assenza di significativi mutamenti nello svolgimento dell'attività.

Di tutto ciò l'Amministrazione sembra essere consapevole, anche se tardano a concretizzarsi le iniziative che sarebbero necessarie. Anche nell'ultima relazione del MEF concernente i risultati derivanti dalla lotta all'evasione (aggiornata al 31 dicembre 2008 e comunicata al Senato della Repubblica il 17 luglio 2009) si indicava come fosse ritenuto “interessante analizzare quanta parte dell'evasione fiscale recuperata (...) migliora la *tax compliance* dei contribuenti”. A tal fine si indicava come fosse ritenuto auspicabile “quantificare (ove possibile) in che misura l'attività di accertamento genera degli effetti (...) nella determinazione delle basi imponibili dei contribuenti precedentemente accertati.”. L'inciso “ove possibile” segnalava la difficoltà, presente sin da allora, di organizzare e realizzare tale tipo di studio. Per una valutazione completa degli effetti della filiera “controllo-riscossione” sulla propensione ad uno spontaneo e corretto adempimento degli obblighi tributari occorre, infatti, considerare anche gli effetti indotti generati sulla platea dei contribuenti non accertati ed isolare tali effetti da quelli che normalmente possono derivare dal ciclo economico e dai provvedimenti normativi. Opportunamente, in sede di “Relazione”, era stato indicato come si stesse “valutando il ricorso ad una analisi *panel* applicata ai contribuenti” al fine di indagare sulle cause “strutturali e congiunturali che stanno dietro alle modifiche dei comportamenti eventualmente registrati.”

Un'ulteriore indicazione riguardava la costruzione di appositi “indicatori di *compliance*” per analizzare il comportamento dei contribuenti rispetto agli adempimenti tributari (dichiarazioni e versamenti). Secondo quanto riferito dall'Amministrazione, il Dipartimento delle finanze (in collaborazione con l'Agenzia delle Entrate) ha avviato uno studio per l'individuazione di alcuni “indicatori sintetici di *compliance*”. Tale attività, che rappresenta uno degli obiettivi del Dipartimento delle finanze, è iniziata alla fine del 2009 e si sta attualmente svolgendo in collaborazione con l'Agenzia. Lo studio prevede, come primo passo, l'analisi dei dati e delle informazioni presenti nel sistema informativo della fiscalità con lo scopo di esaminare il rispetto o la violazione degli adempimenti cui sono obbligati i contribuenti, nel momento della presentazione delle dichiarazioni ed in quello del successivo versamento delle imposte.

Sulla base delle informazioni desunte, potrebbero essere individuate proposte di azioni da porre in essere per l'aumento della *Tax compliance*. Nel lavoro si dovrebbero anche valutare quali siano le possibili misure di semplificazione suscettibili di aumentare l'adesione spontanea agli adempimenti fiscali. Ciò presuppone una convinta e sistematica collaborazione del

Dipartimento finanze con l'Agenzia delle entrate, che dispone dei dati relativi alle dichiarazioni ed ai versamenti, ai contribuenti accertati ed agli esiti dei controlli.

Lo studio si dovrebbe sviluppare seguendo due filoni di indagine:

1 - la costruzione di appositi indicatori finalizzati a studiare eventuali modifiche nel tempo del comportamento dei contribuenti, sia per quanto riguarda la presentazione delle dichiarazioni, sia per il versamento delle imposte. Il monitoraggio di questi indici metterà in luce i mutamenti del sistema tributario verso una maggiore o minore semplificazione nell'amministrazione e gestione delle imposte.

2 - L'analisi di tipo strutturale sul comportamento dei contribuente (utilizzando anche metodologie di analisi *panel*, di cui si è detto) sfruttando alcune particolari banche dati a disposizione dell'amministrazione. Le basi dati da cui trarre informazioni sul comportamento dei "soggetti evasori" possono essere, in particolare, quelle dei contribuenti che hanno aderito alle definizioni agevolate di cui alla legge n. 289/2002 (c.d. condono tombale) e degli accertamenti eseguiti dall'Agenzia delle Entrate. L'analisi dovrà porre a confronto un campione di c.d. "contribuenti evasori" con un campione di c.d. "contribuenti non evasori" al fine di analizzare, in un definito periodo di tempo, l'andamento delle rispettive principali variabili fiscali in modo da cogliere, attraverso cambiamenti dei dati, eventuali rilevanti modifiche nei comportamenti fiscali.

Secondo quanto fatto presente dall'Amministrazione, il progetto di studio di cui al punto 2), presentando le maggiori difficoltà, sarebbe tutt'ora in corso di definizione.

Si tratta di indirizzi sicuramente interessanti che si auspica si possano trasformare al più presto in iniziative effettive.

4.5.6. Federalismo fiscale e coinvolgimento dei Comuni nella lotta all'evasione

Le disposizioni della legge delega sul federalismo fiscale n. 42/2009 che più direttamente si riferiscono al tema della lotta all'evasione possono essere individuate negli articoli 2, 9, 25 e 26.

In particolare l'art. 26, aggiunto nel corso dell'esame parlamentare del provvedimento, è specificamente intestato al "contrasto dell'evasione fiscale". Nel dettaglio, la disposizione stabilisce che, con riguardo al sistema gestionale dei tributi e delle compartecipazioni, i decreti legislativi previsti dall'art. 2 della legge, e da emanarsi nel rispetto dell'autonomia organizzativa delle regioni e degli enti locali nella scelta delle forme di organizzazione delle attività di gestione e riscossione, devono essere adottati secondo un duplice ordine di principi e criteri direttivi. In particolare, ai sensi della lettera a), devono essere previste adeguate forme di reciproca integrazione delle basi informative di cui dispongono le regioni, gli enti locali e lo

Stato per l'attività di contrasto all'evasione dei tributi erariali, regionali e degli enti locali, nonché forme di diretta collaborazione, per fornire dati ed elementi utili ai fini dell'accertamento dei predetti tributi.

Accanto all'interazione dei diversi livelli di governo, che dovrà così essere assicurata dall'integrazione delle basi informative e dallo sviluppo di forme di collaborazione diretta, la successiva lettera *b*) prevede, da parte sua, meccanismi premiali per le regioni e gli enti locali che abbiano ottenuto risultati positivi in termini di maggior gettito derivante dall'azione di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale.

I principi di delega dettati dall'art. 26 sono in linea con norme già vigenti e con iniziative da tempo in corso. Più specificamente, vanno a tal proposito ricordati:

1. il d.lgs. 18 febbraio 2000, n. 56, il cui art. 10, relativo alla partecipazione delle regioni a statuto ordinario all'attività di accertamento dei tributi erariali, stabilisce che con decreto del Ministro delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, sarebbero state stabilite le modalità di tale partecipazione, in analogia a quanto previsto per i comuni dall'art. 44 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600;

2. il DL n. 203/2005, convertito nella legge n. 248/2005, recante, fra l'altro, disposizioni in materia di partecipazione dei comuni al contrasto all'evasione fiscale, integrative del predetto art. 44 del d.P.R. n. 600/1973 ("Partecipazione dei comuni all'accertamento") ed il cui art. 1 prevede:

a) l'incentivazione della partecipazione dei comuni all'accertamento fiscale mediante il riconoscimento di una quota pari al 30 per cento delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo, a seguito dell'intervento del comune che abbia contribuito all'accertamento;

b) l'emanazione, entro 45 giorni, di un provvedimento di attuazione del Direttore dell'Agenzia delle entrate, d'intesa con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali. Il provvedimento in questione, adottato il 3 dicembre 2007, previa consultazione del Garante per la protezione dei dati personali, individua le tipologie, le caratteristiche, gli ambiti e le modalità di trasmissione delle segnalazioni dei comuni e di trattamento e sicurezza dei relativi dati, da una parte, e rende disponibili una serie di flussi informativi ai comuni che ne faranno richiesta, dall'altra¹⁵.

Va peraltro ricordato che da ultimo anche il DL n. 78/2010 detta (all'art. 18) nuove dettagliate disposizioni tendenti a rafforzare la collaborazione dei comuni all'attività di

¹⁵ Provvedimento Agenzia Entrate 3 dicembre 2007 – *Modalità di partecipazione dei comuni all'attività di accertamento ai sensi dell'art 1 del DL n. 203/2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248/ 2005.*

accertamento dei maggiori imponibili fiscali e contributivi: i comuni devono istituire il consiglio tributario e l'Agenzia delle entrate mette disposizione dei comuni le dichiarazioni dei redditi ed invia loro una segnalazione relativa agli avvisi di accertamento emessi nei confronti dei residenti in seguito all'accertamento sintetico, ricevendone entro 60 giorni ogni elemento utile per la determinazione del reddito. Il premio ai comuni che partecipano alla lotta all'evasione tributaria sale dal 30 al 33 per cento delle maggiori somme riscosse anche grazie al loro intervento.

Poco c'è probabilmente da attendersi dalla costituzione dei consigli tributari per tutti i comuni o loro consorzi, tenuto conto che tali organismi, la cui prima istituzione risale ancora al periodo bellico (d.lgs. Lgt. 8 marzo 1945, n. 77), hanno già fornito mediocre prova di sé negli anni '80, quando un esiguo numero di comuni costituì i consigli tributari in attuazione di quanto previsto dall'art. 44, comma terzo, del d.P.R. n. 600 del 1973, dando luogo molto spesso a criticità nei rapporti con l'amministrazione finanziaria dello Stato per la connotazione a-tecnica e sostanzialmente politica della composizione di molti dei consigli stessi. Piuttosto che ripercorrere esperienze di scarso successo di un passato ormai lontano, andrebbe privilegiato l'apporto tecnico delle amministrazioni comunali.

Per quanto riguarda la norma che, modificando l'art. 44 del d.P.R. n. 600 del 1973, circoscrive al solo accertamento sintetico delle persone fisiche l'obbligo di invio di una segnalazione al comune di residenza del contribuente, si tratta di una procedura già sperimentata dall'amministrazione finanziaria con riferimento a tutte le tipologie di accertamento Irpef e produttiva di scarsi risultati.

In ogni caso va evidenziata, anche alla luce dei dati esposti nella Relazione Tecnica al provvedimento, la marginalità dei risultati finora conseguiti per effetto della collaborazione dei comuni all'accertamento, anche dopo l'introduzione del meccanismo incentivante previsto dall'art. 1 del decreto-legge n. 203 del 2005, e la cui misura è stata ora elevata, come si è detto, dal 30 per cento al 33 per cento: nel 2009 e nei primi quattro mesi del 2010 le somme riscosse ammontano ad appena 448 mila euro e le relative maggiori imposte accertate a 5,9 milioni.

Non possono esservi, in ogni caso, dubbi, né sull'opportunità che all'estensione assunta dalle entrate da compartecipazioni rispetto ai tributi propri debba corrispondere un maggiore coinvolgimento degli enti territoriali nella lotta all'evasione fiscale, né sulla necessità che la loro collaborazione con l'amministrazione centrale alla fase di accertamento delle imposte erariali debba essere incentivata, sia lasciando una quota del maggior gettito derivante da accertamenti nella disponibilità dell'ente che ha contribuito alla sua emersione, sia, come prevede la legge delega sul federalismo, non conteggiando nel gettito regionale, ai fini della perequazione, i

proventi derivanti dal recupero di base imponibile evasa. Ciò sembra, peraltro, anche coerente con una serie di altre considerazioni, e cioè:

- con il fatto che i tributi costituenti l'ossatura della fiscalità territoriale nella legge delega non sono gestiti - né di diritto, né di fatto – dagli enti territoriali medesimi, ma dal centro;
- con la circostanza che ben pochi sono gli enti che hanno una qualche effettiva autonoma esperienza e capacità strategica ed operativa in materia di attività di accertamento o che potrebbero acquisirla in tempi accettabili;
- con l'esigenza di evitare duplicazioni di funzioni e di connessi costi amministrativi in un comparto che richiede, insieme con la conoscenza integrata del fenomeno tributario, un particolare *expertise* specialistico in capo ad apparati complessi e costosi;
- con l'opportunità di assicurare, insieme con il rispetto di una certa omogeneità di criteri sull'intero territorio nazionale, la semplificazione (e minori costi) del contraddittorio e dell'eventuale contenzioso con i contribuenti.

Le attese che il federalismo fiscale suscita ai fini del contenimento entro limiti socialmente tollerabili del fenomeno dell'evasione appaiono sicuramente eccessive, ma va anche, in ogni caso, riconosciuto che in termini positivi può sicuramente giocare la carta della maggiore prossimità dell'interesse collettivo leso dall'evasione. Tuttavia, pur volendo prescindere da considerazioni di ordine più generale e problematico relative all'esistenza nel nostro paese di un sistema normativo e gestionale che si presenta con connotazioni tali da tuttora di fatto concedere a specifiche categorie di contribuenti la facoltà di stabilire in maniera autonoma l'entità del proprio contributo alle finanze pubbliche, va tenuto conto che i vantaggi della maggiore prossimità (effettivamente riscontrabile, peraltro, più per i comuni piccoli che per quelli grandi) possono essere in alcuni casi contraddetti, e comunque sempre ridimensionati, dagli svantaggi del freno che per l'attività di accertamento può essere rappresentato dal fatto che, a livello locale, il ruolo del controllore spesso sostanzialmente coincide con quello di amministratore pubblico elettivo. Una seconda ragione di cautela attiene alla considerazione che allo stato i comuni non sembrano avere un'effettiva capacità di accertamento. Come dimostra il fatto che, come si è visto, gli stessi incentivi in tal senso a più riprese già introdotti dal legislatore non hanno sinora sortito risultati apprezzabili.

Tutto da verificare è poi anche l'impatto che potrà avere la previsione della legge di riforma federalista laddove, per spingere le regioni con minore capacità fiscale a combattere evasione (ed inefficienze), prevede che le entrate provenienti dal fondo perequativo servano a ridurre, ma non a colmare, le differenze esistenti tra regioni povere e regioni ricche. E ciò, nella fondata considerazione che le differenze di capacità fiscale attualmente esistenti fra le regioni

sono dovute non solo alle differenze nel reddito medio pro capite, ma anche alla diversa incidenza del livello di evasione e di capacità (e volontà) di contrastarla¹⁶. La maggiore difficoltà risiede qui nell'inversa correlazione esistente fra livello di evasione e capacità/possibilità amministrativa di contrastarla. Per cui il problema – più per i tributi propri che per le compartecipazioni e le addizionali per le quali continuerà a restare comunque primaria la responsabilità dello Stato - rischia di non poter essere risolto con la semplice penalizzazione dei territori a più elevata intensità di evasione, che devono, invece, anche essere indirizzati e sostenuti nello sforzo di dotarsi di un'effettiva autonoma capacità di contrasto all'evasione.

5. La gestione delle entrate della P.A. nel 2009

5.1. Analisi delle entrate della P.A. per comparto

I risultati del 2009 si saldano con quelli dell'anno precedente nel segnalare una stretta correlazione fra crisi economica e andamento delle entrate (soprattutto se depurate da forme di prelievo straordinarie) e una diversa reattività temporale delle varie categorie di gettito. In particolare, dal conto economico consolidato delle PPAA si rileva:

- per il 2009, una flessione delle entrate complessive (-1,9 per cento) che si va ad aggiungere alla frenata (+1,1 per cento) del 2008. Si tratta dei due peggiori risultati (peraltro gli unici in successione) registrati negli ultimi quaranta anni. Ciononostante, le entrate sembrano rispondere più tardi e in misura più contenuta ad una situazione di crisi manifestatasi già nel 2008 e consolidatasi nel 2009 (-1,3 per cento e, rispettivamente, -5,0 per cento la variazione del Pil nel biennio);
- l'accentuazione del risultato 2009 ove si tenga conto dell'"anomala" crescita delle imposte in conto capitale, sull'onda di due misure straordinarie (scudo fiscale e adeguamento alle regole contabili IAS). Al netto del gettito prodotto dalle relative imposte sostitutive (11,6 miliardi, circa), la flessione delle entrate complessive finisce quasi per raddoppiare (da -1,9 per cento a -3,5 per cento);
- una caduta di gettito che si concentra sulle entrate correnti (-3,6 per cento) e soprattutto su quelle tributarie (-5,7 per cento) – imposte dirette e indirette -, laddove i contributi sociali hanno contenuto la flessione entro lo 0,4 per cento;
- il crollo, soprattutto, delle imposte dirette (-7,1 per cento), mentre il gettito delle imposte indirette conferma, anche nelle dimensioni (-4,2 per cento), il negativo risultato

¹⁶ Secondo analisi svolte dall'Ufficio studi dell'Agenzia delle entrate a proposito dell'Irap, negli scorsi anni l'intensità dell'evasione nelle regioni del nord ovest era pari al 64 per cento della media nazionale, ma saliva al 75 per cento in quelle del nord est, al 91 per cento in quelle del centro ed al 209 per cento nelle regioni del sud e delle isole. (Agenzia delle entrate –Documenti di lavoro dell'Ufficio Studi. 2006 – *Analisi dell'evasione fondata sui dati Irap Anni 1982-2002*, a cura di Stefano Pisani, Cristiano Polito)

del 2008 (-4,9 per cento). In sostanza, l'impatto della crisi si è riflesso sulle entrate della PA in misura evidente fin dal 2008 nel caso delle imposte indirette. Per la diversità nei tempi e nelle modalità del prelievo, ha invece avuto un impatto più forte e concentrato nel 2009 nel caso delle imposte dirette.

TAVOLA 19

CONTO CONSOLIDATO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

	milioni di euro				variazioni percentuali		
	2006	2007	2008	2009	2007/06	2008/07	2009/08
Entrate complessive	680.997	724.416	732.061	718.054	6,4	1,1	-1,9
entrate correnti	676.614	719.882	728.355	701.955	6,4	1,2	-3,6
-di cui imposte indirette	220.313	227.103	216.009	206.956	3,1	-4,9	-4,2
-di cui imposte dirette	213.867	233.170	239.740	222.655	9,0	2,8	-7,1
entrate in conto capitale	4.383	4.534	3.706	16.099	3,4	-18,3	334,4
(a) 2009: adeguamento regole contabili IAS e scudo fiscale				11.592			
(b) 2009: entrate in conto capitale al netto (b-a)				4.507			21,6
(c) 2009: entrate complessive al netto (c-a)				706.462			-3,50

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati ISTAT.

Le entrate tributarie rivelano andamenti fortemente differenziati per tipologia di imposta, a testimonianza dello specifico legame con la base imponibile di riferimento.

Fra le imposte indirette si segnala:

- una caduta dell'Iva (-6,7 per cento) in misura doppia rispetto al 2008. La ridotta incidenza del prelievo (7,0 per cento nel 2009, rispetto al 7,1 per cento del 2008 e al 7,0 per cento del 2007) su una *proxy* della base imponibile (consumi+importazioni), sembra indicare un mutamento nel tasso di adempimento degli obblighi contributivi. Nel contempo, vanno richiamati i fattori (due anni consecutivi di riduzione delle importazioni e dei consumi delle famiglie; ricomposizione della domanda interna verso beni essenziali) che, determinando anche una conseguente ricomposizione della base imponibile, possono avere influito negativamente sulla dinamica del gettito;
- l'ancora più forte caduta del gettito Irap (-13 per cento), in aggiunta all'altrettanto significativa flessione del 2008 (-8,3 per cento). Si saldano, in questo caso, due effetti: le riforme operanti dal 2008 (aumento delle deduzioni e riduzione di 0,35 punti dell'aliquota) e l'effetto della crisi su imprese e professionisti;
- le significative flessioni che hanno interessato l'imposta di registro (-11 per cento), l'ipotecaria (-5,4 per cento) e i contributi concessioni edilizie (-11,4 per cento); tutte indicative della "sofferenza" (manifestatasi già nel 2008) del settore immobiliare;

- l'andamento in controtendenza del gettito relativo al comparto giochi e lotterie, sia nel 2008, sia soprattutto nel 2009, a conferma, forse, di specifiche reazioni di comportamento indotte dalla crisi, oltre che degli effetti positivi delle strategie gestionali adottate.

Fra le imposte dirette, si evidenzia, invece:

- la flessione, per la prima volta dalla sua introduzione, dell'Irpef (-2,8 per cento), il cui gettito ha tuttavia risentito degli effetti, non solo di fattori economici (riduzione dell'occupazione e del reddito disponibile delle famiglie), ma anche di fattori normativi (riduzione della percentuale di acconto);
- il crollo dell'Ires (-23,7 per cento, in aggiunta al -7,2 per cento del 2008), anche qui in conseguenza, non solo dell'impatto della crisi sui bilanci aziendali, ma anche delle modifiche normative (taglio di 5,5 punti dell'aliquota) operanti dal 2008;
- la caduta del gettito delle imposte sostitutive sui redditi da attività finanziaria, in conseguenza del calo dei tassi d'interesse e dei rendimenti dei titoli.

5.2. *Analisi delle entrate della P.A. per livello di governo*

L'analisi del gettito 2009 rivela una significativa riduzione dei margini di autonomia impositiva degli enti locali, per effetto di una combinazione perversa fra fattori normativi e crisi economica. Va segnalato, in particolare, che l'andamento cedente delle imposte dirette e di quelle indirette accomuna le amministrazioni centrali (lo Stato, essenzialmente) e quelle locali, ma si distribuisce in misura diversa:

- per le imposte dirette, al -7,1 per cento del conto consolidato corrispondono il -6,7 per cento dello Stato e il -9,9 per cento delle amministrazioni locali. E' questa, presumibilmente, la conseguenza del forte rilievo che fra le entrate degli enti territoriali hanno le addizionali comunale e regionale all'Irpef;
- per le imposte indirette, il -4,2 per cento del conto consolidato si ripartisce in una sostanziale stabilità del prelievo di competenza statale (-0,9 per cento) e in un'accentuata flessione del gettito degli enti locali (-11,1 per cento). E' questo l'effetto, presumibilmente, delle minori entrate conseguite a titolo di Ici e di Irap: fra il 2007 e il 2009 si passa da un complesso di poco superiore ai 51 miliardi a 40,6 miliardi. Le modifiche normative che hanno interessato le più importanti fonti di gettito degli enti locali hanno comportato, in sostanza, la riduzione di 1/5 della loro autonomia impositiva.

5.3. Irap e addizionali Ire

Nelle entrate finali erariali non sono contabilizzate le entrate di competenza giuridica delle Amministrazioni locali, Irap e addizionali regionali e comunali all'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).

I dati del Dipartimento delle finanze per i suddetti proventi segnalano un'importante riduzione del gettito complessivo, passato dai 49.104 milioni del 2008 ai circa 44.752 del 2009 con un decremento dell'8,9 per cento. La variazione delle tre diverse componenti dell'aggregato mostra, peraltro, una riduzione ancora più sostenuta per l'Irap, con una contrazione dell'11,4 per cento (dai 38.152 milioni del 2008 ai 33.786 del 2009) ed un lieve decremento per l'addizionale regionale all'Ire (-1,7 per cento, da 8.228 ad 8.089 milioni di gettito) a fronte di una crescita dell'addizionale comunale all'Ire per il 5,6 per cento (da 2.724 a 2.877 milioni). Pertanto la composizione interna si è modificata con un aumento del peso delle addizionali all'Ire (dal 16,8 al 18,1 per cento per quella regionale e dal 5,5 al 6,4 per cento per quella comunale) ed un conseguente ridimensionamento per l'Irap (dal 77,7 al 75,5 per cento).

Rispetto alle cause della riduzione del gettito dell'Irap, oltre all'influenza della crisi economica, vanno segnalati gli effetti dovuti ad esenzioni e riduzioni di aliquote introdotte in sede regionali e soprattutto all'evoluzione giurisprudenziale che ha fatto seguito alla sentenza della Corte Costituzionale n. 156/2001 che aveva incidentalmente riconosciuto la non assoggettabilità all'imposta dei soggetti privi di un'autonoma organizzazione¹⁷.

Incidentalmente va ricordata l'istituzione per memoria, nel 2009, del capitolo 3340, di natura non ricorrente¹⁸ relativo al versamento al bilancio dello Stato, da parte delle Regioni a

¹⁷Corte di Cassazione - Sezione tributaria Sentenza 20 luglio 2009, n. 16855: "si è venuta ormai consolidando la giurisprudenza di questa Corte (Cass. civ., sez. V, n. 3678 del 16 febbraio 2007) in materia di identificazione del presupposto impositivo ai fini della imposizione Irap, con l'affermazione del principio secondo cui in tema di Irap, l'esercizio per professione abituale, ancorché non esclusiva, di attività di lavoro autonomo diversa dall'impresa commerciale costituisce, secondo l'interpretazione costituzionalmente orientata fornita dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 156 del 2001, presupposto dell'imposta soltanto qualora si tratti di attività autonomamente organizzata. Il requisito dell'autonoma organizzazione, il cui accertamento spetta al giudice di merito ed è insindacabile in sede di legittimità se congruamente motivato, ricorre quando il contribuente che eserciti attività di lavoro autonomo: a) sia, sotto qualsiasi forma, il responsabile dell'organizzazione, e non sia quindi inserito in strutture organizzative riferibili ad altrui responsabilità ed interesse; b) impieghi beni strumentali eccedenti le quantità che, secondo l'"*id quod plerumque accidit*", costituiscono nell'attualità il minimo indispensabile per l'esercizio dell'attività anche in assenza di organizzazione, oppure si avvalga in modo non occasionale di lavoro altrui".

¹⁸ UPB 2.2.1.2, del C.d.R. Dipartimento del tesoro.

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 a consuntivo registrati versamenti per ben 6.060 milioni¹⁹.

TAVOLA 20

IRAP E ADDIZIONALI IRE

(milioni di euro)

	Variazioni %								SIOPE - anno 2009				
											Differenza con Dip. Finanze		
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2009-2008	2009-2003	2008	2009	valore assoluto	%
Addizionale regionale IRE	6.166	6.741	6.430	6.199	7.387	8.228	8.089	-1,7	31,2	5.839	11.990	3.901	48,2
privati	3.743	3.822	3.913	3.776	4.450	4.981	4.786	-3,9	27,9				
Amministrazioni pubbliche	2.423	2.919	2.517	2.423	2.937	3.247	3.303	1,7	36,3				
% sul totale	14,9	16,1	14,6	13,2	14,6	16,8	18,1						
Addizionale comunale IRE	1.571	1.615	1.555	1.561	2.230	2.724	2.877	5,6	83,1	2.920	3.013	136	4,7
privati	844	881	909	906	1.291	1.755	1.798	2,5	113				
Amministrazioni pubbliche	727	734	646	655	939	969	1.079	11,4	48,4				
% sul totale	3,8	3,9	3,5	3,3	4,4	5,5	6,4						
IRAP	33.593	33.384	35.995	39.090	40.966	38.152	33.786	-11,4	0,6	33.623	33.945	159	0,5
privati	24.324	23.803	26.293	28.744	30.583	27.661	23.469	-15,2	-3,5				
Amministrazioni pubbliche	9.269	9.581	9.702	10.346	10.384	10.491	10.317	-1,7	11,3				
% sul totale	81,3	80	81,8	83,4	81	77,7	75,5						
Totale	41.330	41.740	43.980	46.850	50.583	49.104	44.752	-8,9	8,3	42.382	48.948	4.196	9,4
privati	28.911	28.506	31.115	33.425	36.324	34.397	30.053	-12,6	4				
Amministrazioni pubbliche	12.419	13.234	12.865	13.425	14.260	14.707	14.699	-0,1	18,4				

Fonte: MEF- Dipartimento delle finanze - Bollettino mensile delle entrate tributarie, vari anni, per il 2009 si tratta di dati di pre consuntivo pubblicati a marzo 2010. I dati SIOPE sono aggiornati al 31 maggio 2010.

Rispetto all'anno base 2003, il gettito risulta incrementato dell'8,3 per cento (+3.422 milioni). A crescere è stata soprattutto l'addizionale comunale all'Ire, con un incremento dell'83,1 per cento (da 1.571 a 2.877 milioni), mentre quella regionale ha registrato una crescita del 31,2 per cento (da 6.166 a 8.089 milioni) e l'Irap del solo 0,6 per cento, essendo tornata, a causa del forte decremento già evidenziato rispetto al 2008, sui livelli del gettito 2003.

Tuttavia, sempre con riferimento all'intero periodo, si devono segnalare variazioni molto diversificate rispetto alla provenienza delle entrate territoriali: per l'Irap si registra un decremento del gettito per la componente privata (-3,5 per cento) ed una forte crescita per quella versata dalle Amministrazioni pubbliche (+11,3 per cento); per l'addizionale comunale la

¹⁹ 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 (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, 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.

crescita è stata molto più sostenuta per la componente privata (+113 per cento) che per quella pubblica (+48,4 per cento); per l'addizionale destinata alle Regioni la crescita risulta più omogenea (+27,9 per cento per la componente privata e +36,3 per quella pubblica).

La disaggregazione del gettito complessivo rispetto ai soggetti - privati o Amministrazioni pubbliche - mostra come nel 2009 una notevole quota, pari a circa il 67,1 per cento (inferiore, tuttavia, a quella del 2008, pari al 70 per cento) sia riconducibile ai versamenti effettuati dai privati, componente che, in valore assoluto, è passata dai circa 28,9 miliardi del 2003 ai 30 miliardi del 2009 (dopo aver raggiunto i 34,4 miliardi nel 2008), mentre gli introiti relativi alle Amministrazioni pubbliche sono passati dai circa 12,4 miliardi del 2003 ai circa 14,7 del 2009, confermando, in valore assoluto, l'importo del 2008. Anche nella composizione interna dei tributi in esame risulta più elevata la componente privata per quanto riguarda l'Irap (69,5 per cento nel 2009) rispetto alle addizionali (59,2 per cento per la regionale e 62,5 per cento per la comunale).

I corrispondenti incassi di fonte SIOPE risultano pari, nel complesso, a 48.948 milioni, e sono quindi superiori di ben il 9,4 per cento (+4.196 milioni) all'ammontare risultante dagli F24. Questa discrepanza è quasi esclusivamente frutto della notevole differenza positiva per l'addizionale regionale all'Ire (+48,2 per cento, +3.901 milioni). Va evidenziato che quella dei dati del SIOPE è una fonte "derivata", trattandosi, infatti, dei flussi di cassa dei tesorieri regionali, a valle dei versamenti effettuati tramite gli F24.

In relazione al suddetto disallineamento con i dati del Dipartimento delle finanze, l'Igepa - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha specificato che il SIOPE, con uno specifico codice di entrata, registra gli incassi effettuati dai Tesorieri a titolo di addizionale regionale all'Ire. Per il 2009 sono stati rilevati incassi a titolo dell'imposta, registrati dai Tesorieri delle Regioni e province autonome di Trento e Bolzano, pari a 11.989 milioni, importo che, nell'ambito delle verifiche, è risultato notevolmente differente da quello relativo agli accreditamenti, per la stessa imposta, effettuati sul previsto conto presso la Tesoreria statale.

L'Igepa ha, pertanto, richiesto le motivazioni di tali scostamenti alle stesse Regioni. Da alcune delle risposte pervenute è emerso che gli scostamenti sarebbero imputabili alla modalità di regolazione contabile, con mandato commutabile in quietanza di entrata, da parte delle Regioni del rimborso delle anticipazioni per il comparto della sanità del 2008 e degli anni precedenti.

6. La gestione delle entrate dello Stato nel 2009

6.1. Evoluzione delle principali componenti delle entrate finali

Il dato caratterizzante del Rendiconto delle entrate finali 2009 è rappresentato dalla ripresa della crescita nominale degli accertamenti dopo la diminuzione verificatasi nel 2008 a fronte dell'ininterrotta crescita negli anni precedenti (+2,02 per cento e +10.050 milioni, da 497.746 a 507.796 milioni, a fronte di -0,39 per cento e -1.925 milioni nel 2008, +4,09 per cento e +19.628 milioni nel 2007 e +11,11 per cento e +48.010 milioni nel 2006). La ripresa della positiva dinamica delle entrate finali si spiega con il consistente aumento sia delle entrate extra tributarie (66.150 milioni a fronte di 49.400 dell'esercizio precedente) che delle entrate di titolo III, sia pure con importi modesti in valore assoluto (da 2.182 a 2.630 milioni), in presenza della diminuzione percentuale del 16 per cento delle entrate tributarie (439.017 milioni a fronte di 446.165 dell'esercizio precedente).

Negativa, invece, sia pure di poco, la variazione delle riscossioni di competenza: -0,66 per cento e -2.996 milioni, a fronte +1,27 per cento e +5.707 milioni nel 2008, di +5,01 per cento nel 2007 ed a +7,05 per cento del 2006. La diminuzione delle riscossioni rispetto all'accertato ha come conseguenza una quota di accertamenti riscossi che, nel 2009, risulta inferiore a quella degli ultimi quattro esercizi finanziari (89,15 per cento a fronte del 91,55, 90,06, 89,27 e 92,66 per cento rispettivamente per il 2008, 2007, 2006 e 2005). Un balzo in avanti lo fa registrare il livello del riscosso residui al lordo del da versare degli esercizi precedenti (passato da 25.745 a 28.612 milioni, con una crescita dell'11 per cento). Diminuisce, invece, pur restando di segno positivo, la riscossione dei resti al netto del da versare degli esercizi precedenti (da +8.092 milioni a +2.543 milioni).

In diminuzione, anche se in misura inferiore alle riscossioni, sono i versamenti di competenza (-0,35 per cento, a fronte di + 0,49 per cento dell'esercizio precedente, +4,88 e +6,70 per cento del 2007 e 2006). Continua, invece l'aumento dei versamenti residui (+13,54 per cento e +2.354 milioni); l'aumento dei versamenti residui comporta come conseguenza l'aumento, sia pur minimo, anche dei versamenti totali: +0,18 per cento e +838 milioni, da 455.364 a 456.202 (rispetto a +1,10 per cento e +4.969 milioni nell'esercizio precedente).

La lieve flessione del livello delle riscossioni delle entrate finali (ed anche dei versamenti) rispetto all'accertato è dovuta soprattutto alla diminuzione dell'indice di riscossione dell'accertato sia delle entrate tributarie che di quelle extra tributarie (passate rispettivamente dal 95,04 al 93,79 per cento e dal 59,73 al 57,95 per cento). Positivo, invece, l'apporto della variazione dell'indice di riscossione delle entrate di titolo III, cresciuto dal 98,45 per cento del 2008 al 98,95 per cento, anche se con scarsa incidenza (meno di 30 milioni), dato il contenuto importo dell'accertato (2.630 milioni). Per le entrate finali all'aumento, rispetto al 2008,

degli accertamenti (+2 per cento e +10.050 milioni) si contrappone la riduzione sia delle riscossioni che dei versamenti di competenza (rispettivamente -0,7 e -0,3 per cento e -2.996 milioni e -1.516 milioni) e tale andamento viene ovviamente governato da quello delle entrate tributarie, data l'ampia base di riferimento (-1,6 per cento e -7.148 milioni per l'accertato e (-2,9 per cento e -12.276 milioni per il riscosso); per le entrate extra tributarie si è, invece, verificato un maggiore aumento percentuale degli accertamenti (+33,9 per cento e +16.750 milioni) rispetto alle riscossioni (+29,9 per cento e +8.825 milioni). A significare che l'indice di riscossione tende a calare quando gli accertamenti aumentano.

6.2. Evoluzione delle entrate finali da accertamento e controllo

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)²⁰.

Per le entrate da accertamento e controllo al netto dei condoni, gli accertamenti, che, dopo il forte incremento dell'esercizio 2006 (+71,60 per cento), nel 2007 avevano fatto registrare un calo dell'8,23 per cento, ulteriormente accentuatosi nel 2008 (-10,74 per cento), vedono, nel 2009, un forte aumento (+32,21 per cento, da 39.182 a 51.801 milioni). In misura percentuale più contenuta, ma superiore a quella del 2008, sono invece aumentati sia le riscossioni che i versamenti di competenza (rispettivamente +17,27 per cento rispetto a +15,07 per cento del 2008, e +17,02 per cento rispetto a +13,96 per cento). Gli incrementi sono stati anche largamente al di sopra di quella dell'esercizio 2007 (rispettivamente +5,39 e +5,05 per cento), ma al di sotto del 2006, quando le riscossioni di competenza erano aumentate del 49,40 per cento ed i versamenti di competenza del 49,69 per cento.

La lieve diminuzione dell'indice di riscuotibilità nel 2009 si può spiegare, prima ancora che con la minore efficienza dell'attività di riscossione, con il contestuale aumento dell'accertato, in conseguenza di un aumento rilevante del numero dei controlli che, sebbene basati sull'analisi del rischio, comporta necessariamente la contestazione di rilievi progressivamente meno sostenibili o relativi a posizioni meno solvibili. Va altresì considerato che il miglioramento dell'indice di riscossione registrato nel 2005 (9,74 per cento a 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.

²⁰ Si veda nel volume dell'appendice statistica di questa Relazione.

Si riduce, anche se di poco (dal 3,42 al 2,72 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 (3,76 per cento, 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 2009 è invece in linea con la riduzione delle insussistenze da 20.997 a 16.855 milioni.

Per quanto riguarda i residui delle entrate da accertamento e controllo, va evidenziata la continuazione della crescita - ancorché rallentata - del riscosso, sia al lordo (+6,57 per cento rispetto a +12,57 per cento del 2008), sia, ed in maggior misura, al netto del “da versare” degli esercizi precedenti (-2,48 per cento a fronte di +21,24 per cento nel 2008), accompagnata, da una parte, dalla continuazione anche di un significativo aumento del “da riscuotere residui” (da 65.275 a 80.400 milioni, pari a +23,17 per cento), dopo il consistente aumento del 33,93 per cento già verificatosi nell’esercizio precedente, seguita dall’aumento del “da riscuotere competenza” (da 34.262 a 46.032 milioni), che fa seguito al calo dell’andamento del 2008 (da 39.619 a 34.262 milioni). Solo in parte analogo l’andamento del “da versare”, che fa registrare un aumento sia nel totale (da 898 a 1.081 milioni) e nella componente residui (da 541 a 651 milioni), sia nella componente di competenza (da 357 a 430 milioni), in continuità con i precedenti esercizi.

6.3. Analisi della variazione del gettito

Le variazioni delle entrate rispetto al 2008, 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 dodici capitoli che hanno fatto registrare un incremento, in valore assoluto, di oltre quattrocento milioni per complessivi 25,6 miliardi circa²¹. Vi troviamo sette capitoli attinenti alle entrate tributarie, per un importo complessivo di +14.160: soprattutto le imposte sostitutive di tributi diretti (cap. 1074 – dal 2009), con un gettito di 6.574 milioni e l'imposta straordinaria sulle attività finanziarie e patrimoniali detenute fuori del territorio nazionale, da rimpatriare ai sensi dell'articolo 13bis del DL n. 78/2009 convertito dalla legge n. 102/2009 (cap. 1075 – dal 2009), con riscosso totale di 3.816 milioni, l'accisa sul gas naturale per combustione (cap. 1421), con una crescita di 1.893 milioni, ma anche l'imposta sul

²¹ Altri 23 capitoli fanno registrare variazioni in aumento per meno di 400 e più di 100 milioni, per complessivi 4,3 miliardi circa.

consumo dei tabacchi (cap. 1601) con +572 milioni, il prelievo erariale dovuto ai sensi del DL n. 269/2003, sugli apparecchi e congegni di gioco, di cui all'art. 110, comma 6, del Regio Decreto n. 773 del 1931 (cap. 1821), con +453 milioni, l'imposta sostitutiva dell'imposta sui redditi (già imposta sul reddito delle persone fisiche) dovuta dai soggetti che si avvalgono del regime fiscale dei contribuenti minimi (cap. 1193), con +433 milioni, e l'imposta sulle assicurazioni (cap. 1208), con +421 milioni. Un apporto viene anche dal Titolo III, con un maggior gettito di 663 milioni sul cap. 4055 - Versamenti relativi al controvalore dei titoli di Stato, ai proventi relativi alla vendita di partecipazioni dello Stato, nonché ad entrate straordinarie dello Stato nei limiti stabiliti dalla legge, da destinare al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

I restanti quattro capitoli con variazione di gettito superiore a 400 milioni e per un importo complessivo di +10.812 milioni attengono tutti alle entrate extra tributarie: cap. 3340 (dal 2009) – Versamento, da parte delle regioni a statuto ordinario, del maggior gettito a titolo di Irap e addizionale regionale Irpef (+6.060 milioni); 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 (+3.499 milioni); cap. 3570 – *entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero delle infrastrutture* (+828 milioni); cap. 2305 (dal 2009) - *versamenti una-tantum correlati all'installazione di videoterminali in ambienti dedicati, per il controllo remoto dei giochi*, ai sensi dell'articolo 12, comma 1, lettera l), nn. 4) e 5), del DL n. 39/2009 (+425 milioni).

Ci sono, poi, nove capitoli con variazione in diminuzione superiore anch'essa a 400 milioni che hanno complessivamente comportato un impatto negativo di 25 miliardi in termini di variazione del riscosso totale. Di questi, cinque appartengono alle entrate tributarie: l'Ires (cap. 1024) con -9.624 milioni, l'Iva (cap. 1203) con -7.485 milioni, l'Ire (cap. 1023) con -3.849 milioni, l'imposta di registro (cap. 1201) con -586 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 -519 milioni. Il nono capitolo appartiene alle entrate patrimoniali: è il 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*, con -466 milioni.

Altri diciassette capitoli fanno registrare variazioni in diminuzione per meno di 400 e più di 100 milioni, per complessivi -3,5 miliardi. I più consistenti appartengono anch'essi alle entrate tributarie: le imposte sostitutive previste dall'articolo 3, commi 160, 161 e 162 della legge n. 662/1996 (cap. 1034) con -397 milioni, l'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi per la rideterminazione dei valori di acquisto dei terreni edificabili (cap. 1063), con -318

milioni, l'imposta ipotecaria (cap. 1201) con -276 milioni e le ritenute d'acconto o d'imposta sugli utili distribuiti dalle persone giuridiche (cap. 1027) con -258 milioni²².

Riepilogando, quindi, le variazioni dei 61 capitoli il cui gettito è aumentato (35 capitoli) o è diminuito (26 capitoli) di oltre 100 milioni e che incidono per circa il 93 per cento sul totale delle entrate finali comportano un saldo di maggiori entrate di 1.460 milioni, rispetto al calo del riscosso totale registrato per il complesso delle entrate finali (-130 milioni, a fronte di +13.384 dell'esercizio precedente), evidenziando un meno favorevole andamento del restante 7 per cento delle minori fonti di entrata.

6.4. Entrate ricorrenti e non ricorrenti

A conclusione dell'indagine appositamente svolta sulla revisione dello stato di previsione dell'entrata introdotta dalla legge di bilancio 2008²³, la Corte aveva osservato che la pur positiva distinzione operata per ciò che attiene alla natura del gettito - ricorrente e non ricorrente - non consentiva di apprezzare agevolmente l'evoluzione della componente strutturale e di quella non strutturale del gettito.

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 classificate come di natura ricorrente, pur trattandosi di un coacervo di proventi di origine diversissima o comunque in larga parte indeterminata. Nel 2009, come già detto, questo capitolo 2368 è stato oggetto di un tentativo di razionalizzazione, con la sua divisione in otto articoli, dei quali due, per i quali la denominazione rimane sempre generica, indistinta e centrata sulla destinazione invece che sulla fonte del gettito²⁴, sono classificati in UPB di natura non ricorrente. Inoltre, riguardando entrate riassegnabili alla spesa, sono iscritte in bilancio con previsioni nulle, ma fanno registrare a consuntivo accertamenti e riscossioni pari a 3.493 milioni, corrispondente all'83,5 per cento del totale del capitolo ed al 38 per cento delle entrate extra tributarie non ricorrenti.

Ne discende che sulle entrate extra tributarie di natura ricorrente risulta concentrato il 99,3 per cento della previsione di competenza 2009 per l'intero Titolo II (era 97,6 per cento nel

²² Ci sono altri nove capitoli di entrate tributarie (1200, 1810, 1148, 1197, 1243, 1409, 1206, 1246 e 1820) per un importo complessivo di -1.261 milioni e quattro di entrate extra tributarie (3249, 3597, 3970 e 3699) per un importo complessivo di -1.017 milioni.

²³ 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).

²⁴ Articolo 7 - *Altre entrate di carattere straordinario* e articolo 8 *"Somme da riassegnare alla spesa in base a specifiche disposizioni"*.

2008)²⁵, a causa anche di imputazioni di capitoli che almeno in parte riguardano proventi di natura chiaramente non ricorrente.

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. In altri termini, per la distinzione fra entrate ricorrenti e non ricorrenti in alcuni casi è 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, in passato, dalla Corte circa la promiscuità degli introiti che affluiscono sui capitoli intestati alle entrate eventuali e diverse, la R.G.S. ha comunque provveduto, attraverso l'analisi delle quietanze di versamento, ad articolare, non solo, come si è detto, il capitoli delle entrate eventuali e diverse ex tesoro - 2368, anche l'analogo capitolo ex finanze - 2319: pur dovendosi apprezzare lo sforzo compiuto, il contenuto degli articoli è ancora largamente indeterminato ed appare necessaria un'ulteriore, più analitica e più chiara articolazione, alla quale la R.G.S. si è, peraltro, già dichiarata disponibile. A tal proposito va ricordato come la nuova legge di contabilità e di finanza pubblica n. 196/2009 abbia (all'art. 40, comma 2, lettera *d*) espressamente previsto, come a suo tempo proposto dalla Corte, che i decreti legislativi che dovranno essere emanati per il completamento e la revisione del bilancio dello Stato prevedano la revisione, per l'entrata, delle unità elementari del bilancio per assicurare che la denominazione richiami esplicitamente l'oggetto e ripartizione delle unità promiscue in articoli in modo da assicurare che la fonte di gettito sia chiaramente e univocamente individuabile.

A verifica di quanto affermato si è tentato di autonomamente individuare le entrate non ricorrenti, limitatamente ai capitoli con riscosso totale superiore ai 100 milioni (che incidono per il 99 per cento dell'intero importo, 477.267 milioni a fronte di 481.303, pervenendo alla quantificazione di un importo di 28.930 milioni²⁶. Come mostra il prospetto che segue, questo importo è stato ottenuto sommando al riscosso per i capitoli imputati nel consuntivo alle UPB

²⁵ Il peso della componente ricorrente nelle previsioni per il 2010 è, peraltro, tornato ai valori dell'esercizio 2008: 97,7 per cento.

²⁶ Lo scorso anno la stessa analisi aveva condotto all'individuazione di un importo pari a 13.930 milioni su un totale di 476.642 milioni corrispondenti a capitoli con riscosso totale superiore a 100 milioni.

non ricorrenti, pari a 21.747 milioni, quanto riscosso per ulteriori otto capitoli, cui corrisponde un importo pari a 7.182 milioni. Di questi i principali capitoli sono due²⁷:

- cap. 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 4.530 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, per un importo di 663 milioni.

Rispetto alla composizione per titoli, dai dati del consuntivo risulta che il 34,3 per cento del riscosso è riconducibile alle entrate extratributarie, il 53,7 per cento è imputato a quelle tributarie e l'11,9 a quelle patrimoniali. Con l'aggiunta degli ulteriori capitoli la composizione percentuale si modifica, con la prevalenza del peso delle entrate extratributarie: 50,6 per cento, rispetto al 40,4 per quello tributarie ed il rimanente 9 per le entrate patrimoniali.

Si deve evidenziare che nella selezione delle entrate non ricorrenti aggiuntive rispetto a quelle individuate dal consuntivo, sono stati prudenzialmente esclusi una serie di capitoli che con un'alta probabilità contengono 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 imposte²⁸, sia, e soprattutto, nell'ambito del Titolo II, con riferimento ai capitoli di entrate eventuali e diverse intestati a tutti i Ministeri, frutto di un coacervo di voci, di cui il principale, come già fatto presente, è il 2368 del MEF, con un riscosso totale nel 2009 di 4.182 milioni, a fronte dei 683,6 del 2008 e degli 849,3 del 2007.

Come si vede, si tratta di capitoli con forti caratteristiche di promiscuità, per i quali continuano a pesare le due ulteriori circostanze da tempo segnalate dalla Corte e che in parte sono già state richiamate anche in questa sede:

- la mancata revisione delle unità primarie del bilancio amministrativo (capitoli/articoli) sia rispetto al contenuto che al numero, con la conseguente 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;

²⁷ Nel 2008 alle riscossioni totali delle UPB non ricorrenti, pari a 7.531 milioni, venne sommato quanto riscosso per ulteriori sei capitoli, per 6.399 milioni.

²⁸ 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).

- la difficoltà dell'immediata identificazione del C.d.R. cui è intestata la gestione del provento, non comparando più il codice identificativo del C.d.R., fondamentale nel caso delle entrate extra tributarie di cui sono responsabili tutti i Ministeri.

Le discordanze emerse tra i dati risultanti a consuntivo per le entrate non ricorrenti e quelli risultanti dall'esercizio autonomamente condotto per la quantificazione delle entrate una tantum rafforzano, pertanto, l'esigenza di un'ulteriore attenta riconsiderazione della nuova classificazione del bilancio, allo scopo, come già detto, della 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.

TAVOLA 21

ENTRATE NON RICORRENTI PER I CAPITOLI CON RISCOSSO TOTALE 2009 SUPERIORE A 100 MILIONI

(milioni di euro)

Titolo	Consuntivo (1)				Ulteriori capitoli non ricorrenti (2)				Totale (1)+(2)	
	capitolo	Upb	Riscosso totale	%	capitolo	Upb	Riscosso totale	%	Riscosso totale	%
I	1074	1.2.1.1	6.574							
	1075	1.2.2.1	3.816							
	1062	1.2.1.1 - 1.2.1.2	481							
	1171	1.2.3.2	399							
	1063	1.2.1.1 - 1.2.1.2	276							
	1069	1.2.1.1	139							
	Totale tit. I		11.685	53,73			0	0,00	11.685	40,39
II	3340	2.2.1.2	6.060		3331	2.1.7.2	4.530			
	3383	2.2.1.1	811		3249	2.1.3.3	663			
	3382	2.2.1.2	598		3518	2.1.7.2	559			
					3514	2.1.7.2	503			
					3390	2.1.3.3	409			
					3499	2.1.6.1	208			
					3371	2.1.3.3	206			
	Totale tit. II		7.469	34,35			7.182	100,00	14.652	50,65
III	4532	3.2.2.2	1.127							
	4055	3.2.1.1	681							
	4421	3.2.2.1	350							
	4726	3.2.2.2	173							
	4724	3.2.2.2	134							
	4003	3.2.1.2	127							
Totale tit. III			2.593	11,92				0,00	2.593	8,96
Entrate finali			21.747	100,00			7.182	100,00	28.930	100,00

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.

6.5. Entrate riassegnabili ed entrate eventuali e diverse

Le riassegnazioni alla spesa raramente riguardano le somme versate all'entrata nell'intero anno di riferimento in quanto possono essere effettuate utilizzando, in un esercizio finanziario, le somme versate entro il 31 ottobre dell'esercizio, nonché quelle versate nell'ultimo bimestre dell'anno 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 2009 a 7.562,7 milioni. Nel 2008, in assenza di limiti imposti dalla legge finanziaria, l'analogo importo era stato pari a 9.360,7 (rispettivamente 7.143,5 e 5.388 milioni nel 2007 e 2006).

La Corte ha da tempo prestato attenzione al fenomeno delle riassegnazioni di entrata²⁹, trattandosi di una tipologia di spesa che negli anni 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. Esse comportano una sottostima – tanto fisiologica quanto inevitabile – delle previsioni di entrata, trattandosi di voci di bilancio per le quali, di norma, sono formulate previsioni solo per memoria o comunque per importi ben al di sotto dei risultati che vengono poi conseguiti. Nel 2009 le previsioni iniziali iscritte in bilancio per le UPB individuate per le entrate riassegnabili sono state pari al 3,7 per cento dell'accertato ed al 7,5 per cento del riscosso e versato di competenza, mentre nel 2005, nel 2006, nel 2007 e nel 2008, a fronte di previsioni pressoché nulle, sono poi stati consuntivati incassi, rispettivamente, per 17, per 5,6, per 7,1 e per 9,4 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.

I rilievi mossi dalla Corte si sono, tra l'altro, concentrati sulla 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, qual è, in particolare, il caso del rimborso buoni postali fruttiferi ed il pagamento dei relativi interessi. Tale pratica, già constatata per l'esercizio 2008 per un ammontare rispettivamente di 3.269 e 1.798 milioni, è continuata anche nel 2009, per il pagamento, solo degli interessi, per un ammontare di 899 milioni, sul totale pagato di circa 7 miliardi, mediante la riassegnazione dei versamenti delle quote capitale ed interessi sulle rate dei mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti.

²⁹ 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: 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".

Queste considerazioni, come altre, 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.

Riguardo alle riassegnazioni effettuate nel 2009, complessivamente pari, come si è visto, a 7.562,7 milioni, la Ragioneria generale ha fornito i dati ripartiti per Amministrazione e per categoria di spesa beneficiaria. Circa il 32,2 per cento delle riassegnazioni sono servite a finanziare redditi da capitale e relativi interessi; il 20,3 per cento (1.535 milioni) per trasferimenti in conto capitale e 11,9 per cento (899 milioni) per interessi passivi e redditi da capitale; minore la quota destinata ad altre uscite correnti (oltre il 17 per cento).

Per questo esercizio finanziario sono stati forniti dal Dipartimento anche i dati relativi a specifiche categorie di spesa rispetto alle quali ha ritenuto necessario svolgere un monitoraggio: si tratta delle categorie relative a redditi da lavoro dipendente (Cat. I), consumi intermedi (Cat. II), trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private (Cat. V) ad imprese (Cat. VI) ed all'estero (Cat. VII), investimenti fissi lordi e acquisti di terreni (Cat. XXI), contributi agli investimenti ad imprese (Cat. XXIII) ed all'estero (Cat. XXV), alle quali complessivamente risultano riassegnati 2.282 milioni che, tuttavia, rappresentano solo il 30 per cento del totale delle riassegnazioni.

Per l'esercizio finanziario 2008 la legge di bilancio³⁰ ha introdotto per l'Entrata una serie di innovazioni, 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 già avuto modo di rilevare³¹ come l'istituzione dell'UPB, pur costituendo un tentativo di razionalizzare, raggruppandoli, i capitoli relativi alle entrate da riassegnare a singoli stati di previsione della spesa, non ha un impatto significativo, riferendosi in realtà ad una quota molto parziale del complesso delle entrate riassegnate, con la conseguenza di risultare anche fuorviante ai fini di un corretto monitoraggio del fenomeno. L'Amministrazione ha specificato che, invero, la suddetta UPB era stata istituita includendovi i soli capitoli/articoli nella cui denominazione è esplicitata la riassegnazione alla spesa. Tuttavia, all'atto pratico, in molti casi

³⁰ Legge n. 245 del 24 dicembre 2007.

³¹ Sia nell'ambito dell'indagine sulla revisione dello stato di previsione dell'entrata nella legge di bilancio 2008 - 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" – sia nell'esame del Rendiconto 2008.

la riassegnazione viene effettuata – se 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. Invero se una specifica entrata viene definita dalla norma come “da riassegnare”, l'indicazione dovrebbe 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. Permane, poi, anche la problematica della incoerenza di una UPB, così costruita, con il principio dell'unicità del C.d.R..

L'Amministrazione, al fine di corrispondere alle raccomandazioni formulate dalla Corte, e condividendo la constatazione che quanto operato per l'esercizio 2008 era insufficiente per una più appropriata registrazione delle entrate riassegnabili in bilancio, ha provveduto ad istituire, per il 2009, tre nuove unità previsionali. Nel bilancio di previsione dell'esercizio in consuntivazione, pertanto, oltre all'UPB 2.1.2.2 collocata nell'ambito della tipologia “Entrate derivanti da servizi resi dalle Amministrazioni statali”, sono state istituite le nuove UPB. (2.1.5.3, 2.1.7.3 e 2.2.1.3), 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 straordinario”, per consentire una individuazione più precisa della natura dell'introito che viene riassegnato.

Il risultato ottenuto, tuttavia, non consente ancora di rilevare in maniera esaustiva l'esatta composizione delle entrate riassegnabili. Infatti, come si evidenzia dalla tavola che segue, le previsioni effettuate mediante decreti ministeriali di variazione di bilancio per le UPB definite come riassegnabili (2.1.2.2, 2.1.5.3, 2.1.7.3 e 2.2.1.3) ammontano a 2.655 milioni, circa il 43 per cento del totale pari a 6.220 milioni. I restanti 3.564 milioni (per oltre il 57 per cento) sono collocati in UPB non individuate come riassegnabili.

Analizzando il contenuto delle citate UPB riguardanti entrate riassegnabili, si evidenzia che il 78,5 per cento di esse, 2.086 milioni, riguarda entrate non ricorrenti ed è esattamente coincidente con le variazioni di bilancio apportate all'art. 7 del cap. 2368³². L'importo delle entrate non classificate come riassegnabili si distribuisce, in modo un po' più uniforme tra ricorrenti e non ricorrenti, rispettivamente per 1.571 milioni (44 per cento) e 1.993 milioni (56 per cento), sia pure con una decisa prevalenza delle seconde. Significativa è la constatazione che per un quarto (circa 899 milioni per il 25,2 per cento) le riassegnazioni non così classificate

³² 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 – art. 7: somme da riassegnare alla spesa in base a specifiche disposizioni.*

sono costituite dalle quote capitale ed interessi sulle rate dei mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti che, come si è detto in precedenza, vanno a finanziare gli interessi sui buoni postali fruttiferi³³.

TAVOLA 22

DISTRIBUZIONE DEI DATI DI PREVISIONE RILEVATI DAI D.M. DI VARIAZIONE DI BILANCIO
PER L'ESERCIZIO 2009

(euro)				
	UPB	Importi	% su subtotali	% sul totale variazioni di bilancio
UPB riassegnabili	2.1.2.2	365.138.937,25	13,75	5,87
	2.1.5.3	75.510.999,00	2,84	1,21
	2.1.7.3	129.193.175,00	4,87	2,08
	Totale ricorrenti	569.843.111,25	21,46	9,16
	2.2.1.3	2.085.531.558,00	78,54	33,53
	Totale non ricorrenti	2.085.531.558,00	78,54	33,53
	Totale UPB riassegnabili	2.655.374.669,25	100,00	42,69
Altre UPB	Ricorrenti altre UPB	1.570.949.715,75	44,07	25,26
	Non ricorrenti altre UPB	1.993.398.063,00	55,93	32,05
	Totale altre UPB	3.564.347.778,75	100,00	57,31
Totale previsioni da D.M. di variazione di bilancio		6.219.722.448,00		100,00

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su D.M.T. di variazione di bilancio

Con riguardo specificamente alle entrate eventuali e diverse – che per il solo Titolo II sono stimabili per il 2009 in 5.969,5 milioni di accertamenti e 5.793 di riscossioni di competenza, in forte aumento rispetto gli anni precedenti (nel 2008 erano pari a 1.920 milioni di accertamenti e 1.690 di riscossioni di competenza)³⁴ – dalle indagini svolte e dalle istruttorie condotte ai fini dell'esame di questo, come dei precedenti rendiconti, è emerso, come già prima accennato, 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.

Negli scorsi anni è stato più volte rilevato dalla Corte che, considerata l'entità dell'aggregato, sarebbe stato necessario, ove possibile, per rendere più trasparente il contenuto dei capitoli, l'articolazione dei generici capitoli intestati alle entrate eventuali e diverse. La R.G.S., come già anticipato, ha comunicato di avere effettuato un adeguato monitoraggio delle entrate imputate al cap. 2368 concernente le entrate del Ministero dell'economia, già di pertinenza dell'ex Ministero del tesoro. Su tale capitolo, che costituisce, quanto ad importi la gran parte di tutte le entrate eventuali e diverse, affluiscono, infatti, una molteplicità di tipologie

³³ 336 milioni sul cap. 3249 -versamento della quota interessi sulle rate dei mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti e 463 milioni sul cap. 4532 - versamento della quota capitale delle rate dei mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti.

³⁴ Nel 2007 erano pari a 2.139 milioni di accertamenti e 2.041 di riscossioni di competenza, nel 2006 rispettivamente pari a 1.923 e 1.817 milioni e nel 2005 ammontavano a 3.086 e 3.055 milioni.

di versamento (4.182 milioni sia di accertamenti che di riscossione di competenza su 5.970 e 5.793 per le extratributarie e 7.400 e 6.602 per le entrate finali). Il monitoraggio effettuato ha consentito di distinguere e classificare alcune di queste tipologie all'interno della massa informale che costituisce il contenuto del capitolo, consentendo, per l'esercizio 2009, l'articolazione dello stesso e del cap. 2319, concernente lo stesso tipo di entrate di competenza dell'ex Ministero delle finanze.

Sono stati istituiti otto articoli per il capitolo 2368 e cinque per il capitolo 2319, che la R.G.S. ha reputato sufficienti per poter acquisire distintamente le principali tipologie di introiti che affluiscono agli stessi, dichiarandosi comunque disponibile ad implementare l'articolazione dei predetti capitoli, qualora si appalesino esigenze di maggiore analisi dei relativi introiti e precisando, inoltre, che con il bilancio di previsione 2011, da presentare in Parlamento nel prossimo autunno, potrebbero essere poste in essere ulteriori articolazioni di capitoli, al momento in fase di valutazione.

L'analisi effettuata sul capitolo, relativamente alla distinzione tra entrate ricorrenti e non ricorrenti, fa evidenziare che circa l'84 per cento degli importi affluiti negli artt. 7 e 8 del cap. 2368 (3.493 milioni) è collocato in UPB di entrate non ricorrenti: circa il 57 per cento del totale (2.371 milioni) è imputato all'art. 7, che riguarda somme da riassegnare, e circa il 27 per cento (1.121 milioni) all'art. 8 "altre entrate di carattere straordinario". Relativamente alle entrate ricorrenti, sia pure per importi decisamente inferiori, si constata che l'ammontare maggiore si riferisce all'art. 6 (568 milioni) al quale affluiscono "versamenti di somme a favore dello Stato". Ai restanti articoli, di cui si apprezza il dettaglio delle definizioni, sono affluiti importi minimi.

Pur riconoscendo lo sforzo compiuto per individuare il contenuto delle entrate eventuali e diverse, va tuttavia detto che appare ancora troppo aggregata la massa di proventi di cui non si conosce la fonte e troppo elevato è il peso delle *una tantum* e delle componenti più aleatorie dell'entrata. Rimangono, in tal modo, sconosciute le componenti di una parte di gettito che, si presenta, peraltro, con un carattere largamente straordinario ed occasionale, o quanto meno del tutto indeterminato.

Dato il considerevole importo affluito sul cap. 2368 per l'esercizio in consuntivazione, la Corte ha provveduto ad effettuare un'autonoma analisi sulle 20.160 quietanze di versamento per il corrispondente importo totale di 4.109,5 milioni. Tra queste solo 62 presentano importi superiori al milione di euro, ma rappresentano il 98,3 per cento del totale (4.181,7 milioni). Dalla sommaria prima analisi svolta risulta che:

- 1.460,4 milioni (pari a circa il 35 per cento del totale) sono stati versati in un'unica soluzione da SCIP 1 ed imputati all'art. 7 (*Somme da riassegnare alla spesa in base a specifiche disposizioni*) per essere riassegnati sul capitolo di spesa (di nuova istituzione)

7288 del ministero dell'Economia *“Somme da attribuire alla SCIP quale corrispettivo dovuto dagli enti previdenziali a fronte del riacquisto degli immobili di proprietà della stessa, relativo all'operazione di cartolarizzazione”*³⁵. A tal proposito va tenuto presente che, con la legge n. 14/2009 (art. 43bis)³⁶ è stata disposta la messa in liquidazione del patrimonio separato relativo alle due operazioni di cartolarizzazione effettuate dalla SCIP (Società Cartolarizzazione Immobili Pubblici) ritrasferendo la proprietà degli immobili invenduti dalla Società agli Enti previdenziali originariamente proprietari degli stessi. La norma stabilisce che, al fine del pagamento del corrispettivo da versare, la Società versa tutte le somme presenti sul conto riscossione della SCIP1 presso la Tesoreria centrale in *apposito capitolo di entrata* da trasferire in *apposito capitolo di spesa* per essere versate, in nome e per conto degli enti previdenziali, alla SCIP quale corrispettivo del trasferimento (comma 7 dell'art. 43bis). Nonostante la previsione normativa così dettagliata, mentre per la spesa è stato istituito l'apposito capitolo, il versamento all'entrata è stato effettuato nel calderone dell'art. 7 del cap. 2368, denotando così una persistente scarsa attenzione nell'assicurare la trasparenza del bilancio;

- 685,7 milioni (pari ad oltre il 16 per cento del totale del capitolo) sono stati versati mediante nove quietanze da uffici centrali del Ministero dell'economia³⁷ ed imputati agli articoli 6 (19,2 milioni), 7 (132,1 milioni) e 8 (534,4 milioni) cioè agli articoli che presentano le definizioni più generiche e di cui non si riesce ad individuare il contenuto.

Riguardo al cap. 2319, per il quale, contrariamente al 2368, i maggiori incassi riguardano le entrate ricorrenti, circa il 94 per cento del totale delle riscossioni di competenza (149 milioni) è affluito nell'art. 3 dalla generica definizione *“versamenti di somme a favore dello Stato”*.

Il Dipartimento della ragioneria generale fa presente di essere consapevole dell'esistenza dei problemi segnalati dalla Corte e di essere costantemente impegnato nella ricerca delle relative soluzioni, nella considerazione, peraltro, che la revisione delle unità elementari di entrata per assicurare che la denominazione richiami esplicitamente l'oggetto e la ripartizione delle unità promiscue in articoli per consentire che la fonte di gettito sia chiaramente individuabile, sono, come prima ricordato, previste anche dall'articolo 40, comma 2, lettera d), della nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196/2009), quali principi e criteri direttivi per l'emanazione dei decreti legislativi di completamento della riforma della struttura del bilancio.

³⁵ DMT di riassegnazione n. 27090 del 28 aprile 2009.

³⁶ Legge di conversione del DL 207/2008.

³⁷ Dipartimento del tesoro -Direzione VI (Uffici II e VI) e Direzione Territoriale Economia e Finanze di Roma - Uff. I (Sez. II e III - Via Parboni 6); Dipartimento della ragioneria generale – IGB (Ufficio XII) e IGF settore enti in liquidazione (Uff. III).

E stato, pertanto comunicato alla Corte che, in attesa dell'incombenza dell'emanazione dei citati decreti legislativi (da adottare entro 2 anni dall'entrata in vigore della legge), è in corso un'analisi degli interventi modificativi da attuare nella direzione indicata dalla citata legge, ai fini di poter porre in essere alcuni degli interventi occorrenti anche in anticipo rispetto ai provvedimenti suindicati (modifiche di denominazioni ed articolazioni di capitoli dall'oggetto complesso).

Come già detto, complessivamente gli accertamenti delle entrate eventuali e diverse di tutte le Amministrazioni nel 2009 sono più che raddoppiati (+129,7 per cento) rispetto al 2008 (7.400 milioni rispetto a 3.222). Ancora più consistente è l'aumento che vede interessati i capitoli riguardanti le entrate extratributarie: +211 per cento (5.970 milioni rispetto a 1.920). Escludendo l'andamento dei capp. 2368 e 2319, già illustrato, gli aumenti in percentuale più rilevanti hanno riguardato capitoli che presentano importi non particolarmente importanti, come ad esempio i capp. 1999 – lotto, lotterie ed altre attività di gioco - con il +702 per cento di accertato e riscosso di competenza (da 20 milioni a 163) e 3570 – Infrastrutture – con il +441 per cento di accertato e riscosso di competenza (da 174 milioni a 942).

6.6. Entrate da sanzioni non tributarie

Una voce d'entrata specificamente monitorata dalla Corte dei conti³⁸ è quella relativa alle entrate sanzionatorie non tributarie con l'intento di verificare i risultati di entrata, dimensioni (accertamenti) e qualità (rapporto riscossioni/accertamenti) dell'attività amministrativa svolta per contrastare e reprimere le violazioni di legge in materia non tributaria.

Per questa tipologia d'entrata, con la nuova classificazione delle entrate, erano state istituite due specifiche tipologie (ex UPB.) di natura ricorrente nell'ambito dei proventi connessi alle entrate derivanti dal controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti, a cui si è aggiunta, dal 2009, una terza (UPB. 2.1.5.3):

- 2.1.5.1: multe, ammende, sanzioni;
- 2.1.5.2: altre entrate correlate ad illeciti;
- 2.1.5.3: entrate correlate a multe, ammende, sanzioni e illeciti da riassegnare ai competenti stati di previsione.

Queste nuove aggregazioni raccolgono capitoli ed articoli che fino al 2007 erano imputati a ben tredici UPB., ognuna delle quali riguardava sanzioni tributarie e non tributarie, pertinenti a vari Centri di Responsabilità, che, con la nuova classificazione, sono scomparsi.

Analizzando i dati di consuntivo del 2009 per l'aggregato delle tre UPB, al lordo dei

³⁸ Referto della Corte dei conti "Accertamento e riscossione delle entrate extratributarie derivanti dal controllo e dalla repressione delle irregolarità e degli illeciti: multe ammende, sanzioni" - Delibera n. 8/2010/G, del 28 aprile 2010 – e nell'ambito del monitoraggio mensile delle entrate erariali.

capitoli 3312 e 3313, si evidenzia l'abnorme differenza, pari rispettivamente a +276,9 e +272,6 per cento, tra gli accertamenti (26.956 milioni) e le previsioni di competenza sia iniziali (7.152 milioni) che definitive (7.233); le riscossioni di competenza (2.050 milioni), tuttavia, non solo rappresentano una percentuale minima dell'accertato (7,6 per cento), ma sono ben al di sotto di quanto previsto (28,7 per cento delle previsioni iniziali e 28,3 di quelle definitive). Diverso il rapporto tra riscossioni e versamenti di competenza che nel 2009 sono pari a 1.899 milioni (circa il 93 per cento). Relativamente ai resti sono modeste le somme della riscossione sia al lordo del "da versare" (1.154 milioni) che al netto (785 milioni) con una quota di residui riscossi pari al 1,18 per cento).

Nell'aggregato delle tre UPB intestate alle entrate sanzionatorie l'andamento è governato dall'UPB 2.1.5.1 (multe, ammende, sanzioni) mentre la tipologia 2.1.5.2 (altre entrate correlate ad illeciti), è di per sé ininfluente ai fini del gettito, registrando tutti gli importi, per il 2009, pari a zero; anche per la nuova tipologia 2.1.5.3 (entrate correlate a multe, ammende, sanzioni e illeciti da riassegnare ai competenti stati di previsione), istituita nel 2009, sia pure con importi decisamente inferiori, si registrano rilevanti scostamenti percentuali nei rapporti tra accertamenti e previsioni iniziali (+322.095 per cento, con importi pari a 4.994 milioni di accertamenti su soli 2 milioni di previsioni iniziali) e definitive (+6.449,5 per cento per previsioni definitive di 76 milioni), nonché di riscossioni su accertato (7,6 per cento).

Va, tuttavia, tenuto presente che nel computo di tali entrate rientrano anche i capitoli 3312 e 3313³⁹, riguardanti, rispettivamente, le sanzioni relative alle imposte dirette ed indirette, che risultano avere il peso più rilevante. Se si vogliono, quindi, analizzare le sole entrate sanzionatorie extra tributarie, occorre depurare gli importi da quelle relative ai predetti capitoli, entrambi collocati nell'UPB 2.1.5.1.

Così facendo si accentua l'abnorme differenza, pari rispettivamente a +367,8 e +344,8 per cento, tra gli accertamenti (7.582 milioni) e le previsioni di competenza sia iniziali (1.623 milioni) che definitive (1.704); le riscossioni di competenza (1.044 milioni), tuttavia, non solo rappresentano una percentuale minima dell'accertato (13,8 per cento), ma sono ben al di sotto di quanto previsto (64,3 per cento delle previsioni iniziali e 61,3 di quelle definitive). Diverso il rapporto tra riscossioni e versamenti di competenza che sono pari a 978 milioni (oltre il 93 per cento). Anche relativamente ai resti si rilevano somme irrisorie della riscossione sia al lordo del "da versare" (391 milioni) che al netto (270 milioni) con una quota di residui riscossi pari al 1,61 per cento).

Come già detto, la Corte da tempo osserva l'andamento delle entrate sanzionatorie e le conclusioni cui si è giunti al termine dell'apposita indagine, svolta sulla gestione delle stesse per

³⁹ UPB 2.1.5.1.

gli esercizi finanziari fino al 2008⁴⁰, trovano conferma nell'analisi dei dati di consuntivo per il 2009, sopra analizzati.

Si è particolarmente raccomandato alla Ragioneria generale di compiere un'opera di revisione e "ripulitura" del consistente numero di capitoli che compaiano in bilancio con previsioni pari a zero, o "per memoria" e che presentino, invece, costantemente un gettito⁴¹.

L'azione amministrativa connessa all'attività di accertamento, sebbene assai variegata - sia in ordine alle tipologie utilizzate, sia in ordine alle quantità di violazioni rilevate - è risultata non sempre pienamente soddisfacente, anche ai fini della concreta utilizzazione degli strumenti per il contrasto delle infrazioni sanzionate dai provvedimenti legislativi.

Al di là delle criticità gestionali, denunciate anche dalle stesse amministrazioni, che comportano sicuramente lentezze e carenze, il dato più preoccupante che è emerso è proprio la capacità di riscossione largamente insufficiente, anche a fronte di un imponente apparato organizzativo-logistico.

Le difficoltà, ovvero il ritardo mostrati dalle amministrazioni nel fornire i dati richiesti, che testimoniano la non ottimale situazione nella quale versa la gestione delle entrate sanzionatorie non tributarie, hanno riguardato, tra l'altro, le informazioni sulla definizione del carico di esigibilità per la correlata procedura del discarico delle quote inesigibili. La carenza di un vero ed efficace monitoraggio autonomamente predisposto non trova rispondenza con l'attività svolta annualmente dalla Ragioneria generale che, nell'individuare, relativamente ai titoli I e II, le somme rimaste da riscuotere in conto residui iscritte a ruolo, considera anche alcuni di quelli relativi alle entrate sanzionatorie.

Tale individuazione è propedeutica alla determinazione della percentuale di abbattimento dei resti da riscuotere operata, in consuntivo, dall'Agenzia delle entrate⁴² su diciannove capitoli/articoli, sette dei quali riguardano entrate sanzionatorie (nel 2009 l'importo corrispondente è stato pari a 80 miliardi, che corrispondono al 41 per cento del totale dell'abbattimento).

⁴⁰ Deliberazione n. 8/2010/G concernente: "Accertamento e riscossione delle entrate extratributarie derivanti dal controllo e dalla repressione delle irregolarità e degli illeciti: multe ammende, sanzioni".

⁴¹ Anche nel 2009 dei sessantasette capitoli che costituiscono l'aggregato analizzato, al netto dei capitoli 3312 e 3313, solo ventisei presentano previsioni iniziali per un importo di 1.623 milioni.

⁴² Per il 2009 l'importo è stato pari a 197.029 milioni e l'Agenzia ha indicato che a tale importo dovesse ragionevolmente essere apportata una riduzione in misura pari all'83 per cento.

7. L'evoluzione delle entrate finali⁴³

7.1. Andamenti generali

Nel 2009 l'accertato delle entrate finali lorde è, in termini nominali, aumentato del 2,02 per cento, dopo la contrazione dello 0,39 per cento registrata per il 2008 rispetto all'esercizio precedente. Al netto dei rimborsi Iva e degli introiti connessi al *Fondo Ammortamento Titoli di Stato*⁴⁴, nel 2009 le entrate finali ammontano a 480.451 milioni rispetto ai 478.708 del 2008 (+0,36 per cento) e quelle correnti a 477.821 milioni, rispetto ai 476.527 del 2008 (+0,27 per cento).

In termini di cassa (versamenti totali), a consuntivo le entrate finali lorde ammontano a 456.202 milioni, segnando una crescita di 839 milioni e del +0,18 per cento (+4.969 milioni e +1,10 per cento nell'esercizio precedente).

Le entrate correnti, rispetto all'aumento del 2 per cento del 2008, aumentano solo dello 0,08 per cento (da 453.208 a 453.593 milioni). Nella versione al netto dei rimborsi Iva e degli introiti connessi al *Fondo Ammortamento Titoli di Stato*, il versato totale passa da 434.924 a 427.320 milioni, con un decremento dell'1,75 per cento (+2,61 nel 2008).

La dinamica delle entrate finali lorde di competenza (accertato), pari a +2,02 per cento, è influenzata dalla crescita delle entrate extra tributarie (+33,9 per cento) e di quelle di Titolo III (-20,55 per cento), compensata dal calo delle entrate tributarie che, sebbene sia solo del -1,6 per cento, agisce su una base di riferimento ben più ampia di quella degli altri due titoli.

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 (20.895 milioni), anche se inferiori a quelle degli ultimi due esercizi (22.410 milioni nel 2008 e 39.846 nel 2007) e della media dell'ultimo quinquennio (29.120 milioni). Ciò che va altresì notato è che a formare l'importo delle insussistenze hanno sì contribuito in misura preponderante le entrate tributarie (15.318 milioni), ma un apporto significativo è venuto anche da quelle extra tributarie (5.578 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 fa, invece, registrare riaccertamenti per un solo milione.

Ritornando all'evoluzione degli accertamenti, va ricordato che, dopo il ridimensionamento degli scarti registrato per il Rendiconto 2005, gli scostamenti tra accertamenti e previsioni erano tornati ad essere elevati nel 2006 diminuendo progressivamente

⁴³ Corrispondenti alla somma delle entrate dei Titoli I, II e III.

⁴⁴ Nello specifico: 27.345 milioni di regolazioni contabili per l'accertato, di cui ben 26.663 di rimborsi Iva e solo 682 milioni riferibili al Fondo Ammortamento Titoli di Stato; 26.273 milioni per gli incassi, di cui 25.591 dai rimborsi Iva e 682 milioni dal FATS.

fino ai risultati minimi del 2008. Nel 2009 hanno ripreso a crescere, con riguardo sia alle previsioni iniziali (+2,07 per cento), sia alle previsioni definitive (+5,74 per cento), a fronte di valori analoghi ben più bassi del precedente esercizio finanziario (+1,29 per cento e +1,66 per cento). Rispetto alla media dell'ultimo quinquennio, nel 2009, risulta inferiore lo scarto tra accertamenti e previsioni iniziali (+2,07 contro +6,46 per cento), mentre è maggiore quello con le previsioni definitive (+5,74 a fronte di +4,62 per cento).

A determinare le percentuali di scostamento accertato/previsioni delle entrate finali contribuisce l'effetto di compensazione fra gli scarti negativi delle entrate tributarie (-6,03 per cento per le previsioni iniziali e -0,48 per cento per quelle definitive) e quelli fortemente positivi (+128,38 e +82,86 per cento) delle entrate extra tributarie. Positivo lo scostamento tra accertato e previsioni iniziali per ciò che attiene al Titolo III (+94,77 per cento), e negativo lo scarto dell'accertato rispetto alle previsioni definitive (-9,81 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 controllare l'andamento del rapporto debito/Pil tenendo conto della concreta dinamica di tutti gli altri fattori che lo influenzano. Nel 2009 all'eccessiva prudenza mostrata in sede di previsioni iniziali ed all'ottimismo di quelle definitive si contrappongono accertamenti che si collocano in posizione intermedia.

Contrariamente a quanto accaduto nei due esercizi precedenti nei quali le riscossioni di competenza aumentavano più degli accertamenti, nel 2009 le entrate finali hanno visto le riscossioni di competenza diminuire a fronte dell'aumento degli accertamenti (-2.996 milioni e -0,66 per cento, a fronte di +5.707 milioni e +1,27 per cento del 2008 e di +21.465 milioni e +5,01 per cento nel 2007), con la conseguente diminuzione della quota di accertamenti riscossi (a 89,15 per cento contro il 91,55 per cento del 2008 ed il 90,06 per cento del 2007), collocandosi al di sotto della media dell'ultimo quinquennio (90,54 per cento), influenzata dall'indice particolarmente alto del 2005 (92,66 per cento).

Il peggioramento è dovuto sia alle entrate tributarie, il cui indice di riscossione è sceso dal 95,04 al 93,79 per cento, sia, ed ancor più, alle entrate extra tributarie, che hanno visto il loro

rapporto di riscuotibilità dell'accertato passare dal 59,73 al 57,95 per cento. Ininfluente, per la loro modestia, il peso delle entrate patrimoniali, il cui indice di riscuotibilità è peraltro aumentato da 98,45 a 98,95 per cento, a fronte di una media quinquennale del 99,25 per cento.

Continua l'incremento (da 25.745 a 28.612 milioni) delle riscossioni residui al lordo del "da versare", dopo la significativa crescita avvenuta nel 2008 rispetto agli esercizi precedenti (18.068 e 17.967 milioni rispettivamente nel 2007 e 2006). In calo, invece, le riscossioni nette che, dopo l'impennata del 2008, quando sono state pari a 8.092 milioni (erano risultate addirittura negative per 126 milioni nel 2007) si assestano su 2.543 milioni, nell'esercizio 2009, con relativo indice di riscossione sceso a +2,18 per cento del "da riscuotere iniziale riaccertato", rispetto al +7,79 per cento del 2008, al -0,17 per cento del 2007 ed al +0,65 per cento del 2006)⁴⁵.

Il peggior 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 +6.563 a +1.323 milioni per le entrate tributarie, con un calo della quota riscossa da +18,11 a +3,63 per cento, a fronte di un calo per le entrate extra tributarie da 1.523 a 1.215 milioni e da 2,25 a 1,51 per cento della quota riscossa.

A livello di aggregato di entrate finali, nel 2009 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 2009 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 relazioni⁴⁶.

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

⁴⁵ Il record negativo risale al 2002 quando si era collocato al -5,28 per cento.

⁴⁶ "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 2009 la sopravvalutazione delle somme totali riscosse (25.101 milioni) è di poco inferiore a quella del precedente esercizio finanziario (26.069 milioni). Restando altresì al di sopra di quella degli esercizi finanziari 2001-2004 (20.302 milioni per l'esercizio finanziario 2004, 19.571 milioni per l'esercizio finanziario 2003, 20.512 milioni per l'esercizio finanziario 2002, e 24.480 per il 2001).

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 residui⁴⁷. 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. È 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. È 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 (-6.324 milioni nel 2009). Ciò vuol dire che, anche nel caso in cui non un solo euro dell'importo del versamento residui derivi dalle nuove riscossioni, 6.324 miliardi che erano rimasti da versare a fine 2008 non si sono trasformati in versamenti nel 2009.

Va peraltro osservato che la riduzione dello scarto fra versamento residui e “da versare residui” dei precedenti esercizi era negli ultimi anni dipeso dal fatto positivo del progressivo calo dell'importo del “da versare” contabilizzato alla fine del precedente esercizio finanziario, in termini sia assoluti, sia in rapporto al “totale da versare”. Il “da versare residui” era progressivamente calato da 12.125 milioni nel 2000 a 8.579 nel 2001, 6.776 nel 2002, 6.106 nel

⁴⁷ 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).

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 3.505 milioni, che è l'importo minimo dell'ultimo decennio, inferiore alla metà della media annua dello stesso periodo (7.787 milioni). Nel 2008 (8.354 milioni) e 2009 (8.867 milioni), tuttavia, assistiamo ad un ritorno al livello dell'anno 2000. Ne consegue un aumento della quota del "da versare residui" sul totale da versare del 35,32 per cento rispetto al 32,05 per cento del 2008, inferiore al massimo del 2000 (49,53 per cento), ma ben al di sopra del 19,85 per cento del 2007, e comunque superiore alla media degli ultimi cinque (31 per cento).

Per quanto riguarda i versamenti, a mo' di riepilogo, si può evidenziare come quelli totali (+0,18 per cento, a fronte di +1,10 per cento del 2008 e di +5,16 per cento del 2007) siano di poco aumentati, mentre l'accertato è, come si è visto, aumentato del +2,02 per cento. Molto di più (-1,84 per cento) è però nell'anno diminuito il riscosso netto che negli anni precedenti era invece aumentato meno dei versamenti totali (+3,1 per cento nel 2008, +4,88 per cento nel 2007 e +6,12 per cento nel 2006), come risultato del già analizzato andamento del "da versare residui". In diminuzione marginale (-0,35 per cento) anche i versamenti di competenza, di poco inferiore a quella del riscosso di competenza (-0,66 per cento rispetto a +1,27 per cento nel 2008 e +5,01 per cento nel 2007), con l'effetto di una diminuzione del "da versare" di competenza (da 17.715 a 16.234 milioni, -8,36 per cento rispetto a +25,21 nel 2008). In assestamento l'aumento dei versamenti residui (+13,54 per cento, dopo il +19,42 per cento del 2008 ed 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, ha confermato il trend di aumento del "da versare residui," che è salito da 8.354 a 8.867 milioni.

7.2. 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 era diminuito solo il "da riscuotere competenza", mentre erano aumentate le altre tre componenti, nel 2009 è diminuito solo il "da versare 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 18,74 per cento, da 163.852 a 194.551 milioni, rispetto al +13,88 per cento nel 2008. Alla limitata diminuzione del "da versare di competenza" (-1.481 milioni e -8,36 per cento) si contrappone, infatti, l'aumento di +18.621 milioni e +19,45 per

cento per il “da riscuotere residui”, di 13.046 milioni del “da riscuotere di competenza” e di +512 milioni e +6,13 per cento per il “da versare residui”. Conseguentemente, i residui totali, aumentati da 163.852 a 194.551 milioni, si collocano al livello massimo dell’ultimo quinquennio e largamente al di sopra della media del medesimo quinquennio (157.595 milioni).

Per quanto riguarda l’apporto dei titoli, va rilevato l’uniforme aumento 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 la diminuzione del “da versare competenza” delle entrate finali sono le entrate tributarie ed extra tributarie, compreso l’aumento del “da riscuotere residui” (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 20.895 milioni, ancorché inferiore all’analogo dato di 22.410 milioni registrato nel 2008, oltre che alla media dell’ultimo quinquennio (29.120) ed a quelli ancora più elevati del 2007 (39.846 milioni) e del 2006 (68.553 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’aumento dell’incidenza sul totale del “da versare residui” (35,32 per cento, a fronte di 32,05 per cento nel 2008, di 19,85 per cento nel 2007, di 28,74 per cento nel 2006, 38,13 per cento nel 2005 e della media di 30,82 per cento nell’ultimo quinquennio), e, dall’altra, l’assestamento della tendenza all’aumento anche del “da riscuotere residui” registrata nel precedente esercizio finanziario (67,48 per cento, a fronte di 69,47 per cento nel 2008, 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 (65,91 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 2009 va rilevato un significativo ed uniforme peggioramento per il “da riscuotere di competenza” (+31,02 per cento per le entrate finali, ma anche +23,17 per cento per le entrate tributarie e +39,84 per cento per le entrate extra tributarie), per il “da riscuotere residui” (+19,45 per cento, per effetto dell’aumento del +19,85 per cento per le entrate extra tributarie) e per il “da versare residui” (+6,13 per cento), per effetto degli aumenti registrati soprattutto per il Titolo I (+444 milioni e +5,98 per cento). Miglioramenti vanno invece rilevati, come si è visto,

per il solo “da versare competenza” (-8,36 per cento per le entrate finali, per effetto del calo del 7,92 per cento di quelle tributarie).

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, sebbene in assestamento, in percentuale del totale “da riscuotere”, dal 69,47 al 67,48 per cento, per effetto della crescita della loro entità assoluta (da 95.724 a 114.345 milioni, pari a +18.621 milioni), solo in piccola parte compensata dal pur significativo aumento delle riscossioni lorde (+2.867 milioni), mentre segnano un deciso decremento (-5.549 milioni) le riscossioni nette. L’aumento del peso sul totale del “da versare residui” (dal 32,05 al 35,32 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 (+512 milioni e +6,13 per cento, a fronte di -1.481 milioni e -8,36 per cento).

L’aumento del “da riscuotere residui” è dovuto, come si è detto, esclusivamente alle entrate extra tributarie (da 66.006 a 79.106 milioni), con riferimento alle somme per interessi e sanzioni relativi alle maggiori imposte accertate. L’aumento del “da versare residui” è invece quasi interamente dovuto alle entrate tributarie (+444 milioni su +512 delle entrate finali). Del tutto irrilevante l’impatto dei residui di Titolo III.

7.3. 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 successivi 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 21.714 milioni per le somme rimaste da versare (22.676 milioni nel 2008) e di 391.865 milioni per le somme rimaste da riscuotere (342.309 milioni nel 2008). Tali dati di partenza hanno subito rettifiche in aumento (a 24.911 per il “da versare” ed a 392.581 milioni per il “da riscuotere”, per un totale di 417.492 milioni) a seguito dell’applicazione della procedura di compensazione che automaticamente azzerava gli importi negativi (+3.196 milioni per il “da versare” e solo +716 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 (+2.382 milioni), ma anche il Titolo II (+801 milioni), essendo irrilevante l'apporto del Titolo III (meno di 13 milioni, partendo, peraltro, da una situazione di partenza addirittura negativa -11,5 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 +85 milioni; i resti da versare, sono così passati a 25.101 milioni (26.069 milioni nel 2008);
- 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;
- riduzioni IPO2 informazioni contabili ritardatarie per 3.454 milioni dei resti da riscuotere;
- riduzioni per 163.533 milioni (149.274 milioni nel 2008, 153.623 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.

TAVOLA 23

ENTRATE FINALI - DETERMINAZIONE DEI RESIDUI RISULTANTI AL 31/12/2009

(euro)

	Somme rimaste da versare	Somme rimaste da riscuotere	Totale
TITOLO I			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del 6/5/2010	21.277.229.827,63	196.069.067.675,14	217.346.297.502,77
- Procedura di compensazione	+2.382.347.224,10	+708.447.148,07	+3.090.794.372,17
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del 7/5/2010	23.659.577.051,73	196.777.514.823,21	220.437.091.874,94
- Rettifiche del S.I.R.G.S. caricamento "Allegati 23 e 24"	-	-736.994,21	-736.994,21
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del 17/5/2010	23.659.577.051,73	196.776.777.829,00	220.436.354.880,73
- CONDONO e IVA Napoli	-	-46.245.493.923,32	-46.245.493.923,32
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie "All. 23"	+85.221.139,83	-	85.221.139,83
- IPO2 segni negativi generati caricamento "Allegati 23 e 24"	+96.744.692,12	-	+96.744.692,12
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie	-	-3.480.254.285,93	-3.480.254.285,93
TOTALE PARZIALE	23.841.542.883,68	147.051.029.619,75	170.892.572.503,43
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-	-84.631.060.759,43	-84.631.060.759,43
Residui al 31/12/2009 (stampa del 21/5/2010)	23.841.542.883,68	62.419.968.860,32	86.261.511.744,00
TITOLO II			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del 6/5/2010	448.952.873,02	195.690.585.770,34	196.139.538.643,36
- Procedura di compensazione	+801.157.084,85	+7.288.962,02	+808.446.046,87
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del 7/5/2010	1.250.109.957,87	195.697.874.732,36	196.947.984.690,23
- Rettifiche del S.I.R.G.S. caricamento "Allegati 23 e 24"	-	-178.974,67	-178.974,67
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del 17/5/2010	1.250.109.957,87	195.697.695.757,69	196.947.805.715,56
- CONDONO	-	-9.897.380.014,14	-9.897.380.014,14
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie "All. 23"	+23.787,95	-	+23.787,95
- IPO2 segni negativi generati caricamento "All. 23 e 24"	+8.262.557,00	-	+8.262.557,00
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie	-	+26.138.983,32	+26.138.983,32
TOTALE PARZIALE	1.258.396.302,82	185.826.454.726,87	187.084.851.029,69
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-	-78.902.707.532,63	-78.902.707.532,63
Residui al 31/12/2009 (stampa del 21/5/2010)	1.258.396.302,82	106.923.747.194,24	108.182.143.497,06

	Somme rimaste da versare	Somme rimaste da riscuotere	Totale
TITOLO III			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del 6/5/2010	-11.483.430,84	105.875.099,03	94.391.668,19
- Procedura di compensazione	+12.710.652,61	+12.973,76	+12.723.626,37
Residui al 31/12/2009 (stampa del 21/5/2010)	1.227.221,77	105.888.072,79	107.115.294,56
ENTRATE FINALI			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del 6/5/2010	21.714.699.269,81	391.865.528.544,51	413.580.227.814,32
- Procedura di compensazione	+ 3.196.214.961,56	+ 715.749.083,85	+ 3.911.964.045,41
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del 7/5/2010	24.910.914.231,37	392.581.277.628,36	417.492.191.859,73
- Rettifiche del S.I.RGS caricamento "Allegati 23 e 24"	-	- 915.968,88	- 915.968,88
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del 17/5/2010	24.910.914.231,37	392.580.361.659,48	417.491.275.890,85
- CONDONO e IVA Napoli	-	- 56.142.873.937,46	- 56.142.873.937,46
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie "All. 23"	+ 85.244.927,78	-	+ 85.244.927,78
- IPO2 segni negativi generati caricamento "All. 23 e 24"	+ 105.007.249,12	-	+ 105.007.249,12
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie	-	- 3.454.115.302,61	- 3.454.115.302,61
TOTALE PARZIALE	25.101.166.408,27	332.983.372.419,41	358.084.538.827,68
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-	- 163.533.768.292,06	- 163.533.768.292,06
Residui al 31/12/2009 (stampa del 21/5/2010)	25.101.166.408,27	169.449.604.127,35	194.550.770.535,62

Fonte: Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato

Come si vede, con l'esercizio 2009 (ma una prima avvisaglia la si era avuta già nel 2008) rallenta il processo di progressivo aumento della quota di residui considerati non esigibili che si era registrata negli anni precedenti, 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^{48 49}.

⁴⁸ 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.

Sulla base di questa analisi, nel 2009 sono state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, il 51 per cento delle entrate finali rimaste da riscuotere dagli esercizi precedenti, con un consistente incremento rispetto 48 per cento del 2008, 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)⁴⁹, a fronte di una riscossione dei residui, al netto delle somme rimaste da versare del tutto insoddisfacente. A fronte di un aumento della quota dei residui riscossi del 2008, rispetto agli anni pregressi, sia al lordo (dal 23,6 del 2007 al 24,8 per cento del 2008) che al netto del “da versare” degli esercizi precedenti (dal -0,17 per cento al +7,79 per cento), nel 2009 si assiste ad un lieve calo per la quota di riscossione al lordo (24,5 per cento), ma un maggior calo per quella al netto (2,18 per cento), comunque ancora ben lungi da risultati che possano far ritenere realistico un grado di esigibilità dei residui del 51 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 49,4 per cento, con un significativo aumento rispetto al 2007, quando il rapporto si era fermato al 46,3 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 (83 per cento).

Per quanto riguarda, invece, gli “altri residui”, va osservato che, nonostante l’indice di riscossione netta dei residui delle entrate extra tributarie – ulteriormente peggiorato rispetto all’ultimo triennio attestandosi, nel 2009, all’1,51 per cento rispetto a 2,25 per cento nel 2008 2,24 del 2007 e 1,81 del 2006 – rimanga del tutto modesto, l’ex Ministero del tesoro e le altre Amministrazioni diverse da quella tributaria 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

⁴⁹ 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).

⁵⁰ L’analogia percentuale era stata di 58,59 per cento nel 2003, 51,77 per cento nel 2002 e 51,60 per cento nel 2001.

ben 197.029 milioni (149.274 nel 2008, 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 101.966 milioni (73.673 milioni nel 2008 e 84.532 nel 2007) le entrate tributarie e per 95.063 milioni (75.601 milioni nel 2008 e 69.091 nel 2007) le entrate extra tributarie (riferentisi alle sanzioni ed agli interessi sulle maggiori imposte accertate, queste ultime contabilizzate, invece, nel Titolo I).

Nel 2009 la svalutazione è stata operata, come si è detto, nella misura dell'83 per cento, a fronte dell'85 per cento per il 2008, 2007 e 2006, 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 5,9⁵¹ 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 del volume "Attendibilità ed affidabilità dei dati contabili" di questa relazione.

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 scarico amministrativo delle somme inesigibili.

8. L'accresciuto ruolo ed i persistenti e nuovi problemi dell'Amministrazione

8.1. Evoluzione dell'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 2009, 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.

⁵¹ Sulla base di quanto comunicato alla Corte nel contesto dell'istruttoria sull'indagine sui risultati ed i costi dei condoni svolta 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).

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 Agenzie⁵² (depurati cioè delle voci per i rimborsi delle imposte e per altre spese⁵³).

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 indirette⁵⁴.

TAVOLA 24

RAPPORTO ONERI/RISULTATI

(milioni di euro)

Anni	Impegni effettivi di competenza		Entrate tributarie e capitolo sanzioni e interessi		Rapporto (%)			
	Dipartimento finanze	Dipartimento finanze e Guardia di finanza	Accertato	Riscosso competenza	Dipartimento finanze		Dipartimento finanze e Guardia di finanza	
					Impegni/	Impegni/	Impegni/	Impegni/
					Accertato	Riscosso	Accertato	Riscosso
2003	5.631,55	8.567,00	375.692,34	352.484,17	1,499	1,598	2,28	2,43
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	1,24	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
2009	4.893,10	8.656,40	460.244,50	412.888,50	1,063	1,185	1,881	2,097
Dipartimento finanze e Guardia di Finanza al netto concorso alla sicurezza pubblica								
	Impegni effettivi di competenza				Impegni/	Impegni/		
					Accertato	Riscosso		
2007	7.879,10				1,706	1,878		
2008	7.990,90				1,732	1,879		
2009	7.320,17				1,59	1,773		

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.

Con riguardo al peso della sola amministrazione civile, per l'esercizio 2009 il rapporto degli impegni effettivi sugli accertamenti è pari all'1,063 per cento e sulle riscossioni di competenza all'1,185 per cento, rispetto a 1,212 e 1,316 del 2008. Rispetto al precedente

⁵²Con riferimento alle Dogane l'Agenzia ha specificato che, a fronte delle somme impegnate nell'esercizio 2009 pari a circa 696 milioni (cap.3920 – *somma occorrente per far fronte agli oneri di gestione dell'agenzia delle dogane*), i costi complessivi sono da riferire anche ad attività di natura extratributaria che non producono gettito per l'erario. Inoltre occorre valutare che il 25 per cento di quanto riscosso dall'Agenzia per conto della UE, viene riversato allo Stato italiano a titolo di rimborso delle spese di riscossione sostenute.

⁵³In particolare: canoni radiotelevisivi, crediti di imposta, funzionamento *Scuola superiore dell'economia e delle finanze*, acquisto, manutenzione e ristrutturazione dei beni immobili del demanio.

⁵⁴Capitoli 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.

esercizio finanziario, si registra, pertanto, un discreto miglioramento del rapporto, sia in termini di accertato, con una riduzione del -12,3 per cento, che del riscosso di competenza, -9,93 per cento.

Tale evoluzione positiva è dovuta al fatto che gli impegni tra il 2008 ed il 2009 si sono ridotti di ben il 12,5 per cento (sul complesso è scesa la quota destinata al funzionamento del Dipartimento delle finanze – dal 21,1 al 19 per cento – a vantaggio delle risorse trasferite alle Agenzie fiscali, che registrano un incremento dal 78,8 all'81 per cento) mentre gli accertamenti sono diminuiti solo dello 0,26 per cento e le riscossioni del 2,89 per cento, entrambi, pertanto, in misura minore degli impegni.

L'incidenza degli oneri naturalmente aumenta in misura significativa se si tiene conto anche della spesa per la Guardia di finanza⁵⁵ che, tuttavia, in parte non irrilevante, pari a circa il 35 per cento, si riferisce a funzioni diverse da quella tributaria (in particolare, polizia 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 GdF alla sicurezza pubblica.

Per gli impegni effettivi del complessivo aggregato Amministrazione civile - Guardia di Finanza nel 2009 l'incidenza della spesa risulta pari all'1,881 per cento sull'accertato ed al 2,097 sul riscosso di competenza. Anche in questo caso si tratta di valori in miglioramento rispetto a quelli del 2008 (rispettivamente 2,007 e 2,178 per cento), ma in misura attenuata, in quanto la spesa per il Corpo è cresciuta (+2,7 per cento), contrariamente a quanto avvenuto per quella del DF, che, come si è visto, è diminuita del 12,53 per cento.

Sommando a quelli del Dipartimento finanze gli impegni effettivi della GdF al netto della quota destinata alla sicurezza pubblica (pari a 2.396,7 milioni nel 2008 ed a 2.427,1 milioni nel 2009 con un incremento dell'1,27 per cento), mentre per il 2008 il rapporto impegni/accertato era pari all'1,732 per cento e quello impegni/riscosso all'1,879 per cento, per il 2009 i due rapporti scendono, rispettivamente, all'1,590 per cento ed all'1,773 per cento. Valori, quindi, che evidenziano un miglioramento, dovuto al fatto che, a fronte di un decremento degli impegni

⁵⁵ In termini di impegni effettivi, in milioni di euro: 3.763,3 nel 2009, 3.665,7 nel 2008, 3.654,6 nel 2007, 3.510,3 nel 2006 e 3.363,1 nel 2005.

DF+GdF netto sicurezza pubblica del 6,52 per cento, come già evidenziato, l'accertato è sceso dello 0,26 per cento mentre il riscosso del ben il 2,89 per cento.

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.

8.2. La nuova centralità degli apparati amministrativi

I cambiamenti intervenuti hanno certamente avuto un impatto sulla gestione della politica fiscale e sull'intreccio dei ruoli fra scelte impositive e gestione amministrativa. Al ridimensionamento degli spazi e del grado di cogenza delle prime ha finito per contrapporsi la dilatazione del ruolo dell'apparato amministrativo, posto di fronte a sfide sempre più impegnative e chiamato ad assicurare il conseguimento di obiettivi crescenti. Accade così che le previsioni di maggior gettito fissate annualmente finiscano per identificare essenzialmente la rilevanza degli obiettivi assegnati all'amministrazione (soprattutto Agenzia delle entrate e sistema della riscossione, ma anche la Guardia di finanza).

E' proprio la rilevanza che negli ultimi anni hanno progressivamente assunto le fonti di entrata diverse da quelle basate sull'adempimento spontaneo, e cioè sull'attività gestionale e sulla collaborazione di soggetti esterni all'amministrazione, a rendere sempre più centrale il ruolo dell'apparato amministrativo per rendere fattibile il conseguimento dei risultati di gettito attesi e determinanti per assicurare gli effettivi equilibri del bilancio.

Di qui la criticità che, a seguito degli sviluppi sopra delineati, va sempre più assumendo la valutazione dell'impatto che ciò comporta in termini di effettiva adeguatezza dell'amministrazione sotto i profili, non solo del numero, ma anche e soprattutto della professionalità, dell'integrità e del modello organizzativo. E di qui anche l'importanza che dovrebbero assumere i controlli interni.

Valutazioni sull'adeguatezza delle strutture a far fronte alla sfida della nuova centralità degli apparati amministrativi sono state già di volta in volta formulate nelle altre parti del capitolo con riguardo almeno al Dipartimento delle finanze ed alle Agenzie fiscali. Relativamente a tali centri di responsabilità nel paragrafo che segue – finalizzato ad offrire una

rapida ricognizione dei progressi compiuti, dei punti di forza e delle vecchie e nuove criticità delle componenti dell'Amministrazione finanziaria - ci si limiterà, pertanto, a sommariamente richiamare i rilievi più essenziali. Per gli altri centri di responsabilità l'analisi sarà, invece, più dettagliata, anche per tenere conto delle loro specificità rispetto alle strutture più direttamente dedicate alla gestione della fiscalità.

8.3. *Progressi compiuti; punti di forza; vecchie e nuove criticità*

8.3.1. Il Dipartimento delle finanze

Nel corso del 2009 l'azione del Dipartimento delle finanze è proseguita nel solco della complessiva riorganizzazione delle strutture dipartimentali del Ministero operata con il d.P.R. 30 gennaio 2008, n. 43.

Permangono, pur nel nuovo assetto organizzativo, difficoltà ad identificare compiutamente il ruolo di coordinamento sostanziale che le norme assegnano alla struttura. Da un lato la notevole dimensione organizzativa delle Agenzie fiscali e della Guardia di finanza, dall'altro la naturale tendenza ad accorciare la distanza tra l'indirizzo politico e la gestione operativa della fiscalità, sono elementi che condizionano inevitabilmente il ruolo del Dipartimento sotto questo profilo.

Più definita e consolidata appare l'azione del Dipartimento a supporto dell'azione legislativa del Governo, pur dovendosi rilevare una concentrazione delle capacità di analisi nel momento propositivo ed uno scarso interesse a verificare *ex post* gli esiti dell'azione normativa. Se ciò è del tutto comprensibile, dato il contesto istituzionale in cui il Dipartimento si trova ad operare, resta tuttavia l'esigenza di dedicare maggiori risorse all'analisi degli effetti, soprattutto in una fase nella quale, come più volte segnalato dalla Corte, il legislatore sembra assegnare rilevanti incrementi dell'entrata a mutamenti di comportamento dei contribuenti indotti dal contenuto di nuove disposizioni. E' importante a giudizio della Corte, che le analisi successive vengano effettuate e rese pubbliche, in una logica di trasparenza e condivisione *super partes* dei temi della fiscalità.

In ordine all'analisi del comportamento dei contribuenti, va segnalato un ritardo nella elaborazione di modelli in grado di cogliere i mutamenti intervenuti sfruttando appieno le potenzialità offerte dal "fisco telematico" e i contenuti informativi del sistema di pagamento centralizzato (modello F24). Si tratta di strumenti che ben possono fornire precisi indicatori di *compliance* per valutare gli effetti di singole disposizioni riguardanti platee più o meno vaste di contribuenti.

8.3.2. Le Agenzie fiscali

L'**Agenzia delle entrate** svolge un ruolo centrale nel sistema della fiscalità nazionale, considerato che ad essa è attribuita la gestione di tributi che assicurano più dell'ottanta per cento del gettito tributario complessivo propriamente inteso.

Nel corso del 2009 l'Agenzia ha proseguito nell'azione di gestione della fiscalità e nell'attività di contrasto dell'evasione conseguendo importanti risultati operativi. Nello stesso anno è stata avviata una riorganizzazione delle strutture territoriali, superando il modello dell'ufficio unico, ove coesistevano la gestione della fiscalità con l'attività di accertamento e la gestione del contenzioso. Per effetto della riorganizzazione sono state concentrate in un'unica struttura provinciale le funzioni del controllo e della gestione del contenzioso. Tale riorganizzazione appare sicuramente coerente con la strategia adottata dall'Agenzia negli ultimi anni, volta a massimizzare gli esiti dell'attività di accertamento, concentrandone l'azione sui soggetti più strutturati.

La Corte ha già avuto modo di manifestare le sue perplessità sulla costituzione delle direzioni provinciali delle entrate in un momento in cui proprio la dimensione provinciale sembra spesso inadeguata a corrispondere alle esigenze socio-economiche del territorio. Ed è stato anche osservato come appaia in controtendenza con le esigenze di accentuato federalismo il conseguente indebolimento del ruolo di coordinamento e di indirizzo da parte delle strutture regionali. Ci sono, in ogni caso, da paventare i contraccolpi suscitati da una riorganizzazione che inevitabilmente rischia di introdurre elementi di incertezza in un assetto che sembrava aver trovato una sua oggettiva e consolidata funzionalità e che individuava nella funzione di servizio al contribuente una missione di analogo rilievo a quella del controllo.

Poco convincente appare, poi, il modello se si guarda ad obiettivi di medio-lungo periodo, nei quali diverrà essenziale, per l'effettivo successo della lotta all'evasione, sviluppare modelli relazionali volti ad accrescere la *compliance* delle attività indipendenti, oggi gravemente deficitaria. Ancora, perplessità suscita il modello provinciale in quelle realtà ove la dimensione è venuta ad assumere proporzioni ipertrofiche, tanto da aver richiesto, come è accaduto nei principali capoluoghi, la frammentazione in più direzioni provinciali. E' noto, infatti, come superate determinate dimensioni, un'unità organizzativa rischi di divenire difficilmente coordinabile.

Senz'altro positiva appare, viceversa, la concentrazione in un'unica struttura provinciale delle attività relative al contenzioso tributario, tenuto conto dell'indubbia elevata specializzazione processuale che le stesse richiedono, ma senza tuttavia sottovalutare l'importanza che il più delle volte ha la difesa in punto di fatto.

Sul piano delle strategie, si è già detto come positivi risultati siano stati conseguiti nell'attività di controllo e, segnatamente, nell'attività antielusiva posta in essere dai soggetti di più rilevanti dimensioni e nell'azione antifrode, ove sono stati massimizzati i risultati di una significativa crescita professionale e tecnologica dell'apparato e in una maggiore consapevolezza dei temi dell'evasione fiscale internazionale.

Meno significativi sembrano essere i risultati, come si è già accennato, sul fronte dei fenomeni evasivi numericamente più diffusi, nei quali l'azione dell'amministrazione non è apparsa, finora, in grado di conseguire apprezzabili mutamenti nei comportamenti soggettivi.

Tutto ciò, evidentemente, non è riferibile a carenze intrinseche nell'azione amministrativa, quanto alla mancanza di strumenti gestionali della fiscalità in grado di indurre maggiore coerenza nei contribuenti. Ci si intende riferire in primo luogo agli strumenti di tracciamento delle operazioni economiche, sui quali va ora registrata una convergenza, sia pure parziale, con strategie già adottate in precedenza e poi abbandonate per asseriti motivi di semplificazione. E ancora il riferimento è alla necessità di un ruolo maggiormente attivo dell'amministrazione nel momento dell'adempimento, ruolo che oggi appare sostanzialmente limitato alla messa a punto degli strumenti generali (modelli di dichiarazione, circolari interpretative, procedure informatiche), senza alcuna interlocuzione diretta con il contribuente nel momento in cui adempie all'obbligo dichiarativo ed al relativo versamento d'imposta.

Più in generale, a giudizio della Corte, occorrerebbe attentamente riflettere sulla effettiva validità di un modello strategico che, nato ormai quasi quarant'anni fa nel mito delle scritture contabili e di sanzioni distruttive, si trova oggi ad operare con frequenze numeriche non dissimili e con un sistema sanzionatorio fortemente indebolito.

Né, d'altro canto, gli studi di settore, che pure possono rappresentare uno strumento importante per la crescita della *compliance*, sembrano finora aver potuto dispiegare tutte le loro effettive potenzialità, l'insufficiente controllo dell'attendibilità delle informazioni poste a base della ricostruzione del volume d'affari, operata unilateralmente dallo stesso contribuente mediante la procedura Gerico.

L'attività dell'**Agenzia delle dogane** è in parte complementare con quella dell'Agenzia delle entrate in materia di fiscalità internazionale in generale e di fiscalità europea in particolare. In questa luce appaiono particolarmente opportune le nuove forme di coordinamento operativo con l'Agenzia delle entrate e la Guardia di finanza soprattutto in tema di contrasto alle frodi dell'Iva intracomunitaria.

Il ruolo prevalentemente strumentale ed operativo che le è stato assegnato nella gestione della fiscalità ha probabilmente favorito la stabilità degli assetti organizzativi e dirigenziali

dell'Agenzia delle dogane, che, a sua volta, ha reso possibile l'impostazione e l'attivazione di programmi di innovazione gestionale anche a medio - lungo termine.

Volendo dare sommariamente conto dell'attuale ruolo dell'Agenzia, va rilevato che, con il Codice Doganale Comunitario "modernizzato", alla tradizionale missione istituzionale di natura tributaria e fiscale è stata affiancata una nuova "funzione di guida nella catena logistica e di catalizzatore della competitività dei Paesi e delle società". In questo contesto sono stati realizzati interventi in tre specifiche aree tematiche:

- *prevenzione e contrasto all'evasione tributaria ed agli illeciti extratributari.* L'Agenzia ha organizzato i propri dispositivi di verifica e controllo in linea non solo con i criteri dell'Atto di indirizzo del MEF, ma anche con le indicazioni strategiche concordate a livello comunitario. Sono stati privilegiati i controlli sostanziali per intercettare le frodi allo sdoganamento, sulla base dell'analisi dei rischi e delle selezioni mirate delle operazioni; sono stati coinvolti gli Uffici territoriali il cui personale è stato dedicato per almeno il 40 per cento alle suddette attività di controllo, e si è cooperato anche con la Procura Nazionale Antimafia nonché con i Servizi dell'UE e con gli Uffici doganali degli altri Stati membri e di Paesi terzi. Nel 2009 sono stati realizzati circa 2 milioni di controlli ed i *Maggiori diritti accertati* sono ammontati a 1,1 miliardi mentre i *Maggiori diritti riscossi dogane e accise* sono ammontati a 294 milioni. In termini di contenzioso tributario, il grado di soccombenza dell'Agenzia è stato pari al 15 per cento per i giudizi innanzi alle CTP ed al 52 per cento per le CTR. Infine, in relazione alla collaborazione con gli altri Stati membri per il contrasto delle false fatturazioni, insieme all'Agenzia delle entrate ed alla Guardia di finanza è stata costituita la *cabina di regia* di cui alla legge n. 133/2008, con lo scopo di incrementare la collaborazione tra i tre organismi e coordinare le azioni di prevenzione e contrasto ai fenomeni evasivi e fraudolenti in materia di Iva sia nazionale che comunitaria.
- *Semplificazione amministrativa e riduzione dell'onerosità degli adempimenti per gli utenti.* E' proseguito il processo di razionalizzazione delle procedure e di digitalizzazione dei documenti, anche attraverso l'attuazione dello "sportello unico doganale". Questa strategia è da porre in relazione alla fruibilità del ruolo delle Dogane comunitarie, a seguito della realizzazione del mercato interno, con la conseguente possibilità, per gli operatori nazionali, di effettuare importazioni ed esportazioni indifferentemente presso qualsiasi dogana dei 27 Stati membri.
- *Processi di ottimizzazione della funzione organizzativa e di supporto alla missione istituzionale dell'Agenzia.* L'Amministrazione riferisce che è stata posta particolare attenzione alla crescita professionale del personale, nonché alla razionalizzazione degli

spazi in uso agli uffici ed alla valorizzazione delle applicazioni del patrimonio informatico ed al potenziamento dei laboratori chimici. Inoltre, con riguardo alla riduzione degli assetti organizzativi prevista dalla legge n. 133/2008, è stata prevista una diminuzione degli Uffici dirigenziali, una rideterminazione delle dotazioni organiche del personale e la ristrutturazione delle 14 Direzioni regionali esistenti in 10 Direzioni regionali e interregionali.

Dopo un periodo abbastanza lungo, che è coinciso con il tentativo di trasferire il Catasto ai comuni e durante il quale è rimasta sostanzialmente svincolata dalle responsabilità di gestione della fiscalità, l'**Agenzia del territorio**, con il crescere dell'interesse e delle iniziative per il contrasto all'evasione immobiliare, è stata spinta ad assumere un ruolo di grande peso nell'attuazione delle politiche anti evasione – di fatto, prima ancora che di diritto.

Con la nascita dell'Anagrafe immobiliare, sancita dall'art. 19 del DL n. 78/2010, si realizza l'allineamento tra le banche dati del Catasto e quelle della pubblicità immobiliare. Con l'Anagrafe, che sarà messa a disposizione anche dei comuni, saranno possibili visure con valenza fiscale, oltre che civilistica.

Cambia, poi, e radicalmente, la prospettiva del passaggio del Catasto ai comuni, sorretta, da ultimo, soprattutto dal dPCM 14 giugno 2007, ma che non si è, in realtà, mai concretizzata, per le difficoltà incontrate sulla questione della partecipazione dei comuni all'attribuzione delle rendite. In verità, però, il disegno era apparso da subito di problematica attuazione, per i costi elevati e per le difficoltà tecniche di distribuire fra una miriade di enti funzioni e personale da sempre gestiti in modo centralizzato.

In altri termini, si è dovuto constatare che un “federalismo catastale” non è un'opzione percorribile, ma vanno ricercate forme di collaborazione/partnership fra Agenzia e comuni.

Con la “contro-riforma” del DL n. 78/2010, l'Agenzia riacquista od acquista ex novo tutte le funzioni in materia immobiliare: dai rilievi topografici al controllo della qualità delle informazioni catastali, alla gestione delle banche dati, dell'infrastruttura tecnologica per il MUD (modello unico digitale per l'edilizia) e dell'Anagrafe tributaria, alla vigilanza sulla fase di registrazione/accettazione degli atti (l'unica che sarà svolta in forma partecipata con i comuni).

Ciò, tuttavia, non può giustificare la deriva verso un nuovo centralismo: per assicurare una gestione corretta ed efficace della fiscalità immobiliare il coinvolgimento dei comuni è irrinunciabile. L'Agenzia del territorio dovrà, poi, vincere la sfida di sapersi attrezzare, sul piano organizzativo e delle professionalità, per svolgere al meglio le funzioni che le vengono attribuite e per effettivamente contribuire al raggiungimento degli obiettivi di gettito del

contrasto all'evasione, che costituiscono una componente essenziale e non secondaria della politica di bilancio.

Diverso, naturalmente, il ruolo dell'**Agenzia del demanio**, chiamata a gestire secondo criteri produttivistici gli immobili dello Stato, razionalizzandone anche l'uso a fini di risparmio di spesa, dopo averne assicurato, con i censimenti effettuati negli ultimi anni, una migliore conoscenza.

Anche dopo il trasferimento delle funzioni amministrative ai comuni, l'Agenzia continua ad essere responsabile, sulla base della convenzione di servizio stipulata con il Ministero dell'economia e delle finanze, della cura e della tutela delle ragioni dominicali delle aree del demanio marittimo e del controllo degli introiti dei canoni accertati e riscossi e per i quali i risultati appaiono tutt'altro che soddisfacenti.

8.3.3. Il Dipartimento del tesoro

Le entrate gestite dal Dipartimento del tesoro ammontano a 30.963,5 milioni (versamenti totali) distribuiti tra il titolo II (92,6 per cento per 28.663,6 milioni) e il titolo III (7,4 per cento per 2.300 milioni)⁵⁶.

Nell'ambito delle entrate extra tributarie nello stato di previsione ben duecento capitoli sono intestati al Dipartimento, ma per sessantotto di essi i dati di consuntivo sono pari a zero; 22.371 milioni (il 78,5 per cento)⁵⁷, tuttavia, sono concentrati in soli sei capitoli⁵⁸ tra i quali si evidenzia il capitolo 2368 concernente le entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia e delle finanze di cui si è detto nel punto 2.6.5.

A fronte del quadro descritto, le informazioni pervenute da parte del Dipartimento del tesoro, a seguito di richiesta istruttoria formulata per l'analisi del rendiconto in esame, riguardano esclusivamente l'attività di prevenzione e sanzionatoria nella materia antiriciclaggio

⁵⁶ I versamenti totali di titolo II rappresentano il 72,4 per cento di tutte le entrate extratributarie e quelli del titolo III l'88,15 per cento del totale del titolo.

⁵⁷ Il 72,2 per cento del totale delle entrate gestite dal Dipartimento del tesoro.

⁵⁸ Cap. 3340 - versamento, da parte delle regioni a statuto ordinario, del maggior gettito a titolo di Irap e addizionale regionale Irpef, cap. 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'articolo 2120 del Codice civile, 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, 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, cap. 3342 - somme da introitare per il finanziamento dell'assistenza sanitaria e cap. 2970 - dividendi dovuti dalle società per azioni derivate dalla trasformazione degli enti pubblici nonché utili da versare da parte degli enti pubblici in base a disposizioni normative o statutarie.

e valutaria che vede interessati tre capitoli⁵⁹ collocati nell'UPB. 2.1.5.1 (Multe, ammende, sanzioni) per i quali si rilevano, nel 2009, importi di versamenti totali pari a soli 19,2 milioni che rappresentano lo 0,07 per cento del totale delle entrate extra tributarie gestite dal Dipartimento e lo 0,86 per cento dell'intera UPB. (di cui si è detto al precedente 2.6.6).

Il Dipartimento ha fatto presente che, per quanto riguarda l'attività di prevenzione, elabora le politiche e gli indirizzi generali, predisponendo le modifiche normative e monitorando il rispetto delle leggi antiriciclaggio. In ambito internazionale, partecipa al Gruppo di azione finanziaria contro il riciclaggio di capitali (GAFI), organismo intergovernativo con il compito di concepire e promuovere strategie che rendano possibile la prevenzione, la scoperta e la repressione del riciclaggio di capitali mediante l'adozione di appropriate misure da parte di tutti i Paesi. Sempre in ambito internazionale, il Direttore Generale del Tesoro presiede il CSF (Comitato di sicurezza finanziaria)⁶⁰, organismo con il compito di monitorare il funzionamento del sistema di prevenzione e di sanzioni del finanziamento del terrorismo⁶¹.

Il rispetto della normativa antiriciclaggio è garantito da un sistema di sanzioni amministrative pecuniarie ben definito dai decreti legislativi 21 novembre 2007, n. 231 e 22 giugno 2007, n. 109 e disciplinato dalla legge n. 689/1981,. Le violazioni della normativa antiriciclaggio sono segnalate e/o contestate dagli organi di vigilanza e controllo (fra questi Guardia di finanza, istituti bancari, Poste italiane S.p.A., organi della P.A.); il procedimento prosegue all'interno del Dipartimento con un'articolata serie di atti (contestazioni, attività istruttorie, pareri della Commissione consultiva per le infrazioni valutarie ed antiriciclaggio) e si conclude con una fase sanzionatoria alla quale può eventualmente seguire una fase del contenzioso e una fase di esecuzione forzata.

In materia di antiriciclaggio, le entrate extratributarie riguardano il pagamento delle oblazioni - sanzioni in forma ridotta, pari al 2 per cento della violazione - (capp. 3326 e 2386)

⁵⁹ Cap. 2351 - *pene pecuniarie inflitte per infrazioni valutarie*, cap. 2386 - *pene pecuniarie inflitte per infrazioni alle norme dettate in materia di antiriciclaggio* e cap. 3326 - *versamenti a titolo di oblazione in materia di antiriciclaggio*.

⁶⁰ Il CSF è composto da rappresentanti del Ministero affari esteri, del Ministero dell'interno, del Ministero della giustizia, della Banca d'Italia, dell'Ufficio Italiano dei Cambi, della CONSOB, della Guardia di finanza, della Direzione Investigativa Antimafia, dell'Arma dei Carabinieri e della Direzione Nazionale Antimafia

⁶¹ Predisporre, inoltre, le modifiche normative e monitora il rispetto delle normative in materia di:

- omessa dichiarazione della circolazione dei capitali pari o superiori ad euro 10.000,00 da e verso l'estero;
- violazione degli embarghi nei confronti degli stati sottoposti a sanzioni economiche;
- violazione delle misure repressive e di contrasto del finanziamento al terrorismo internazionale;
- omessa dichiarazione, da e verso l'estero, del trasferimento di oro ed il commercio di oro di importo pari o superiori ad euro 12.500,00.

Presiede, infine, i tavoli di lavoro con gli organismi coinvolti nella materia (Guardia di finanza, Agenzia delle dogane, Equitalia S.p.A., Equitalia Giustizia).

ed hanno rappresentato, nel 2009, circa l'84 per cento degli importi gestiti in materia (16 milioni)⁶².

Per quanto riguarda l'attività sanzionatoria, anche nella materia valutaria, il procedimento, disciplinato dal decreto legislativo 19 novembre 2008, n. 195 e dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, nasce a seguito di contestazioni degli organi di vigilanza (per tutte la Guardia di finanza), ed è articolato e dà luogo ad una sanzione amministrativa pecuniaria, alla quale possono seguire le fasi eventuali del contenzioso e dell'esecuzione forzata.

Con la recente riforma del 2008 (d.lgs 19 novembre 2008, n. 195) è stata introdotta l'oblazione immediata (pagamento in forma ridotta della sanzione amministrativa pecuniaria, pari al 5 per cento del valore eccedente la soglia prevista dalla norma) al momento della contestazione dell'illecito valutario e l'estinzione dell'illecito stesso (cap. 2351)⁶³. Dati non ancora ufficiali mostrano che hanno aderito all'oblazione immediata (a regime solo dalla seconda metà del 2009) circa il 90 per cento dei verbalizzati.

Ancorché limitata ad una sola componente del complesso delle gestioni di entrata intestate al Dipartimento tesoro, va positivamente registrato e segnalato l'approccio in qualche modo esemplare con il quale avviene ed è stata rendicontata la gestione delle entrate connesse all'attività di prevenzione e sanzionatoria nella materia antiriciclaggio e valutaria.

8.3.4. L'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato

I proventi delle attività di gioco, che in passato risentivano dell'incertezza e dell'aleatorietà derivanti dal legame con specifiche scelte di consumo dei contribuenti, hanno finito per assumere connotati di continuità e strutturalità, a seguito dell'applicazione di logiche e metodologie gestionali di tipo industriale.

L'incremento della raccolta e delle relative entrate erariali dei giochi è, per larga parte, il risultato del progressivo recupero di quote di gioco illegale ed irregolare, sottratte alla criminalità organizzata ed agli operatori telematici non autorizzati a raccogliere gioco in Italia. L'azione dell'AAMS, nella sua veste di regolatore del gioco pubblico, è quindi valsa a determinare un positivo e rilevante spostamento della domanda dal mercato del gioco illegale (ed irregolare) a quello legale, dando così un contributo significativo anche alla lotta alla criminalità organizzata ed assicurando un adeguato livello di protezione per i consumatori. In

⁶² I pagamenti delle oblazioni e delle sanzioni avvengono, di norma, con bonifico bancario o con conto corrente postale su due conti correnti dedicati di Poste italiane S.p.A., intestati alla Tesoreria centrale dello Stato e gestiti, limitatamente ai versamenti sui capitoli, dalla Direzione V del DT. Una parte delle riscossioni è frutto di riversamento diretto degli agenti della riscossione nell'ipotesi di esecuzione forzata per mancato pagamento delle sanzioni.

⁶³ Nel 2009 è stato creato un nuovo capitolo (cap. 2389) per gestire separatamente, anche ai fini statistici, il pagamento delle oblazioni valutarie per il quale, tuttavia non sono ancora ultimate le procedure di attivazione del conto corrente postale di Tesoreria.

particolare, sono stati, fra l'altro, inibiti ben 1.888 siti internet che offrivano gioco illecito o illegale.

Le entrate erariali da giochi avevano visto nel 2004 raddoppiare il loro valore assoluto (da 3,5 a 7,3 miliardi), in corrispondenza di una forte crescita della raccolta lorda (da 15,1 a 24,8 miliardi), ma anche della circostanza dell'eccezionale andamento del gioco del lotto che – caso unico nella storia – in quell'anno aveva fatto registrare una raccolta di oltre 11 miliardi, rispetto ad una media, ante e post, tra i 6,5 e i 7,5 miliardi e un'entrata per utile di 4,9 miliardi, a seguito del record di ritardo del numero 53 sulla ruota di Venezia. Negli anni successivi si è assistito, prima, ad un assestamento dei proventi netti su un livello più contenuto (meno di 6,2 miliardi nel 2005), e, poi, ad una ripresa ed alla ininterrotta continuazione della crescita fino agli 8,8 miliardi del 2009.

I risultati in termini di entrate erariali sono stati resi possibili da un'ancora più sostenuta crescita della raccolta, che nel 2009 ha raggiunto un livello superiore di oltre 3,5 volte (54,4 miliardi) a quello del 2003: nel periodo 2003-2009 le entrate erariali da giochi sono aumentate del 154 per cento circa, a fronte di una crescita della raccolta del 260 per cento.

La percentuale dell'utile erariale rispetto alla raccolta dei giochi si è, però, andata progressivamente riducendo - dal 30,3 per cento del 2000 al 22,9 per cento del 2003 ed al 16,2 per cento del 2009 - a parte la discontinuità da registrarsi per il 2004 (29,4 per cento), per la ragione prima illustrata. Risulta così evidente la tendenza ad una progressiva diminuzione della resa media dei giochi in termini di utili netti per l'erario, con il corrispondente aumento della quota delle spese per vincite corrisposte e per spese di gestione. E' una tendenza che merita sicuramente ulteriori approfondimenti, ma che in larga parte si spiega alla luce della spinta ad accrescere il volume delle entrate nette da giochi come alternativa all'aumento della pressione impositiva, facendo affidamento, anche in materia di giochi, su logiche e metodologie gestionali di tipo industriale: dagli sforzi per interpretare la domanda di gioco, alle segmentazioni del mercato ed all'arricchimento ed al sistematico rinnovo del portafoglio prodotti, alla distribuzione dell'offerta sul territorio attraverso l'impiego dell'istituto delle concessioni, affidate a seguito di procedure di gara ad evidenza pubblica di rango comunitario (nel 2009 è stata effettuata⁶⁴ la procedura di selezione per l'affidamento in concessione dell'esercizio di giochi pubblici su base ippica).

In particolare, l'analisi dell'evoluzione del "portafoglio prodotti" evidenzia la capacità dimostrata nel corso dell'ultimo decennio di più che compensare con quelli di nuovi giochi i minori apporti dei giochi tradizionali. Alla perdita di peso delle lotterie tradizionali, dei giochi a

⁶⁴ Ai sensi dell'art. 1-bis del D.L. 149/2008, convertito dalla legge n. 184/2008, come modificato dall'art. 2, commi 49 e 50, della legge n. 203/2008.

base sportiva ed a base ippica e più recentemente del lotto, si contrappone, infatti, la rapida crescita dell'incidenza sul totale delle entrate erariali delle lotterie istantanee, del superenalotto e degli apparecchi (questi ultimi passati dal 7 per cento nel 2004 al 35,8 per cento nel 2009).

Per quanto riguarda i costi dell'affidamento dei giochi in concessione, secondo quanto riferito dall'Amministrazione, nel 2009, a fronte di un complessivo ammontare di 8,8 milioni di entrate erariali – al netto degli ulteriori 596 milioni provenienti dall'espletamento delle procedure di selezione per l'affidamento in concessione dell'esercizio dei giochi pubblici – gli aggi ammontano a quasi 7 miliardi, di cui circa 3 miliardi per i soli apparecchi. Si tratta, come si vede, di un rapporto costi/benefici che appare elevato e che potrà essere approfondito attraverso l'apposita indagine programmata dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione.

Il quadro che emerge dalla sommaria analisi svolta è in ogni caso quello di una fonte di entrata sostanzialmente affidabile, che sembra aver perduto la sua tradizionale connotazione di aleatorietà, per acquistarne una di tendenza ad una progressiva e stabile crescita, oltre che a costituire, come si è detto, un efficace argine alle attività criminali da sempre ampiamente presenti nel settore.

Si può, quindi, ritenere che abbia sostanzialmente corrisposto allo scopo il nuovo modello gestionale, basato sul ricorso a concessionari privati, scelti con procedure competitive e “governati” da una struttura amministrativa – l'AAMS – che, rinunciando alla gestione diretta delle attività di gioco, si può concentrare sulla pianificazione strategica, sul monitoraggio e controllo e sulla verifica dei risultati. In questa ottica si giustifica anche la prevista evoluzione verso il modello dell'Agenzia fiscale.

Un ruolo particolarmente delicato spetta all'Azienda autonoma oggi ed all'Agenzia domani per quanto riguarda l'attenzione da prestare, non solo al limite tecnico-economico dei proventi dei giochi, ma anche al limite etico da non superare: lo Stato non può, per accrescere le entrate, sollecitare la propensione al gioco al di là di quella oggettivamente esistente e che si evidenzia, in caso di carenza di alternative legali, con il ricorso ai giochi illegali e clandestini.

8.3.5. Le società strumentali

Dopo avere tempo fa deciso di avvalersi come partner tecnologico per l'informatizzazione di **SOGEI**, una società per azioni allora appartenente al sistema delle partecipazioni statali, il MEF ha deciso qualche anno fa di assumerne il controllo totalitario, di fatto pubblicizzandola. Con la conseguente pubblicizzazione di tutto il personale dipendente, rinunciando a quello che poteva essere un modello ben più efficiente, basato sul ricorso al mercato competitivo per l'acquisto delle prestazioni, ma riservando all'Amministrazione funzioni di pianificazione strategica, oltre che di regolazione, monitoraggio e controllo.

A dare maggiore certezza e di continuità all'andamento delle entrate un contributo rilevante è venuto dall'accresciuta efficienza della riscossione assicurata dalla nuova società pubblica di riscossione (Riscossione S.p.A., che ha poi mutato il nome in Equitalia S.p.A., che ha assunto il controllo di tutte le società concessionarie della riscossione dei tributi.

La funzione della riscossione a mezzo ruoli e coattiva, che in passato rappresentava la strozzatura dell'attività di accertamento e controllo e che finiva per drasticamente ridimensionare l'impatto di ogni sforzo nel contrasto all'evasione, ha subito un forte rilancio a partire dalla fine del 2006, proprio a seguito del passaggio alla gestione pubblica: alla tradizionale incertezza degli esiti ed alla sostanziale deresponsabilizzazione nel conseguire gli obiettivi di gettito è progressivamente subentrata la programmazione (e la capacità di conseguire) precisi obiettivi. Un'indicazione sintetica degli effetti di tale trasformazione è fornita dal volume della riscossione a mezzo ruoli che, in tre anni, è cresciuta di oltre il 50 per cento, passando dai 5 miliardi del 2006 (3,7 nel 2005) ai 7,6 del 2009.

Il carico, al netto di sgravi e sospensioni, è, da parte sua, balzato da 38 miliardi nel 2005 a 52,2 nel 2006, restando al di sopra dei 50 miliardi nel biennio successivo e facendo registrare un ulteriore balzo a 63,2 miliardi nel 2009. Il tasso di riscossione, che nel 2006 aveva subito un calo dal 3,07 per cento al 2,85 per cento, proprio in ragione della rilevante lievitazione del carico netto, è poi tornato a crescere, prima al 2,92 per cento nel 2007 e poi al 3,29 per cento nel 2008. Nel 2009 si è tuttavia dovuto constatare un nuovo ridimensionamento, a 3,04 per cento, peraltro più che spiegabile con l'eccezionale crescita del carico netto (da 50,5 a 63,2 miliardi, pari al +25 per cento).

Il tasso di riscossione totale, da parte sua, tende ad assestarsi intorno al 20 per cento, come si può rilevare dai rapporti che fanno ad oggi registrare i carichi dei primi anni 2000 (19,3 per cento per il carico 2000 e 19,1 per cento per quello del 2001). E ciò, a fronte di un 10 per cento circa risultante da precedenti indagini della Corte, relative agli accertamenti emessi dall'Agenzia delle entrate in specifici anni. A tal proposito va, tuttavia, tenuto presente che le riscossioni rendicontate da Equitalia comprendono anche la riscossione fisiologica (es. TARSU di molti comuni) e molte quote che non sono di vera evasione (una parte dei ruoli 36bis e 36-ter derivano da errori). I ruoli dell'Amministrazione finanziaria centrale (Agenzie) si dovrebbero, infatti, aggirare sul 35-40 per cento del totale. Per il resto si dovrebbe essenzialmente trattare di Inps e di enti locali.

Si tratta di risultati che sembrano testimoniare una ben maggiore efficienza rispetto al precedente sistema dei concessionari e che, in ogni caso, riflettono anche le nuove possibilità di azione offerte da significative modifiche normative e da un loro intenso e diffuso utilizzo. E' il

caso, in particolare, dell'estensione delle misure cautelari (DL n. 185/2008 e DL n. 78/2009) ai processi verbali di constatazione e agli inviti al contraddittorio e con riferimento non alle sole sanzioni, ma all'intera pretesa tributaria; ma anche:

- della possibilità di acquisire informazioni di natura finanziaria finalizzate all'iscrizione d'ipoteca e al sequestro conservativo;
- della validità, anche per Equitalia, delle ipoteche e dei sequestri conservativi ottenuti dall'Agenzia delle entrate.

Ciò ha fatto lievitare il numero delle iscrizioni di ipoteche (circa 160 mila nel 2009) e le formalità che hanno consentito di intensificare le procedure coattive (nel solo 2009, i solleciti di pagamento e i preavvisi di fermo auto sono stati 4,1 milioni). In controtendenza potrà tuttavia operare la previsione, introdotta in sede di conversione al DL n. 40/2010 dopo che le Sezioni Unite della Cassazione avevano già concluso in tal senso⁶⁵, secondo la quale l'agente della riscossione non potrà più iscrivere ipoteca se l'importo del credito per il quale si procede è complessivamente inferiore a 8 mila euro.

In ogni caso, la disponibilità di questi dati testimonia l'accresciuta possibilità di monitoraggio, analisi e controllo dell'attività di riscossione, anche come effetto del processo in corso per la realizzazione di un nuovo sistema informativo unitario, superando parcellizzazioni, disomogeneità ed opacità ereditate dal vecchio sistema dei concessionari.

Superata la fase in cui si è potuto beneficiare delle ricadute dei guadagni di efficacia e di efficienza consentiti dal superamento del tutto irrazionale precedente sistema, diventa tuttavia più difficile per il futuro fare affidamento su ulteriori significativi risultati in termini di maggior gettito, mentre l'attribuzione di esecutività all'atto di accertamento disposta dal DL n. 78/2010 crea il presupposto per un nuovo assetto dei rapporti fra Equitalia S.p.A. ed Agenzia delle entrate.

In termini più immediati, Equitalia si trova ancora, fra l'altro, a dover affrontare – come si è visto - la soluzione del problema della riscossione delle rate del condono non versate, ora ammontanti, al netto degli sgravi e del carico già riscosso, a circa 5,4 miliardi.

Così come si trova anche a dover gestire il seguito di una nuova sorta di condono-amnistia – dalla quale ci attende un gettito di 50 milioni già nel 2010 - disposta dagli articoli da 2-septies a 2-undecies del DL n. 40 del 25 marzo 2010, convertito con la legge 22 maggio 2010, n. 73, a favore dei vecchi concessionari della riscossione per i quali era rimasta tuttora irrisolta la questione della definizione dei giudizi in applicazione della precedente sanatoria introdotta dall'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria per il 2005) e che aveva fruttato versamenti per 180 milioni.

⁶⁵ Sentenza n. 4077 del 22 febbraio 2010.

Oltre a dover curare, d'intesa con l'Agenzia delle entrate, la predisposizione del decreto con il quale il MEF dovrà definire la percentuale delle somme da versare in base alla sentenza impugnata o impugnabile o all'ultimo atto amministrativo o all'invito a dedurre o all'atto di citazione, Equitalia dovrà verificare che i ruoli oggetto delle dichiarazioni di inesigibilità non contengano tributi esclusi dalla previsione agevolativa, che le somme siano state correttamente quantificate e che le operazioni di versamento dell'importo agevolato siano state regolari.

Ad una società per azioni a controllo interamente pubblico – So.Se. S.p.A. è stata affidata l'elaborazione degli studi di settore, che rappresentano ormai, come si è prima visto, un irrinunciabile strumento di accertamento nei confronti di una folta platea di contribuenti per i quali l'Amministrazione finanziaria non si può avvalere della collaborazione di sostituti d'imposta e la cui applicazione ha indotto ad un trend di crescente adeguamento spontaneo in dichiarazione, con l'effetto dell'emersione spontanea di nuove basi imponibili.

Ancorché significativi, i risultati ottenuti sono sicuramente inferiori a quelli potenziali, soprattutto per l'insufficiente controllo dei dati utilizzati e che sono forniti dagli stessi contribuenti. Il numero – già limitato – di tali controlli è nel 2009 ulteriormente diminuito, anche perché, comprensibilmente, l'Amministrazione sceglie di privilegiare i controlli mirati nei confronti dei contribuenti ritenuti maggiormente a rischio di evasione.

L'indubbia efficacia, sia pure finora insufficientemente valorizzata, degli studi di settore nel favorire l'emersione spontanea di materia imponibile è da ricollegarsi anche al metodo – proprio della SOSE – di ricercare l'intesa tecnica con gli esperti dei settori sulle analisi da svolgere e sulle metodologie da impiegare. Sicché i risultati ai quali si perviene sono difficilmente contestabili e non possono che essere condivisi, assicurando la necessaria gradualità nella spinta all'emersione.

In considerazione della sua efficacia, l'approccio della SOSE, se non anche la sua stessa attività, potrebbe essere seguito anche per l'applicazione del nuovo redditometro e per l'attuazione del federalismo fiscale, in particolare per quanto riguarda la determinazione dei costi standard.

8.3.6. La Scuola Superiore di Economia e Finanza

La relazione conclusiva dell'indagine svolta dalla Corte ed approvata il 4 marzo 2008 aveva evidenziato come la gestione della Scuola, pur continuando ad assicurare, anche quantitativamente ampliandola, la tradizionale attività formativa, si era progressivamente allargata ad altri compiti, tendendo, in particolare, a svolgere improprie funzioni di diretta

collaborazione con il Ministro ed acquisendo, in modo scarsamente ponderato, partecipazioni destinate ad essere presto dismesse⁶⁶.

Il rendiconto fatto pervenire dalla Scuola per il 2009 conferma che il processo di riorganizzazione e di ri-orientamento strategico è stato completato e che la Scuola appare ora effettivamente in grado di corrispondere in modo compiuto alle esigenze formative del personale dell'Amministrazione economico-finanziaria.

Importante è anche l'attenzione a suo tempo raccomandata dalla Corte – oggi riservata alla verifica della qualità e dell'impatto della formazione erogata, attraverso l'utilizzo di appositi indicatori e l'elaborazione di specifici manuali.

La progettazione di un'offerta formativa di elevata qualità ed adeguata alle esigenze dei committenti è assicurata dall'articolazione in quattro dipartimenti didattici, di cui due (Scienze economiche e Scienze tributarie) dedicati alle competenze di missione dell'Amministrazione e due (Scienze aziendali e Scienze giuridiche) dedicati a competenze di tipo trasversale.

A ciò si aggiungono il ruolo che è stato affidato alla Scuola nelle procedure di reclutamento e di formazione del personale – dirigenziale e non – del MEF e una intensa attività seminariale, finalizzata a costituire una sede di discussione e riflessione di elevato contenuto tecnico-scientifico su temi e problematiche di particolare rilevanza ed attualità, inerenti ai settori di intervento dell'Amministrazione.

8.7. *La Guardia di finanza*

La lotta all'evasione fiscale costituisce l'obiettivo strategico prioritario per la Guardia di Finanza, perseguito attraverso il contrasto ai fenomeni più rilevanti, fra cui rientrano principalmente l'economia sommersa, le frodi e l'evasione internazionale. A questo si aggiunge l'attività di contrasto al contrabbando di tabacchi lavorati esteri, alla contraffazione ed alla pirateria, oltre che di tutela del “*Made in Italy*”.

I profili più innovativi che emergono dall'esame dell'attività svolta e dei risultati ottenuti attengono sostanzialmente ad una maggiore valorizzazione nel 2009 delle possibili sinergie con gli altri attori della strategia anti-evasione, in Italia ed all'estero, oltre che delle potenzialità dell'elaborazione automatizzata dei dati e dell'analisi del rischio.

Per tutte le aree di attività, il rendiconto fatto pervenire dal Corpo mostra per il 2009 un significativo aumento dei risultati complessivi: per ciò che attiene all'economia sommersa, sono state accertate, ai fini delle imposte dirette, basi imponibili occultate per circa 14 miliardi, con un aumento del 38 per cento rispetto al 2008. Relativamente all'evasione fiscale internazionale,

⁶⁶ Deliberazione n. 4/2008/G della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato: in data 14 marzo 2008: *Indagine sul funzionamento della Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze*.

le maggiori basi imponibili - sottratte a tassazione attraverso esteroinvestizioni della residenza di persone fisiche e società, triangolazioni con Paesi *off-shore* e casi di omesse dichiarazioni di capitali detenuti all'estero - ammontano a 5,8 miliardi, con un aumento del 10 per cento sull'anno precedente.

Di particolare rilevanza anche l'attività antifrode, sia per l'incremento che si registra nei risultati delle azioni svolte (circa 11.500 i soggetti denunciati ed oltre 11 mila le violazioni accertate, con una crescita, rispettivamente, del 33 e del 19 per cento sul 2008), sia, e soprattutto, per le innovazioni strategiche introdotte.

Oltre ad incrementare le capacità operative, infatti, sono state rafforzate le sinergie istituzionali con l'Agenzia delle entrate e l'Agenzia delle dogane per la prevenzione e repressione dei fenomeni fraudolenti concernenti l'Iva nazionale e comunitaria, in linea con le previsioni contenute nell'art. 83, commi da 5 a 7, del DL n. 112/2008. A tal fine è stato istituito, a livello centrale, un nuovo organismo di coordinamento operativo composto da rappresentanti della Guardia di finanza e delle predette Agenzie ("Cabina di Regia operativa").

Tale organismo ha effettuato, a partire dal mese di ottobre 2008, un monitoraggio delle esperienze operative e del patrimonio investigativo acquisito dalle unità operative, con riferimento ai principali fenomeni evasivi nel settore dell'Iva, mettendo in comune ed incrociando i rispettivi dati ed elementi informativi utilizzabili per le analisi di contesto e di rischio. Il monitoraggio ha consentito di individuare cinque principali "filoni investigativi" corrispondenti ai principali fenomeni fraudolenti nel settore Iva:

- fenomeni riconducibili allo schema tipico delle "*frodi carosello*", poste in essere mediante l'utilizzo di "*cartiere*" appositamente costituite da soggetti "*interponenti*" (*missing trader* o imprese cartiere) per l'acquisto di beni da operatori comunitari e sammarinesi al fine di evadere le imposte mediante l'emissione e l'utilizzo di fatture per operazioni inesistenti, con la conseguente costituzione di costi ed Iva detraibile fittizi;

- frodi realizzate dai cc.dd. *phone center* e da altri operatori che acquistano senza l'applicazione dell'Iva traffico internazionale proveniente dall'estero ceduto da compagnie telefoniche o da rivenditori del traffico ovvero altri servizi di telefonia vocale o di collegamento ad *Internet*;

- evasioni fiscali realizzate da soggetti che, pur avendo effettuato cessioni intracomunitarie, cessioni verso la Repubblica di San Marino o esportazioni, per gli stessi anni non hanno presentato dichiarazioni ai fini delle imposte sui redditi e dell'Iva oppure le hanno presentate dichiarando, però, un volume d'affari sensibilmente inferiore a quello rilevabile dal complesso delle operazioni effettuate;

- frodi all'importazione dalla Cina di prodotti tessili, mediante presentazione di dichiarazioni doganali con valori inferiori a quelli reali, con conseguente sottofatturazione e contrabbando.

In proposito, l'attenzione investigativa dei Reparti della Guardia di finanza è stata rivolta a colpire soprattutto le frodi del secondo tipo, realizzate - specialmente nei settori del commercio di elettrodomestici, dei metalli ferrosi e non ferrosi, dei prodotti dell'informatica e degli autoveicoli - con l'interposizione di *missing-traders* a vita breve, la cui funzione fraudolenta consiste nell'acquisto di prodotti da Paesi comunitari in sospensione di Iva e nella successiva rivendita ai reali destinatari con applicazione dell'imposta che, tuttavia, non viene versata all'erario: 2.727 gli interventi eseguiti a contrasto delle frodi Iva, con un incremento del 23 per cento rispetto al 2008; 6.099 i soggetti denunciati (+31 per cento sul 2008); constatazione di Iva evasa per 2,7 miliardi di euro, connessa a fatture per operazioni inesistenti.

Le strategie che hanno permesso il conseguire un sensibile miglioramento dei risultati sono state fondate, in primo luogo, su una più attenta selezione dei soggetti da controllare, riservando la priorità ai soggetti ed alle categorie economiche a più elevato rischio di grave evasione e di frode, ma tenendo conto anche della disponibilità di patrimoni aggredibili per il recupero effettivo delle imposte evase, grazie anche all'accresciuta capacità di individuazione delle ricchezze sommerse.

Da positivamente segnalare, in tema di evasione da riscossione, anche la più incisiva collaborazione con la società Equitalia (eseguiti n. 716 accessi per accertamenti patrimoniali e n. 206 interventi di assistenza a pignoramenti).

Ai fini della valutazione del grado di fondatezza dei rilievi formulati dai reparti del Corpo, va considerato che nel corso del 2009, il 10 per cento delle verifiche concluse dai Reparti della Guardia di finanza, ai sensi dell'art. 83, comma 18, del citato DL n. 112/2008, è stato oggetto di adesione integrale ai contenuti dei rilievi da parte dei contribuenti controllati, mentre nei 19 mesi di vigenza della norma sono stati definiti n. 5.996 contesti per oltre 501 milioni di euro ai fini delle imposte sui redditi e 127 milioni ai fini dell'Iva.

Nell'ambito del piano di contrasto all'evasione fiscale rientra anche la lotta al contrabbando, con particolare riguardo a quello di tabacchi lavorati esteri, che provoca enormi danni al bilancio dello Stato e dell'Unione Europea e lede gli interessi dei rivenditori e degli operatori economici autorizzati.

Gli interessi in gioco in questo settore sono molto elevati; nel 2009, infatti, l'Iva e le accise sui prodotti da fumo hanno complessivamente assicurato all'Erario un gettito pari a 13,5 miliardi di euro, in linea con quello dell'anno precedente (13,3 miliardi).

Nel 2009 i Reparti del Corpo hanno condotto 3.170 interventi che hanno consentito di arrestare 438 soggetti (+66 per cento rispetto al 2008) e di sequestrare 297 tonnellate di tabacchi, con un incremento del 10 per cento rispetto alla precedente annualità. Tuttavia, si tratta di numeri di gran lunga inferiori a quelli degli anni novanta, all'epoca dell'Operazione "Primavera" contro gli sbarchi di sigarette dal Montenegro verso la Puglia. Il contrabbando di t.l.e., infatti, oggi interessa l'Italia soprattutto come Paese di transito verso gli altri Stati dell'Unione Europea dove la tassazione delle accise è più alta, come la Gran Bretagna, la Francia, l'Olanda, la Germania ed il Belgio.

Per quanto attiene, invece, alla più generale azione di contrasto dei fenomeni della contraffazione delle merci, della pirateria audiovisiva e delle violazioni in materia di *made in Italy* e sicurezza prodotti, la strategia del Corpo è finalizzata a colpire le organizzazioni che gestiscono i canali d'importazione, i laboratori di produzione, i centri di stoccaggio e distribuzione, le centrali di riproduzione e smistamento dei supporti audiovisivi "pirata", in modo da neutralizzare le imprese della criminalità che controllano e si appropriano degli enormi profitti di questi affari illeciti.

Partendo dalla ricerca dei singoli casi di commercio illecito di prodotti contraffatti sul mercato di sbocco finale e mirando a risalire lungo tutti gli anelli "a monte" della filiera del falso, nel 2009 i Reparti del Corpo hanno sottoposto a sequestro oltre 112 milioni di prodotti contraffatti o pericolosi per la salute dei consumatori, intercettati su tutto il territorio nazionale e all'interno degli spazi doganali, con un aumento del 18 per cento rispetto alla precedente annualità.

Capitolo IV

La gestione della spesa statale

1. Gestione della spesa. – *1.1 Notazioni preliminari.* – *1.2. Attendibilità ed affidabilità del rendiconto generale dello Stato.* – *1.3. Tendenze della spesa statale.* – *1.4. Lo sviluppo delle previsioni di bilancio.* – *1.5. Sintesi della gestione.* – *1.6. Analisi economica.* – *1.7. Formazione e gestione dei residui.* – *1.8. Analisi per missioni.*

Tavole

1. Gestione della spesa

1.1. Notazioni preliminari

Il rendiconto generale dello Stato per il 2009 è stato presentato alla Corte con una struttura basata su dodici consuntivi di spesa, essendo intervenuta solo alla fine dell'anno l'istituzione del Ministero della salute.

Il predetto documento è articolato, alla stregua del biennio precedente¹, in missioni e programmi. Tale schema è stato ora stabilizzato con la riforma della contabilità e della finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196). La riforma richiede che l'articolazione funzionale della spesa non costituisca solo un esercizio di mera riclassificazione delle risorse utilizzate, ma rappresenti fondamentalmente uno strumento innovativo per le scelte allocative annuali e per l'ottimale gestione dei mezzi finanziari posti a disposizione della pubblica Amministrazione.

Il nuovo modello contabile deve, infatti, permeare lo stesso tessuto organizzativo degli apparati pubblici e produrre risultati di effettiva utilità anche al fine di consentire la ricostruzione delle politiche pubbliche di settore. Occorre, soprattutto, rendere operante il nesso della nuova impostazione del bilancio con gli assetti organizzativi che costituisce il perno della riforma su questo specifico versante.

¹ Come è noto, il rendiconto 2007 è stato predisposto sperimentalmente per missioni e programmi, anticipando lo schema ufficiale adottato a partire dal 2008.

Tra il 2008 e il 2010 sono già intervenuti alcuni affinamenti nella classificazione delle spese del bilancio.

Il numero e i contenuti delle missioni sono rimasti stabili, mentre il numero dei programmi è passato da 168 a 162 (163 nel 2009).

Si tratta di una riclassificazione che necessita di una ulteriore messa a punto, per eliminare discrasie ed incoerenze tuttora presenti, dalla Corte evidenziate nel capitolo relativo all'ordinamento contabile.

Non a caso la stessa delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio riconosce la necessità di procedere ad una razionalizzazione delle missioni e dei programmi.

1.2. Attendibilità ed affidabilità del rendiconto generale dello Stato

1.2.1. Resta centrale, nell'attuale fase congiunturale, il dibattito sulla trasparenza e sulla veridicità dei conti pubblici italiani, alimentato dal carente raccordo tra i vari aggregati di finanza pubblica, dalla disomogeneità dei diversi ordinamenti contabili vigenti per le Amministrazioni pubbliche, da una pluralità di banche dati settoriali recanti informazioni spesso non convergenti.

Tali nodi cruciali dovranno essere sciolti in sede di attuazione della riforma della contabilità e della finanza pubblica recentemente varata, su cui la Corte si propone di effettuare un costante monitoraggio.

D'altra parte la Corte ha concentrato, negli ultimi anni, l'attenzione sulla attendibilità ed affidabilità dei dati esposti nel rendiconto generale dello Stato.

L'area del bilancio statale dovrebbe essere, sotto questo specifico punto di vista, quella maggiormente garantita, governata – come è – da un complesso di stringenti regole procedurali e da un capillare sistema di controlli esercitati dalle strutture centrali e periferiche della Ragioneria generale dello Stato.

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 tra gestione di bilancio e gestione di tesoreria – che talora finiscono per incorporare anche spese nuove, oltretutto riferirsi alla mera contabilizzazione di poste che hanno già prodotto i loro effetti in termini di fabbisogno e di indebitamento netto, 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 problema che sembrerebbe, comunque, essere avviato a soluzione dopo l'emanazione del DL n. 78/2009, che, da un lato ha stanziato risorse per ripianare debiti in

precedenza accumulati e, dall'altro, ha introdotto una serie di regole per prevenire la formazione di ulteriori situazioni debitorie.

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 schemi utilizzati in ambito europeo.

Per evidenziare le anomalie più rilevanti del consuntivo della spesa si è proceduto sia con lo strumento di *auditing* finanziario-contabile su scala generale sia con accertamenti diretti sulla regolarità dei procedimenti di spesa seguiti dall'Amministrazione in specifiche aree di intervento.

1.2.2. L'attività di *auditing* generale, è stata calibrata sul quadro degli andamenti economico-finanziari e gestionali di ciascuna Amministrazione.

In questa sede se ne riassumono le osservazioni maggiormente ricorrenti.

Va premesso che la continua rincorsa delle disposizioni in materia contabile inserite nelle leggi finanziarie e nei provvedimenti di urgenza adottati negli ultimi anni – che si spera sia finalmente bloccata dal varo della riforma –, 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.

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 e strumento importante per la stessa attività di revisione della spesa.

Nella tavola 4.1.1 si dà conto dei numerosi capitoli – distinti per Amministrazione – su cui si verificano sintomatici fenomeni contabili, rappresentandone l'incidenza sulla relativa dotazione finanziaria e, nei casi di interesse, sugli stanziamenti complessivi dell'Amministrazione.

Alcuni fenomeni sono, peraltro, di lunga durata. Tale è il caso delle eccedenze di spesa, che costituiscono una anomalia programmatica e gestionale; altri sono piuttosto il sintomo, per la loro ricorrenza, di non risolti problemi nella costruzione del bilancio (rilevanti scostamenti tra previsioni iniziali e definitive sia di competenza che di cassa; cospicua formazione di economie; concentrazione di residui in talune aree di spesa, ecc).

In particolare, le predette eccedenze di spesa emergono prevalentemente nelle aree gestionali rette da peculiari meccanismi contabili (spese di giustizia e ruoli di spesa fissa).

Interventi procedurali ed organizzativi, assecondati da un accorto impiego delle tecnologie informatiche, potrebbero consentire di rimuovere tale anomala situazione.

Incide sulla impostazione delle previsioni iniziali di bilancio l'istituto dei capitoli per memoria, identificati nella citata tabella, in gran parte collegati alle vicende gestorie di corrispondenti poste di entrata.

La congruità degli stanziamenti iniziali è messa a rischio dalla crescente istituzione di nuovi capitoli fondo, che costituiscono, sotto alcuni profili, elemento di ulteriore appesantimento dell'attività gestionale. Può così indebolirsi, da un lato, la corrispondenza tra bilancio di previsione e conto consuntivo (nel caso in cui con il fondo siano alimentati, in tutto o in parte, altri capitoli di spesa) e alterarsi, dall'altro, - per l'eterogeneità degli interventi - la significatività dei dati esposti nel Rendiconto.

Sotto la spinta anche delle restrizioni finanziarie degli ultimi anni si è venuto generalizzando il ricorso a pagamenti in "conto sospeso"², che attendono di essere contabilmente sistemati in bilancio, contribuendo ad alterare le risultanze di consuntivo.

Una particolarità dell'esercizio 2009 è stata rappresentata dalla forte ridotazione dei fondi per i residui passivi perenti collegata al processo di accelerazione dei pagamenti statali.

Al riguardo si è riscontrato, da un lato, un utilizzo solo parziale di tali fondi e, dall'altro, un mancato seguito ad ulteriori richieste di reiscrizione in bilancio per importi di cospicuo ammontare.

1.2.3. Per quattro anni, dal 2004 al 2007, 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 attività lo scorso anno è stata temporaneamente sospesa in vista della sistematizzazione degli adempimenti diretti alla verifica di affidabilità dei dati contabili esposti nel rendiconto.

Quest'anno l'attività in parola è ripresa, giovandosi di strumenti informatici e di approcci metodologici condivisi a livello internazionale.

L'indagine campionaria sui dati consuntivi di spesa del 2009, avente l'obiettivo di stimare la percentuale di spesa colpita da differenti tipologie di irregolarità, rappresenta un primo risultato di tale processo e troverà perfezionamento nei prossimi anni.

Sulle metodologie utilizzate, ancorate a specifiche tecniche statistiche, e sull'esito dei riscontri effettuati si riferisce in una trattazione contenuta in un apposito volume.

² Vedasi al riguardo le considerazioni sviluppate nel successivo capitolo relativo all'ordinamento contabile.

1.2.4. 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 gestionale riconosciuti alle Amministrazioni di spesa.

Il maggior grado di elasticità gestionale – potenzialmente legato alla diversa struttura del bilancio – può funzionare, entro i limiti consentiti dall'attuale assetto 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 anche tenendo conto che nella legge di riforma l'unità di voto è stata appunto elevata a livello di programma.

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 contabili e debitorie – la leggibilità del bilancio continua ad essere appannata da una classificazione economica che presenta – per talune categorie – aggregazioni generiche di spesa e consistenti voci residuali, mentre si riscontrano casi di mancata od errata imputazione della spesa secondo lo stesso schema classificatorio formalmente adottato.

Un problema ulteriore, sempre in termini di non proficua rappresentazione dei fenomeni gestori, si verifica per la moltiplicazione dei capitoli di spesa derivante dalla nuova classificazione funzionale.

D'altronde, il processo di flessibilizzazione delle poste di bilancio – fortemente accentuato dalla legge di riforma – è destinato a portare, nelle aree di spesa manovrabili, ad un sensibile incremento delle variazioni di bilancio.

La tendenza alla flessibilizzazione delle poste di bilancio è in linea di principio condivisibile; essa deve peraltro sempre conciliarsi con una corretta quantificazione iniziale delle risorse finanziarie.

Se, da un lato, le variazioni compensative rappresentano uno strumento utile per favorire l'attività gestionale, possono, dall'altro indicare una carente programmazione finanziaria e rischiano di mettere in crisi – oltre certi limiti – lo stesso impianto decisionale varato dal Parlamento.

1.3. Tendenze della spesa statale

1.3.1. Risultati conseguiti nel periodo 1997-2009

Si è illustrato, nel capitolo primo, l'andamento della spesa relativa al conto consolidato della P.A., che costituisce l'aggregato di finanza pubblica significativo ai fini del rispetto dei parametri fissati 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 del risanamento dei conti pubblici e che, come tale, rappresenta una utile base di partenza per valutare la successiva dinamica della spesa.

A tale scopo viene esposta nella tavola 4.1.2 l'evoluzione, rispetto al Pil, dei principali aggregati di spesa, nella versione al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi Iva, con riferimento all'anno base individuato appunto nel 1997.

La serie storica risente, peraltro, dell'effetto dei mutati criteri di classificazione economica della spesa – operanti dal 2000 – stabiliti dal SEC'95, nonché della graduale riduzione delle grandezze di bilancio legate al processo di decentramento della spesa.

Si sottolinea, inoltre, che l'inedita riduzione del prodotto interno lordo nominale incide fortemente sugli esiti del 2009 e, conseguentemente, sul confronto con gli esercizi precedenti.

Sul versante della competenza la spesa complessiva (44,9 per cento) supera di mezzo punto il livello segnato nel 1997 e raggiunge il picco degli ultimi sei anni.

La quota della spesa finale (33,4 per cento) risulta la più elevata dell'intero periodo preso in considerazione e oltrepassa di un punto il valore dell'anno base.

Al suo interno evolve in misura analoga la spesa corrente (29,6 per cento), che espone l'incidenza maggiore dell'intero arco temporale, mentre il peso del conto capitale (3,8 per cento) risulta allineato al valore del 2008 e cresce di sette decimi di punto rispetto all'anno base.

E' da osservare che la spesa corrente beneficia del dimezzamento degli oneri per interessi (dal 9,6 al 4,8 per cento), cosicché al netto di tale posta accusa un incremento di oltre cinque punti percentuali (dal 19,7 al 24,8 per cento).

Sul lato della cassa la spesa complessiva si eleva di oltre tre punti (dal 40,7 al 43,9 per cento).

Ancor di più aumenta l'incidenza della spesa finale (dal 28,8 al 32,3 per cento).

Il peso della spesa corrente guadagna due punti (dal 26,9 al 28,9 per cento) e quello del conto capitale passa dall'1,9 al 3,4 per cento. Arretra di circa cinque punti (dal 9,6 al 4,8 per cento) la spesa per interessi.

Ne deriva che gli oneri correnti diversi dagli interessi salgono di circa sette punti (dal 17,3 al 24,1 per cento).

1.3.2. I risultati di competenza rispetto agli obiettivi programmatici

Il bilancio di competenza dello Stato per il 2009, secondo le indicazioni contenute nella nota di aggiornamento al Dpef 2009-2011, prevedeva – al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi Iva – la rideterminazione del saldo netto da finanziare sul livello di 33,6 miliardi, pari al 2 per cento del Pil.

Al suo interno veniva prevista, rispetto alla versione aggiornata del bilancio assestato 2008, la seguente evoluzione della spesa in rapporto al Pil:

- il decremento di circa due punti della spesa finale (dal 32,2 al 30,3 per cento);
- la flessione di quasi mezzo punto percentuale della spesa corrente al netto degli interessi (dal 22,9 al 22,5 per cento);
- il contenimento della spesa per interessi (dal 5,4 al 5 per cento);
- il ridimensionamento della spesa in conto capitale (dal 3,9 al 2,9 per cento).

La crisi dell'economia ed il suo impatto sulla finanza pubblica hanno drasticamente mutato il quadro previsionale. In particolare, la riduzione del prodotto interno lordo anche in termini nominali ha fortemente inciso sui risultati di competenza dell'esercizio in esame.

A consuntivo, infatti, la spesa finale (507.391 milioni) espone una incidenza del 33,4 per cento, superando di oltre tre punti il livello programmatico.

Non tengono, al suo interno, le previsioni di spesa corrente al netto degli interessi (376.820 milioni), che raggiungono il 24,8 per cento ed oltrepassano di due punti e tre decimi il livello indicato. Deborda di circa un punto anche la spesa in conto capitale, (57.332 milioni) che mostra un peso sul Pil del 3,8 per cento.

L'unico aggregato a rimanere sotto la soglia fissata è costituito dalla spesa per interessi (73.229 milioni), che si commisura al 4,8 per cento.

1.4. Lo sviluppo delle previsioni di bilancio

1.4.1. Le variazioni di competenza

La manovra espansiva di metà anno legata, da un lato, al decreto-legge 78/2009 e in connessione, dall'altro, al provvedimento di assestamento ha finito per allargare il campo delle variazioni previsionali.

Le dotazioni della spesa finale passano da 537.348 a 558.288 milioni, incrementandosi in corso d'anno del 3,9 per cento (4 per cento nel precedente esercizio).

Al loro interno l'evoluzione degli stanziamenti di parte corrente (+2,2 per cento) contrariamente all'anno precedente, è di poco superiore alla metà della percentuale media dell'intero aggregato, passando da 486.759 a 497.582 milioni.

In termini assoluti la differenza è pari a 10.823 milioni ed è, come di consueto, sospinta dallo sviluppo dei trasferimenti (+9.410 milioni), che passano da 221.981 a 231.391 milioni.

Il divario è trainato dai “*trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche*” (da 213.380 a 218.271 milioni; +4.891 milioni) e *alle famiglie* (da 3.803 a 6.900 milioni; +3.097 milioni).

Le variazioni relative ai “*trasferimenti alle imprese e all'estero*” ammontano a 1.422 milioni (da 4.798 a 6.220 milioni).

Un incremento inusuale legato alle variazioni disposte con l'assestamento, si registra per i consumi intermedi (da 7.709 a 13.676 milioni), mentre dell'1,1 per cento (+1.033 milioni) crescono le disponibilità per i redditi da lavoro dipendente (da 91.371 a 92.404 milioni).

Diminuiscono, per contro, gli stanziamenti per “*interessi passivi e redditi da capitale*” (passando da 81.320 a 79.040 milioni).

Lo scostamento fra le dotazioni iniziali e finali è in parte compensato dal normale utilizzo (3.458 milioni) dei fondi di riserva allocati nella categoria XII “*altre uscite correnti*”.

Gli stanziamenti in conto capitale – quantificati nel valore iniziale in misura nettamente inferiore (-21 per cento) a quella del precedente esercizio – segnano una robusta variazione incrementale (da 50.589 a 60.706 milioni; +20 per cento).

Le previsioni definitive restano, comunque, al di sotto del livello 2008 (64.850 milioni).

La fluttuazione previsionale è in gran parte riconducibile, come del resto negli anni precedenti, al complesso dei *contributi agli investimenti* (Amministrazioni pubbliche, imprese, famiglie, estero), che passano da 31.355 a 37.487 milioni (+19,6 per cento).

Al suo interno l'evoluzione maggiore riguarda i “*contributi agli investimenti ed imprese*” (da 10.564 a 14.042 milioni; +32,9 per cento).

Anche gli “*investimenti fissi lordi*”, tagliati in sede di stanziamenti iniziali, registrano un forte divario previsionale (da 4.868 a 7.007 milioni; +43,9 per cento). Si incrementano poi in misura eccezionale le previsioni riguardanti la “*acquisizione di attività finanziarie*” (da 350 a 4.583 milioni), fortemente contenute all'inizio dell'esercizio.

L'unico differenziale negativo emerge, come di consueto, per gli “*altri trasferimenti in conto capitale*” (da 14.015 a 11.630 milioni).

1.4.2. Le variazioni di cassa

Si allarga il “gap” previsionale tra spesa finale di competenza e di cassa. Infatti, nelle previsioni definitive le autorizzazioni di cassa superano di oltre 26.000 milioni i corrispondenti stanziamenti di competenza (a fronte di un divario iniziale pari a 20.000 milioni).

Anche sul versante della cassa l'incremento del comparto corrente (da 503.686 a 511.154) è più contenuto (+1,5 per cento) di quello medio. Esso è sostanzialmente dovuto

(+12.713 milioni) alla integrazione registrata nel comparto dei trasferimenti e, in particolare, riguarda le somme destinate alle Amministrazioni pubbliche (da 213.601 a 219.089 milioni).

Per un totale di 6.442 milioni si incrementano i trasferimenti complessivi a famiglie, imprese ed estero (da 8.648 a 15.090 milioni). Una impennata, d'altra parte, registrano le autorizzazioni relative ai “*consumi intermedi*” (da 7.657 a 17.488 milioni), con un incremento in valore assoluto di 9.831 milioni.

La dinamica previsionale interessa anche i “*redditi da lavoro dipendente*” (da 93.064 a 94.778 milioni; +1.714 milioni).

Tengono sostanzialmente le previsioni delle “*poste correttive e compensative*” (da 54.028 a 54.630 milioni), mentre rimangono ferme le autorizzazioni riguardanti le “risorse proprie U.E.” (17.000 milioni).

Variazioni negative si evidenziano, invece, per “*interessi passivi e redditi da lavoro dipendente*” (da 81.329 a 79.087 milioni).

L'evoluzione previsionale della parte corrente è in parte compensata dall'utilizzo per 15.705 milioni dei fondi di riserva inclusi nella categoria XII “*altre uscite correnti*”.

Del 36,3 per cento risultano incrementate le autorizzazioni di cassa di conto capitale (da 53.704 a 73.194 milioni). Il 76 per cento di tale variazione è legata ai trasferimenti (da 33.855 a 48.677 milioni; +47,8 per cento).

In particolare, lo sviluppo previsionale è dovuto ai “*contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche*” (da 21.634 a 29.466 milioni) e ai “*contributi agli investimenti ad imprese*” (da 11.714 a 18.255 milioni). Un consistente incremento si verifica pure per “*investimenti fissi lordi*” (da 5.301 a 9.065 milioni) e per “*acquisizione di attività finanziarie*” (da 531 a 2.856 milioni).

Solo gli “*altri trasferimenti in conto capitale*” espongono un divario previsionale negativo, legato agli specifici meccanismi della spesa allocata nella stessa categoria (da 14.018 a 12.596 milioni).

1.4.3. Il ricorso ai fondi generali di riserva

Specifiche variazioni alle dotazioni di cassa sono state attivate, anche nel 2009, attraverso il meccanismo di alimentazione costituito dall'apposito fondo di riserva. La consistenza del fondo in sede di assestamento - per far fronte alle esigenze di accelerazione dei pagamenti per somministrazioni, forniture ed appalti - è stata elevata da 15.000 a 20.500 milioni.

Il tasso di utilizzo, pur in ripresa rispetto all'esercizio precedente (in cui era stato pari al 75 per cento), si situa all'84,8 per cento e cioè al di sotto dei valori registrati nel periodo 2004/2007.

Nella tavola 4.1.3 viene fornito il quadro di ripartizione del Fondo per Ministeri e categorie, mentre nella tavola 4.1.4 si prospetta la serie storica delle dimensioni e della percentuale di utilizzo del fondo stesso, a partire della sua istituzione avvenuta nel 1997.

Ad eccezione delle categorie VIII ed XI sono state integrate le autorizzazioni di tutte le categorie di spesa, con una incidenza del 59,3 per cento sulla spesa finale di quelle inserite nel conto capitale (10.297 su 17.358 milioni). Una quota marginale (16,9 milioni) si riferisce al *“rimborso di passività finanziarie”*.

Il 61,7 per cento (10.704 milioni) delle autorizzazioni aggiuntive sono state utilizzate per integrare le dotazioni di cassa relative ai trasferimenti (in prevalenza di quelli in conto capitale, per un ammontare di 7.227 milioni).

La restante quota è stata sostanzialmente assorbita per incrementare le disponibilità per *“consumi intermedi”* (2.479 milioni), *“investimenti fissi lordi”* (1.637 milioni), *“altri trasferimenti in conto capitale”* (1.423 milioni), *“poste correttive e compensative”* (632 milioni) e *“redditi da lavoro dipendente”* (382 milioni).

Il 90 per cento del totale delle variazioni si è concentrato su sei Ministeri (economia e finanze, sviluppo economico, lavoro e politiche sociali, istruzione-università e ricerca, interno ed infrastrutture e trasporti).

Di risorse pressoché irrilevanti (30 milioni, di cui 29,3 effettivamente utilizzati per il funzionamento della Scuola superiore della P.A., dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato e dell’Istituto superiore di Sanità) è stato dotato il fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente che, come è noto, è stato soppresso in sede di riforma di contabilità pubblica (legge 196/2009).

1.5. Sintesi della gestione

1.5.1. Al fine di assicurare maggiore trasparenza agli esiti della gestione annuale, a partire dal 1985 la rappresentazione della spesa statale è affiancata, nei documenti ufficiali, da una versione al netto delle regolazioni debitorie e contabili, nonché dei rimborsi Iva. Si tratta di un fenomeno in parte causato dall’intreccio fra gestione di bilancio e gestione di tesoreria, la cui esistenza viene ora formalizzata dall’art. 11, comma 3, lettera a) della legge di riforma della contabilità pubblica. Sarebbe necessario, per evitare ogni discrezionalità nell’inserimento di tale partite nei documenti di bilancio, che nell’ambito dei provvedimenti attuativi della legge delega in parola si provvedesse ad una loro puntuale definizione.

Lo scostamento fra le due versioni del consuntivo 2009 risulta di dimensioni rilevante e superiore a quello registrato nel precedente esercizio. Per quanto riguarda la spesa complessiva l’entità delle regolazioni è quantificabile in 33.767 e 32.172 milioni.

Influiscono in misura contenuta sul dato complessivo le maggiori somme destinate al Fondo ammortamento titoli di Stato (666 e 17 milioni), che dall'esercizio finanziario 2000 sono incluse all'interno del "*rimborso delle passività finanziarie*".

Le partite regolatorie relative alla spesa finale si commisurano a 33.101 e 32.155 milioni, (26.520 e 28.422 nel 2008).

Le sistemazioni contabili si riferiscono con assoluta prevalenza alla parte corrente (31.520 e 30.258 milioni), mentre le analoghe poste di conto capitale ammontano rispettivamente a 1.581 e 1.897 milioni. Nel comparto corrente l'area delle regolazioni riguarda, fondamentalmente, le "*poste correttive e compensative*" (29.111 e 28.039 milioni) e cioè il settore di spesa in cui più forte è l'interdipendenza fra gestione di bilancio e operazioni di tesoreria. Lo stesso discorso vale per le poste ricomprese nei "*trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche*" (253 e 233).

La novità del consuntivo 2009 è costituita dall'inclusione di una rilevante somma di debiti pregressi afferenti alla categoria dei "*consumi intermedi*" (2.156 e 1.986 milioni), compresi quelli riferiti al Poligrafico dello Stato.

Sul conto capitale le regolazioni sono interamente riconducibili agli "*altri trasferimenti*" e concernono rimborsi Iva – auto legati alla nota sentenza della Corte di giustizia europea (1.573 e 823 milioni), nonché oneri per il ripiano dei disavanzi ASL (8 e 1.074 milioni).

Per evidenziare l'effettiva incidenza dell'andamento gestionale del 2009, il confronto con i precedenti esercizi si basa, in questa sede, sui dati della serie netta delle spese di bilancio³.

La spesa finale – che si giova del minor peso degli interessi passivi – risulta in calo dello 0,4 per cento sul lato degli impegni (507.391 milioni) e dello 0,9 per cento sul versante dei pagamenti (491.092 milioni).

Sulla descritta evoluzione influisce la semistazionarietà della spesa corrente, che segna un pressoché irrilevante incremento degli impegni (450.058 milioni; +0,1 per cento) e una analoga variazione di segno negativo sui pagamenti (439.319 milioni; -0,3 per cento).

Si contrae la spesa in conto capitale – gonfiata nel precedente esercizio dalle anticipazioni alle regioni per i piani di rientro sanitari – sia sulla competenza (57.332 milioni; -3,8 per cento) e sia, in misura maggiore, sulla cassa (51.773 milioni, -5,6 per cento).

³ 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. Per completezza di informazione si è predisposta la tavola 4.1.5, in cui si prospettano i più significativi dati della gestione per operazioni finali di spesa, espressi al lordo delle partite contabili e debitorie. Per dare ulteriore visibilità agli andamenti complessivi del bilancio dello Stato, i dati vengono poi rappresentati, al lordo ed al netto delle regolazioni, mediante l'elaborazione di appositi grafici – tavola 4.1.6.

Anche la spesa complessiva, gravata da un più contenuto rimborso di passività finanziarie (176.141 e 176.103 milioni), accusa una flessione su entrambi i lati della gestione (682.866 e 667.178 milioni; -1,6 e -2,4 per cento).

Al netto degli interessi la spesa corrente si accresce dell'1,9 per cento sulla competenza (da 369.748 a 376.820 milioni) e dell'1,5 per cento sulla cassa (da 360.753 a 366.140 milioni).

Dopo il forte incremento del precedente esercizio, registrano una flessione gli oneri per interessi passivi (73.239 e 73.179 milioni; -8,3 e -8,5), che si lega all'andamento cedente degli interessi sui buoni postali fruttiferi e sui conti correnti postali.

Pressoché stabili (89.663 e 88.074 milioni) risultano gli oneri per *“redditi da lavoro dipendente”* (-0,8 e +0,1 per cento), trainati nel precedente esercizio dai rinnovi contrattuali.

I pagamenti per *“consumi intermedi”* segnano una consistente crescita (11.835 milioni; +11,2%) spinta dalla manovra di metà anno, mentre i corrispondenti impegni presentano una evoluzione abbastanza riflessiva (11.274 milioni; +0,6 per cento).

Si allarga ancora, anche se in misura inferiore all'anno precedente, l'area dei trasferimenti di parte corrente (228.825 e 219.396; +4,2 e +2,6 per cento).

Lo sviluppo di tali oneri riflette, sostanzialmente, l'andamento dei largamente maggioritari *“trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche”* (216.314 e 207.739 milioni; +4 per cento e +2,6 per cento).

I trasferimenti aventi impatto diretto sull'indebitamento netto (12.766 e 11.935 milioni) registrano un incremento superiore al dato medio (+9,3 e +6,1 per cento), riconducibile esclusivamente allo sviluppo dei trasferimenti alle famiglie.

Completamente recessivi risultano gli *“investimenti fissi lordi”* (6.984 e 5.781 milioni), che ad un calo dell'1,5 per cento degli impegni affiancano una più pronunciata flessione dei pagamenti (-8 per cento), sebbene le misure di accelerazione delle erogazioni riguardassero specificamente questo aggregato, già in flessione del 3,1 per cento nel precedente esercizio.

Un netto ripiegamento denotano le *“acquisizioni di attività finanziarie”* (4.583 e 2.422 milioni) per quanto riguarda sia la competenza (-52,7 per cento), sia, soprattutto, la cassa (-72,6 per cento).

Gli oneri del precedente esercizio erano stati gonfiati, peraltro, per il solo anno 2008, da una anticipazione alle Regioni per i piani di rientro in materia sanitaria.

Nell'ambito del conto capitale i trasferimenti si sviluppano su entrambi i lati della gestione (45.763 e 43.321 milioni; +6,9 e +9,1 per cento), nonostante la netta flessione riscontrata per i *“contributi agli investimenti della pubblica Amministrazione”* (22.186 e 23.137 milioni; -11,8 e -7,3 per cento).

Si commisurano rispettivamente a 8.616 e 7.326 milioni gli “*altri trasferimenti*” (su cui, come si è detto, si concentrano le regolazioni del conto capitale), che presentano un tasso evolutivo del 29,4 e del 76,6 per cento.

Sospinti dalla categoria “*imprese*”, i trasferimenti con impatto sul conto economico della P.A. (14.962 e 12.858 milioni) progrediscono con indici incrementali del 35,6 e del 21,3 per cento.

1.5.2. L'evoluzione dei pagamenti, nonostante le misure di accelerazione varate in corso d'anno, presenta una pressoché generalizzata flessione dei principali indicatori del bilancio di cassa (tavola 4.1.7). Si riduce, in primo luogo, l'utilizzo delle autorizzazioni di cassa per la spesa finale (dal 91,1 all'89,5 per cento), a causa soprattutto dell'andamento recessivo del conto capitale (dall'80,1 al 73,3 per cento), mentre cala dal 92,7 al 91,9 per cento la quota della parte corrente.

Di oltre un punto diminuisce lo smaltimento degli stanziamenti di competenza relativo alle operazioni finali di bilancio (dall'86,6 all'85,4 per cento), in buona parte imputabile all'evoluzione del conto capitale (dal 60,1 al 52,5 per cento), cui si affianca un declino di poco più di mezzo punto percentuale della parte corrente (da 90,1 a 89,4).

Cresce ancora l'incidenza dei pagamenti sui residui inerenti alla spesa finale (dal 50 al 52,3 per cento), trainata dalla accelerazione delle erogazioni sul conto capitale (dal 43,4 al 47 per cento); si flette, invece, l'indice della parte corrente (dal 58,9 al 58 per cento).

La descritta variazione dell'incidenza dei pagamenti in termini di competenza e dei residui si riflette nello smaltimento della massa spendibile, che risulta inferiore al picco raggiunto nel precedente esercizio. Il rapporto dei pagamenti, rispetto a tale aggregato, scende sulla spesa finale dall'81,6 all'80,8 per cento.

Anche l'utilizzo della massa spendibile di parte corrente decresce in misura non dissimile (dall'87,8 all'86,9 per cento), laddove quello del conto capitale segna una più accentuata flessione (dal 52,9 al 50,1 per cento).

1.5.3. Riprendono a salire i residui passivi complessivi (da 90.039 a 96.667 milioni). Tale dato risulta ancora più significativo, tenuto conto del considerevole incremento (+76,7 per cento) delle economie totali di bilancio (da 38.644 a 68.270 milioni), praticamente riconducibile all'anomalo ammontare di stanziamenti non utilizzati sul titolo III “rimborso delle passività finanziarie”, che sfiora i 40.000 milioni. Infatti, le economie sulle operazioni finali di bilancio accusano una lieve flessione (da 28.979 a 28.451 milioni), dovuta pressoché integralmente alle

economie sulla spesa di competenza (da 18.305 a 17.796 milioni), mentre quelle in conto residui risultano sostanzialmente stabili (da 10.673 a 10.655 milioni).

In tale contesto i residui inerenti alle operazioni finali di bilancio (tavola 4.1.8) mostrano per il secondo anno consecutivo una consistente crescita (da 89.336 a 95.926 milioni). L'incremento è per intero attribuibile all'andamento dei residui di parte corrente (da 42.894 a 50.059 milioni), che assorbe anche la discesa di quelli in conto capitale (da 46.442 a 45.867 milioni). Si rafforza l'incidenza dei residui di nuova provenienza (da 56.045 a 63.946 milioni), mentre i resti di vecchia formazione evidenziano una riduzione (da 33.292 a 31.980 milioni).

L'incremento dei residui relativi alla spesa finale è trainato dall'evoluzione dei residui propri (da 70.681 a 77.365 milioni), laddove i residui di stanziamento risultano pressoché stabili (da 18.655 a 18.561 milioni).

La parte largamente prevalente 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 (14.881 milioni).

1.6. Analisi economica

1.6.1. Il comparto dei trasferimenti

I trasferimenti complessivi (tavola 4.1.9) continuano a crescere sul lato della competenza (da 266.887 a 276.678 milioni) e sul versante della cassa (da 260.514 a 265.329 milioni). Il loro ritmo di crescita è inferiore, peraltro, a quello registrato nel biennio precedente, attestandosi rispettivamente sul 3,7 e sull'1,8 per cento.

L'evoluzione è sorretta dalla parte corrente in termini sia di impegni (da 220.610 a 229.333 milioni; +4 per cento) che di pagamenti (da 214.667 a 219.862 milioni; +2,4 per cento).

Più contenuto risulta l'aumento degli impegni sul conto capitale (da 46.277 a 47.344 milioni; +2,3 per cento), mentre i corrispondenti pagamenti, dopo la forte crescita del precedente esercizio, accusano una battuta di arresto (da 45.847 a 45.467 milioni; -0,8 per cento).

Per effetto, soprattutto, del ridimensionamento del Pil si accresce il peso dei trasferimenti di competenza sul prodotto interno lordo (dal 17 al 18,2 per cento) e in misura meno elevata quello dei pagamenti (dal 16,6 al 17,4 per cento).

1.6.1.1. I “*trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche*” costituiscono ancora la quota preponderante (86,3 e 87 per cento) delle somme trasferite dal bilancio dello Stato. L'aggregato in questione cresce, peraltro, con un ritmo inferiore a quello medio del comparto. Il tasso di crescita risulta del 2 per cento in termini di impegni (da 234.072 a 238.753 milioni) e dell'1,2

per cento sul lato dei pagamenti (da 228.389 a 231.064 milioni). A differenza dei due precedenti esercizi la dinamica degli oneri, anche se con valori percentuali dimezzati rispetto al 2008, è da riferire alla parte corrente (216.567 e 207.927 milioni; +3,7 e +2,2 per cento).

D'altra parte, il conto capitale espone, dopo la lievitazione dell'anno precedente, una flessione dell'11,7 per cento sul lato della competenza (da 25.139 a 22.186 milioni) e del 7,3 per cento sul versante della cassa (da 24.970 a 23.137 milioni).

All'interno del comparto i *“trasferimenti alle Amministrazioni locali”* continuano ad esercitare il peso maggiore (127.863 e 121.828 milioni), anche se la loro evoluzione nel 2009 si è pressoché fermata sulla competenza (+0,8 per cento) ed è risultata negativa sulla cassa (-1,9 per cento).

Contrariamente all'anno precedente – in cui aveva presentato tassi di sviluppo a doppia cifra – la parte corrente è sostanzialmente stabile in termini di impegni (117.976 milioni) e in ripiegamento sul lato della cassa (110.640 milioni; -2,8 per cento).

Per contro il conto capitale (9.887 e 11.188 milioni) recupera la flessione del precedente esercizio, esponendo ritmi incrementali rispettivamente del 10,9 e del 7,4 per cento, ma per le sue comparativamente ridotte dimensioni poco influisce sull'andamento generale dell'aggregato.

Dopo la sostenuta dinamica del precedente esercizio, arretrano i *“trasferimenti alle Regioni”* (97.973 e 91.026 milioni) in misura maggiore per i pagamenti (-4,1 per cento) rispetto agli impegni (-0,4 per cento). L'esito gestionale è riconducibile alla quota predominante relativa alla parte corrente (92.320 e 84.217 milioni), che risulta in flessione dell'1 per cento sulla competenza e del 4,4 per cento sulla cassa. Il dato è fortemente influenzato dal calo delle risorse destinate alle Regioni e alle Province autonome (16.500 e 11.200 milioni; -20,6 e -39,6 per cento).

Tale flessione è, peraltro, in parte compensata dalle maggiori somme occorrenti per la regolazione contabile delle quote di entrate erariali – relative anche ad anni precedenti – riscosse dalla Regione Friuli Venezia Giulia (3.200 milioni). Cresce, per contro, la compartecipazione all'IVA in termini di impegni (50.107 milioni; +4,2 per cento), mentre i corrispondenti pagamenti (48.152 milioni) risultano sostanzialmente stabili (+1 per cento).

Stazionarie si mostrano le assegnazioni alle Regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio per autotrazione (1.748 e 1.732 milioni). Un andamento recessivo espongono le regolazioni contabili con le Regioni Sicilia e Sardegna (da 10.491 a 9.532 milioni; -9,1 per cento).

Una evoluzione differenziata segna l'apporto al Fondo sanitario nazionale (6.537 milioni e -2 per cento per quanto riguarda gli impegni; 5.920 milioni e +21,7 per cento sul lato dei

pagamenti). Quasi si azzerava il finanziamento dello stesso Fondo sanitario legato alle minori entrate dell'Irap (20 milioni di impegni e nessun pagamento). Si riduce dell'81,1 per cento il rimborso della spesa sanitaria relativo all'anno 1990 (34 milioni).

Rientrano, fra l'altro, nel comparto corrente assegnazioni al Fondo per il federalismo amministrativo di importo pressoché coincidente con quello del 2008 (1.549 e 1.440 milioni); il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubblico locale (101 milioni); contributi per l'edilizia residenziale (626 milioni), il finanziamento di interventi in materia di politiche sociali (522 e 518 milioni); assegnazioni al Fondo per il sostegno delle locazioni (181 e 234 milioni), al Fondo per le non autosufficienze (400 milioni) e al Fondo per la concessione dei prestiti d'onore e per l'erogazione di borse di studio (246 e 195 milioni).

Disomogeneo appare l'andamento del conto capitale, nel quale crescono maggiormente gli impegni (5.653 milioni; +10,8 per cento) rispetto ai pagamenti (6.809 milioni; +0,6 per cento).

Sono inclusi nell'aggregato, fra l'altro, il finanziamento del Fondo per il federalismo amministrativo (1.916 e 1.903 milioni); oneri in materia di edilizia sanitaria pubblica (873 e 837 milioni); assegnazioni alle Regioni per la realizzazione di interventi ricompresi nelle intese istituzionali di programma (1.101 e 1.977 milioni). Vi rientrano anche gli interventi per la salvaguardia di Venezia (131 e 184 milioni) e contributi per l'acquisto e la sostituzione di autobus pubblici (279 e 238 milioni).

Alla ripresa mostrata nel precedente esercizio fa seguito un ulteriore sviluppo dei "trasferimenti a comuni e province" (20.582 e 21.155 milioni), che presentano un tasso incrementale quasi coincidente per impegni e pagamenti (+7,3 e +7,2 per cento). Inferiore, rispetto allo sviluppo medio del comparto, risulta la dinamica della parte corrente (16.972 e 17.417 milioni), che espone una progressione del 6,8 e del 4,3 per cento. Il finanziamento attraverso i fondi (ordinario, perequativo e consolidato) raggiunge l'importo di 11.775 milioni sulla competenza (+8,6 per cento) e di 12.291 milioni sulla cassa (+6,6 per cento). Anche sul consuntivo 2009 risultano trasferimenti compensativi di minori introiti Ici conseguenti all'esenzione del pagamento dell'imposta dovuta per le unità immobiliari adibite ad abitazione principale (2.609 e 2.612 milioni). La compartecipazione all'Irpef (1.486 e 1.487 milioni) segna un incremento di oltre il 12 per cento.

Nell'aggregato figurano anche i contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari (404 e 340 milioni), che evidenziano una forte espansione degli impegni (+77,8 per cento) e, soprattutto, dei pagamenti (+106,8 per cento).

Cedono sul versante della competenza le assegnazioni al Fondo da ripartire in relazione all'assoggettamento all'Iva di prestazioni e servizi vari (201 milioni; -31 per cento), mentre i relativi pagamenti si incrementano del 20,3 per cento (290 milioni).

In flessione risultano gli importi destinati al federalismo amministrativo (184 e 125 milioni; -6,7 e -4,3 per cento).

Il finanziamento del rinnovo contrattuale del settore del trasporto pubblico locale sale da 90 a 166 milioni sulla competenza, ma fa segnare un decremento sulla cassa (da 318 a 76 milioni).

In risalita si mostra l'andamento del conto capitale (3.610 e 3.738 milioni) che resta, peraltro, al di sotto dei valori segnati nel 2007. Sono ricompresi nell'aggregato, fra l'altro, gli apporti al Fondo per lo sviluppo degli investimenti dei comuni e delle province (746 e 847 milioni), che espone un profilo discendente (-20,2 e -5,6 per cento) e al Fondo per il federalismo amministrativo, anch'essi in calo (370 milioni per competenza e cassa; -5,4 e -4,3%). Altri oneri riguardano contributi a favore degli enti locali titolari di contratti di servizio di pubblico trasporto (109 e 126 milioni), somme destinate ai Comuni di Roma e Catania (550 milioni); un contributo straordinario al Comune di Palermo e alla Provincia e al Comune di Napoli per l'esecuzione di opere pubbliche (100 milioni); somme per garantire libri di testo gratuiti (103 milioni).

Risultano, altresì, assegnazioni al Fondo nazionale ordinario per gli investimenti (120 milioni) e al Fondo per l'attuazione del programma degli interventi per Roma Capitale (303 e 293 milioni).

Stabili risultano gli impegni legati ai trasferimenti agli *“enti locali produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali”* (8.497 milioni), mentre i relativi pagamenti mostrano un riflessivo incremento (8.935 milioni; +2,2 per cento). Il dato medio del comparto riflette l'andamento della parte corrente: stazionario sulla competenza (8.398 milioni) e in lieve ascesa sulla cassa (8.822 milioni; +2,2 per cento). Su di esso si rispecchia l'evoluzione del Fondo per il finanziamento ordinario delle Università (7.513 e 7.963 milioni; +0,9 e +4,2 per cento).

In netta espansione risultano le risorse destinate al fondo per le assunzioni di ricercatori delle Università e degli enti ed istituzioni di ricerca (148 e 180 milioni; +38,8 e +135,2 per cento), mentre si riducono i finanziamenti per le borse di studio post-laurea (144 e 69 milioni; -7,5 e -49,5 per cento).

Continua, d'altra parte, la progressiva discesa degli impegni in conto capitale (99 milioni; -13,5 per cento), cui si affianca un livello stazionario di pagamenti (113 milioni).

I *“trasferimenti agli enti di previdenza ed assistenza sociale”* espongono – dopo il rallentamento dal 2008 – una crescita sostenuta (89.397 e 88.322 milioni; +10 e +10,7 per

cento). L'evoluzione è connessa alla parte corrente (88.025 e 86.461 milioni), che è sostanzialmente allineata al tasso di crescita medio (+10,1 e +10,3 per cento).

La progressione è dovuta, come in passato, ai trasferimenti all'Inps (82.231 a 81.300 milioni)⁴, ma anche, in particolare, alle somme aggiuntive assegnate all'Inpdap a titolo di anticipazioni di bilancio sul fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali nel loro complesso (5.627 milioni).

Una analoga operazione di anticipazione è stata effettuata, peraltro, anche nei confronti dello stesso Inps (1.184). Riguardo a quest'ultimo Ente le voci finanziariamente più consistenti sono rappresentate dall'apporto alla gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (da 15.906 a 16.655 milioni); dalle pensioni per gli invalidi civili (da 13.054 a 15.504 milioni); dalle agevolazioni contributive, sottocontribuzioni ed esoneri (da 12.219 a 12.369 milioni sul lato della competenza; da 12.772 a 12.369 milioni sulla cassa).

Pressoché invariati risultano gli oneri per pensioni sociali, maggiorazione sociale dei trattamenti minimi di pensione, maggiorazione sociale ed importo aggiuntivo sulle pensioni disagate (pari in complesso a 5.332 milioni).

La partecipazione dello Stato all'onere delle pensioni di invalidità liquidate prima della revisione della relativa disciplina registra un incremento (da 4.217 a 4.403 milioni).

Rimane stabile (1.938 e 1.807 milioni) la spesa per i pensionamenti anticipati.

Una crescita inferiore al punto percentuale espongono la partecipazione dello Stato all'onere per le pensioni d'annata e per la rivalutazione delle pensioni (pari in complesso a 5.219 e 5.142 milioni).

Fra le altre somme più rilevanti 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 milioni) ed il finanziamento degli oneri derivanti dalla confluenza dell'Inpdai nel fondo pensioni lavoratori dipendenti (1.147 milioni).

Ulteriori spese riguardano i trasferimenti per oneri pensionistici a favore di particolari soggetti (1.156 milioni); l'esonero dal versamento dei contributi sociali da parte dei datori di lavoro in relazione al conferimento del TFR alla previdenza complementare (454 milioni), il riscatto ai fini pensionistici del corso legale di laurea (234 milioni).

Una impennata registrano, per quanto si è detto, i flussi verso l'Inpdap (5.894 e 5.773 milioni), mentre le assegnazioni all'Inail si commisurano a 612 e 189 milioni.

⁴ Tali importi non corrispondono a quelli, meno elevati, della classificazione ufficiale di quarto livello. La differenza è determinata dalla massiccia imputazione alla voce "altri" (1.101 e 1.061 milioni) di somme in larga parte destinate all'Inps. Per ovviare a tale problema la Corte ha effettuato, anche per il consuntivo 2009, 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 l'Inpdap ed l'Inail.

Una quota rilevante della voce residuale di spesa è costituita dai trasferimenti all'Ipost (contabilizzati nella stessa misura del precedente esercizio e pari a 810 milioni).

Crescono in maniera differenziata i trasferimenti del conto capitale, che espongono un tasso incrementale del 3,5 per cento per gli impegni (1.762 milioni) e uno notevolmente superiore (+33,6 per cento) per i pagamenti (1.861 milioni). Si tratta di fondi che hanno sostanzialmente come destinatario l'Inps e riguardano in larga misura le risorse assegnate al Fondo per l'occupazione (1.724 e 1.844 milioni; +4,3 e +32,4 per cento).

Dopo due anni di accelerata espansione accusano un netto cedimento (-19,4 e -13,6 per cento) i *“trasferimenti alle Amministrazioni centrali”* (20.454 e 20.914 milioni).

La flessione è in buona misura riconducibile al conto capitale (10.537 e 10.088 milioni), ridottosi di circa un quarto rispetto all'anno precedente. Incide sull'andamento generale il forte ridimensionamento della classe *“enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica”* (8.477 e 8.016 milioni; -29,6 e -25,8 per cento). Al suo interno cedono le assegnazioni al Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (5.672 milioni; -33,7 per cento).

Nell'aggregato risultano, fra l'altro, i contributi in conto impianti all'ANAS (1.204 e 1.586 milioni), cui risultano assegnate anche somme per il finanziamento delle infrastrutture strategiche incluse nel programma di accelerazione della spesa in conto capitale (222 milioni).

D'altra parte, la voce *“enti di ricerca”* registra una sensibile flessione (1.957 e 1.970 milioni; -13,6 e -13 per cento). Vi rientrano, fra l'altro, il conferimento al Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca (1.647 milioni di impegni, di cui oltre il 30 per cento costituito da residui di stanziamento e 1.659 milioni di pagamenti) e un contributo all'ENEA per 164 milioni.

Per il secondo anno consecutivo ripiegano i trasferimenti di competenza di parte corrente (9.917 milioni; -9,8 per cento), mentre i pagamenti (10.826 milioni), dopo una fase di incremento, registrano una flessione del 2 per cento.

Su tale andamento si riflette il profilo della voce maggioritaria *“organi costituzionali”* (7.627 e 8.139 milioni), che accusa una riduzione in termini sia di impegni (-12,4 per cento) sia di pagamenti (-6,4 per cento). Tale aggregato ricomprende – oltrechè la specifica spesa per gli organi costituzionali (1.865 milioni; +1,7 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 4.950 e 5.386 milioni; -10,8 e -3 per cento rispetto al precedente esercizio).

Sono inclusi in tale area, inoltre, il finanziamento del CONI (445 milioni per competenza e cassa; -1,1 e -3,7 per cento), le assegnazioni al Fondo per l'editoria (237 milioni; -37,8 per

cento) e al Fondo per gli interventi del servizio civile nazionale (171 e 211 milioni; -35,9 e -20,9 per cento). Si quasi dimezzano le somme destinate alla Presidenza del Consiglio per le politiche di sostegno alla famiglia (da 346 a 186 milioni).

La restante quota è ripartita fra “enti produttori di servizi economici e di regolazione dell’attività economica” (1.144 e 1.494 milioni; +0,4 e +27,3 per cento), su cui, fra l’altro, insistono i fondi trasferiti all’ANAS per il contratto di programma (312 e 579 milioni) e l’assegnazione all’AGEA (166 e 224 milioni); “enti di ricerca”(552 e 568 milioni; -1,3 e -5,2 per cento) ed “enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali” (595 e 625 milioni; +0,6 e -2,2 per cento).

1.6.1.2. Tornano ad incrementarsi (+45,9 e +43,7 per cento) dopo la caduta del precedente esercizio, i “trasferimenti alle famiglie e alle istituzioni sociali private” (6.870 e 6.763 milioni).

Lo sviluppo degli oneri è legato all’andamento della parte corrente (6.770 e 6.620 milioni) che, con indici incrementali del 47,7 e del 44,3 recupera il valore del 2007 sul lato degli impegni e finisce per sopravanzare il dato di cassa segnato nello stesso anno. La dinamica del comparto è dovuta essenzialmente alla voce residuale “altri trasferimenti” che così finisce per rappresentare oltre i tre quarti dell’aggregato (5.144 e 4.996 milioni), grazie ad una espansione del 77,8 e del 67 per cento.

Tale forte accelerazione è dovuta alle nuove voci di spesa costituite dal *bonus* straordinario a famiglie, lavoratori, pensionati e persone non autosufficienti (2.100 e 1.800 milioni) e dalle risorse assegnate al Fondo speciale istituito per soddisfare, in via prioritaria, le esigenze di natura alimentare ed energetiche dei cittadini meno abbienti (494 e 487 milioni).

Nell’ambito delle “istituzioni sociali private” i flussi maggiori riguardano la CEI (968 milioni), gli Istituti di patronato ed assistenza (397 e 432 milioni), il finanziamento dei partiti politici (da 291 a 268 milioni). All’interno della voce “famiglie” cedono di un ulteriore 6,5 per cento gli oneri per pensioni ed assegni di guerra (pari nel 2009 a 850 milioni). Fra i restanti oneri figurano, fra l’altro, il rimborso delle spese di assistenza sanitaria all’estro (116 milioni), le spese per i servizi di accoglienza in favore di stranieri (145 e 147 milioni), indennizzi ai soggetti danneggiati da complicanze a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati (177 e 159 milioni), risarcimenti per ingiusta detenzione nei casi di errori giudiziari (47 e 40 milioni), spese riguardanti il mantenimento, l’assistenza e la rieducazione dei detenuti (179 e 182 milioni).

I corrispondenti trasferimenti in conto capitale – peraltro di ridotte dimensioni finanziarie (101 e 143 milioni) – mostrano un differenziato esito gestionale. Al decremento del 19,8 per cento per gli impegni si affianca, infatti, una crescita del 21,2 per cento in termini di cassa. Gli

oneri in parola si riferiscono, prevalentemente, a contributi ad istituzioni sociali (38 e 102 milioni); contributi ed interventi per il patrimonio culturale non statale (24 e 23 milioni); assegnazioni al fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa (10 milioni accantonati come residui di stanziamento) e al fondo per la promozione di nuova edilizia ad alta efficienza energetica (12 milioni di soli impegni, di cui il 38,9 per cento costituiti da residui di stanziamento).

1.6.1.3. Spinti dalla manovra espansiva attuata in corso d'anno e dall'implementazione delle relative dotazioni disposta con la legge di assestamento, crescono – dopo la flessione del 2008 – i “*trasferimenti alle imprese*” (18.431 e 15.967 milioni). L'evoluzione media del comparto è pari al 17,9 e all'11,3 per cento.

L'incremento è dovuto esclusivamente al conto capitale (14.008 e 12.232 milioni), che presenta tassi accrescitivi del 33,7 e del 27,8 per cento e arriva a superare i tre quarti dell'intera spesa del comparto. Al suo interno cresce la voce prevalente “*imprese private*” (8.033 e 7.149 milioni; +25 e +30,6 per cento), che ricomprende una eterogenea serie di interventi, per i quali sarebbe necessaria una più articolata e trasparente rappresentazione dei relativi oneri. All'interno di un così composito aggregato si incrementano ulteriormente le risorse legate agli interventi agevolativi per il settore aeronautico (1.362 milioni per competenza e cassa; +7,2 e +13,8 per cento) e si accrescono, dopo il calo registrato nel precedente esercizio, le somme destinate al fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (771 e 206 milioni).

Per contro, una nuova flessione segnano le assegnazioni al Fondo per gli interventi agevolativi alle imprese (397 e 303 milioni; -12,1 e -30,2 per cento). Figurano, inoltre, nell'aggregato in parola i crediti di imposta per la rottamazione dei veicoli (1.147 di impegni lordi, in gran parte costituiti da residui di stanziamento, e 61 milioni di pagamenti); i crediti di imposta fruiti per l'acquisizione dei beni strumentali per nuovi investimenti nelle aree svantaggiate (347 milioni); i contributi per l'ammortamento dei mutui garantiti dallo Stato per gli investimenti delle ferrovie in regime di concessione e in gestione commissariale governativa (353 e 348 milioni); le assegnazioni al Fondo per la realizzazione di interventi in favore del sistema autostradale (129 e 170 milioni); l'ammortamento dei mutui garantiti dallo Stato contratti per la realizzazione di sistemi ferroviari passanti (144 milioni); i contributi per la costruzione, trasformazione e grande riparazione navale (126 e 123 milioni).

D'altra parte, si incrementa con un tasso nettamente superiore a quello medio, sul versante della competenza, la voce “*imprese pubbliche*” (5.976 milioni; +50,1 per cento), mentre i relativi pagamenti (5.083 milioni) espongono una crescita del 25,3 per cento.

L'andamento è segnato dai trasferimenti alle Ferrovie dello Stato S.p.A., per le quali si evidenziano maggiori contributi in conto impianti (da 1.748 a 2.361 e da 1.729 a 2.721 milioni); più elevati interventi relativi al "sistema di alta velocità/alta capacità (da 1.500 a 1.800 e da 1.302 a 1.470 milioni), nonché assegnazioni al Fondo per gli investimenti del gruppo FS (960 milioni di soli impegni).

La variazione accrescitiva è legata anche alla forte lievitazione delle risorse indirizzate al Fondo per la competitività e lo sviluppo (che passano da 481 a 1.052 milioni sulla competenza e da 301 a 1.755 milioni sulla cassa).

Rientrano nell'aggregato l'ammortamento dei mutui relativi al potenziamento, rinnovo e sviluppo dei servizi delle Poste Italiane S.p.A. (167 e 211 milioni), gli interventi per lo sviluppo e l'acquisizione delle unità navali della classe FREMM (415 e 361 milioni), l'ammortamento dei mutui contratti dalle Regioni per gli investimenti nel settore del trasporto pubblico locale (52 e 47 milioni).

In controtendenza risulta l'andamento degli oneri legati ai trasferimenti correnti (4.423 e 3.736 milioni) che, dopo la brusca flessione del 2008, registrano un ulteriore ridimensionamento.

Su tale andamento incide il ripiegamento dell'aggregato largamente maggioritario "*contributi ai prodotti e alla produzione*" (4.144 e 3.425 milioni; -13,3 e -21,5 per cento). Al suo interno si registra un generalizzato decremento delle componenti di spesa. Le sottovoci finanziariamente più importanti "*altri contributi ai prodotti*" (2.486 e 2.167 milioni) e "*altri contributi alla produzione*" (1.265 e 910 milioni) declinano con tassi a doppia cifra.

Rientrano nel primo aggregato, fra l'altro, i flussi riguardanti a vario titolo le Ferrovie dello Stato S.p.A. (1.950 e 1.573 milioni); sovvenzioni, contributi di avviamento ed erogazioni per il ripianamento degli oneri derivanti dalla ristrutturazione dei servizi alle società assentrici di servizi marittimi (300 e 357 milioni); contributi alle emittenti radiofoniche e televisive in ambito locale (117 e 131 milioni).

Sono ricomprese nel secondo comparto anche le somme destinate all'ENAV per il pagamento dei servizi resi in condizione di non remunerazione diretta dei costi (184 milioni); assegnazioni alle Poste Italiane S.p.A. per lo svolgimento di obblighi di servizio universale nel settore dei recapiti postali (324 milioni di solo impegni); la partecipazione alla realizzazione del sistema pre-scolastico integrato (399 e 457 milioni); contributi alle Università non statali (88 e 93 milioni).

La voce "*contributi in conto interessi*" (303 e 249 milioni) presenta una flessione più contenuta (-6,5 e -3 per cento) rispetto al dato medio del comparto.

D'altra parte anche la voce residuale "*altri trasferimenti a imprese*" (279 e 311 milioni) mostra un accentuato profilo discendente (-18,7 e -19,8 per cento). La gran parte di tali somme si riferisce al Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura (81 e 92 milioni), al Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura (62 milioni) e ai servizi ferroviari in concessione (93 milioni).

1.6.1.4. Il profilo gestionale dei "*trasferimenti all'estero*" (2.426 e 2.063 milioni) risulta notevolmente divaricato.

All'incremento del 2,5 per cento sul lato degli impegni si contrappone la flessione del 26,2 per cento sui pagamenti.

Rispetto a tale dato medio la parte corrente (1.573 e 1.579 milioni) accusa, invece, una nuova consistente caduta sia sulla competenza (-18,8 per cento) che sulla cassa (-16 per cento).

Il 96 per cento della spesa è concentrato nella voce residuale "*altro*" (1.511 e 1.517 milioni). Registrano una ulteriore flessione (da 366 a 314 milioni) i contributi obbligatori ad organismi internazionali sul principale capitolo di spesa a tale scopo istituito. D'altra parte, il complesso della spesa su altri cinque capitoli, sempre destinati a contributi obbligatori ad organismi internazionali, passa da 102 a 117 milioni sulla competenza e da 104 a 114 milioni sulla cassa. Pressoché stabili risultano gli oneri relativi agli accordi ACP (344 e 381 milioni), mentre le spese per gli accordi internazionali della Difesa salgono da 139 a 159 milioni.

Altre spese riguardano i finanziamenti a titolo gratuito per aiuti ai Paesi in via di sviluppo (143 e 91 milioni), contributi alle organizzazioni non governative (74 e 72 milioni).

Fortemente divergente risulta l'evoluzione del conto capitale (853 e 484 milioni), che quasi raddoppia sulla competenza (+98,4 per cento), mentre registra un sostanziale dimezzamento sulla cassa (-47,1 per cento).

Il profilo gestionale viene fortemente influenzato dalla voce finanziariamente più consistente "*oneri derivanti dalla partecipazione a banche, fondi ed organismi internazionali*" (377 e 237 milioni; +95,3 e -65 per cento).

Figurano nell'aggregato 180 milioni accantonati sotto forma di residui di stanziamento per la realizzazione in Libia di interventi infrastrutturali di base, previsti dal trattato fatto a Bengasi il 30 agosto 2008. Risultano, inoltre, assegnazioni a CERN-AIEA (103 e 107 milioni) ed EUMETSAT (28 milioni); la cancellazione del debito dei paesi poveri (50 milioni); interventi legati al trattato di pace (20 e 17 milioni); indennizzi ai cittadini italiani per beni perduti in Libia (50 milioni accantonati come residui di stanziamento).

1.6.1.5. Un esito non omogeneo, come del resto nel 2008, registrano gli “*altri trasferimenti in conto capitale*” (10.197 e 9.472 milioni), per i quali coesistono un lieve incremento degli impegni (+0,9 per cento) e una riduzione del 7,8 dei pagamenti.

Nella serie al netto del ripiano dei debiti pregressi (5.749 e 3.864 milioni) l’evoluzione gestionale non presenta significative differenze sui due versanti della spesa e mostra una flessione rispettivamente del 13,6 e del 12,9 per cento.

Il profilo gestionale “lordo” riflette l’andamento dei tre aggregati che compongono la categoria.

I “*trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche*” (3.001 e 4.951 milioni), si espandono del 16,6 per cento sulla competenza e, in misura superiore, sulla cassa (+26,4 per cento). Vi rientrano 1.074 milioni di pagamenti (e 8 milioni di impegni) a ripiano dei disavanzi del servizio sanitario nazionale.

Risultano assegnati alla Presidenza del Consiglio contributi per l’ammortamento di mutui contratti dalle Regioni a seguito di eventi calamitosi (843 milioni di impegni e pagamenti) e risorse in forte incremento per le ricorrenti emergenze naturali (1.579 e 1.807 milioni).

Altri mezzi finanziari sono stati indirizzati al Dipartimento della Protezione civile (391 e 791 milioni) e alla Presidenza del Consiglio per gli investimenti in materia di sport (65 e 196 milioni).

Un andamento negativo su entrambi i lati della gestione (-14,1 e -42,3 per cento) segnano i trasferimenti alle imprese (3.271 e 2.991 milioni).

Il profilo discendente è dovuto alla diversa entità dei rimborsi Iva-auto (che scendono da 3.450 a 1.573 milioni sulla competenza – costituiti da residui di stanziamento - e da 4.796 a 823 milioni sulla cassa) ed è solo in parte compensato dagli oneri sostenuti per SCIP2 (1.460 milioni).

Nella restante quota di spesa figurano, fra l’altro, conferimenti al fondo gestito dalla SIMEST S.p.A. destinato ad interventi di sostegno alla internazionalizzazione del sistema produttivo (69 milioni), nonché interventi connessi al grande evento relativo alla Presidenza italiana del G8 (84 e 307 milioni).

Nella voce residuale “*altri trasferimenti*” si registra un incremento del 2,7 per cento per gli impegni (3.825 milioni) e uno sviluppo di quasi un terzo per i pagamenti (1.530 milioni; +30,8 per cento).

All’interno del consuntivo di competenza sono ricompresi, peraltro, 1.364 milioni (2.096 nel 2008) accantonati sotto forma di residui di stanziamento sul Fondo da ripartire per le aree sottoutilizzate. 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

(1.390 milioni, di cui l'11,4 per cento riferito a residui di stanziamento e 947 milioni di pagamenti).

Inoltre 300 milioni di residui di stanziamento risultano accantonati sul Fondo da ripartire per fronteggiare gli aumenti repentini dei prezzi di alcuni materiali da costruzione verificatisi nel 2008.

La gran parte delle altre somme incluse nell'aggregato riguarda, per quasi tutti gli stati di previsione, il pagamento dei residui passivi in conto capitale in ordine ai quali risulta soppresso il capitolo di provenienza.

1.6.2. Altre spese correnti

Pressoché stabili risultano gli oneri della categoria I “*redditi da lavoro dipendente*” (-0,8 e +0,1%), trainati nel precedente esercizio dai rinnovi contrattuali.

In cifra assoluta gli impegni scendono da 90.364 a 89.663 milioni, mentre i corrispondenti pagamenti passano da 87.967 a 88.074 milioni.

L'andamento riflessivo è riconducibile alla voce largamente prevalente “*retribuzioni lorde in denaro*” (62.008 e 60.306 milioni), che risulta in flessione sia sulla competenza (-2%) sia sulla cassa (-1 per cento). Si riflette su tale aggregato l'evoluzione della voce maggioritaria “*stipendi*” (56.112 e 54.605 milioni; -3 e -2,3 per cento).

Segnano, per contro, un andamento positivo gli “*altri compensi al personale*” che, dopo il calo del precedente esercizio, s'incrementano in termini di competenza (da 3.195 a 3.502 milioni; +9,6 per cento) e di cassa (da 3.124 a 3.361 milioni; +7,6 per cento).

Crescono ancor di più gli oneri per “*lavoro straordinario*” (1.530 e 1.637 milioni; +18,9 e +25,8 per cento).

Cedono leggermente gli impegni relativi al “*Fondo unico di Amministrazione*” (da 822 a 807 milioni; -1,8 per cento), mentre i corrispondenti pagamenti registrano un rilevante aumento (da 530 a 657 milioni; +24 per cento). Un profilo diversificato per competenza e cassa mostrano gli aggregati di minore consistenza finanziaria: “*incentivi per l'offerta formativa*” (46 e 11 milioni; +1,2 e -70 per cento) e “*lavoro a tempo determinato*” (12 e 35 milioni; +16,9 e -7,6 per cento).

Crescono, per contro, i “*contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro*” (25.711 e 25.789 milioni; +1,7 e +2,1 per cento). Al loro interno è inclusa la contribuzione aggiuntiva dello Stato (8.900 milioni), maggiorata del 6,4 per cento rispetto all'anno precedente.

Una più accentuata progressione mostrano i “*contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro*” (1.153 e 1.158 milioni; +6,2 e +7,1 per cento); che ricomprendono, fondamentalmente, la spesa per le pensioni provvisorie e per le pensioni privilegiate.

Si tratta di oneri che sostanzialmente coincidono con quelli inseriti nella categoria III della precedente classificazione economica.

Si incrementano, altresì, le “*retribuzioni in natura*” (792 e 821 milioni; +5,8 e +16,4 per cento), sostanzialmente stabili nel precedente esercizio.

Vi sono incluse le spese per buoni pasto, mense e vestiario (per un totale di 426 e 440 milioni; +7,6 e +21,2 per cento), mentre la voce residuale “altre” (366 e 382 milioni) espone indici incrementali (+3,8 e +11,4 per cento) inferiori al dato medio del comparto.

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*” (4.765 e 4.803 milioni), che presenta un profilo recessivo del 2,3 e dell’1,7 per cento. In tale ottica gli oneri complessivi per il personale contabilizzati in bilancio ammontano a 94.428 e 92.877 milioni, segnando una flessione dello 0,9 per cento sulla competenza ed una sostanziale invarianza sulla cassa.

Si incrementa con un tasso a doppia cifra su entrambi i lati della gestione (+15,6 e +24,9 per cento) la spesa della categoria II “*consumi intermedi*”. Sotto la spinta delle specifiche misure espansive di metà anno gli impegni salgono, infatti, da 11.341 a 13.107 milioni e i pagamenti da 10.781 a 13.468 milioni.

Il forte incremento delle dotazioni in corso di esercizio è stato finalizzato alla accelerazione dei pagamenti nei confronti delle imprese ed al ripiano dei debiti sommersi in precedenza accumulati.

Ne ha risentito la gestione della voce maggioritaria “*acquisto di servizi effettivi*” (10.748 e 10.823 milioni), che registra indici incrementali del 16,9 e del 20,6 per cento. Al suo interno si contrappongono voci in crescita (che risultano in maggioranza) e voci in ripiegamento. L’area di spesa finanziariamente più consistente è costituita dall’aggregato residuale “*altri servizi*”, che si accresce di circa un terzo (3.984 e 3.747 milioni).

Aumentano in misura significativa le voci di maggior peso finanziario “*noleggi, locazioni e leasing operativo*” (1.218 e 1.219 milioni; +13,7 e +14,7 per cento); “*manutenzione ordinaria e riparazioni*” (1.721 e 1.620 milioni; +11,2 e +10,7 per cento); “*utenze, servizi ausiliari e spese di pulizia*” (1.091 e 1.097 milioni; +47,5 e +48,9 per cento).

Crescono, altresì, “*spese postali e valori bollati*” (65 e 70 milioni; +22,8 e +26,8); “*spese di rappresentanza, relazioni pubbliche, convegni e mostre*” (199 e 205 milioni; +23,4 e +25,1 per cento); “*studi, consulenze indagini*” (80 e 78 milioni; +11,3 e +8,7 per cento). Si espandono con ritmi incrementali inusuali “*commissioni su titoli*” (837 e 1.220 milioni; +42,5 e +107,7 per cento) e, soprattutto, “*accertamenti sanitari resi necessari dall’attività lavorativa*” (201 e 146 milioni; +261,4 e +178 per cento).

Declinano, invece, “*aggi di riscossione*” (338 e 364 milioni; -55,2 e -49,3 milioni); “*corsi di formazione*” (186 e 221 milioni; -34,5 e -31,9 per cento); “*commissioni, comitati consiglieri*” (152 e 154 milioni; -20,6 e -12,4 per cento); “*indennità di missione e rimborsi spese*” (369 e 378 milioni; -17,6 e -10,1 per cento).

Una sostanziale stabilità mostrano i “canoni FIP” (119 e 117 milioni; +2,2 e +0,2 per cento).

L’incremento più rilevante in termini di pagamenti riguarda, comunque, la voce “*acquisto di beni*” (2.645 milioni; +48,2 per cento), che contestualmente espone una dinamica degli impegni (2.358 milioni; +16,8 per cento) sostanzialmente in linea con il dato medio dell’aggregato.

La risalita dell’aggregato, dopo la flessione del 2008, è dovuta in buona misura alla voce finanziariamente più consistente “*beni di consumo*” (1.841 e 2.138 milioni; +10,3 e +55,7 per cento). Segna una notevole espansione la voce “*armi e materiale bellico per usi militari*” (492 e 478 milioni; +52,2 e +24,2 per cento).

Pressoché ininfluente, per la modesta consistenza finanziaria, è la voce di importo marginale “*pubblicazioni periodiche*” (26 e 30 milioni), che evidenzia un differenziato profilo gestionale (-6,9 e +6,8 per cento).

Rallenta la crescita degli oneri della categoria VIII destinati al finanziamento del bilancio UE (15.829 milioni), con un tasso di decremento (2,1 per cento) inferiore di oltre tre volte a quello registrato nel 2008.

L’evoluzione è dovuta all’incremento della quota prevalente legata al prodotto nazionale lordo e alle risorse Iva (da 13.290 a 13.815 milioni), mentre prosegue il calo delle risorse proprie tradizionali (passate da 2.210 a 2.014 milioni).

Contrariamente all’anno precedente, in cui era risultata in notevole espansione, cede la spesa della categoria IX “*interessi passivi e redditi da capitale*” (73.239 e 73.179 milioni; -8,3 e -8,5 per cento). In valore assoluto il maggior decremento è riconducibile agli “*interessi passivi su titoli a lunga scadenza*” (59.659 e 59.579 milioni; -5.792 e -5.928 milioni). In flessione risultano anche gli “*interessi passivi a breve*” (4.599 milioni; -24,8 per cento) e “*interessi sui mutui*” (2008 e 2010 milioni; -6,8 e -11 per cento).

Dopo la semistazionarietà del precedente esercizio, presentano un tasso di crescita a due cifre gli “*altri interessi*” (6.973 e 6.991 milioni; +13,4 e +14,3 per cento). Il peso degli interessi passivi è peraltro parzialmente compensato anche nel 2009 dagli introiti (3.238 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 (70.001 e 69.941 milioni) è inferiore,

pertanto, di un pari ammontare rispetto ai dati ufficiali della categoria IX. Nella serie netta (tavola 4.1.10) il profilo declinante degli interessi risulta più attenuato (-8 e -8,2 per cento).

Si dilata in misura considerevole (+88,4 per cento) la spesa della categoria XI “*ammortamenti*”, attestandosi a 350 milioni per competenza e cassa. Come nei sei anni precedenti risultano contabilizzati solo gli ammortamenti relativi ai beni immobili.

Si rafforza lo sviluppo della spesa relativa alla categoria XII “*altre uscite correnti*” (2.429 e 869 milioni) che, già in forte crescita nel precedente esercizio, espone indici incrementali del 186,1 e dell’86,7 per cento. Tali oneri coincidono sostanzialmente con quelli allocati nella voce residuale (2.412 e 837 milioni), in cui figura una pluralità di spese eterogenee.

Vi rientra, fra l’altro, il Fondo da ripartire costituito dagli importi dei conti correnti e dei rapporti bancari definiti come dormienti (598 milioni di soli impegni). E’ inclusa nell’aggregato una consistente massa di residui di stanziamento (869 milioni) riferiti sostanzialmente al Fondo corrispondente a quota parte dell’importo del 5 per mille del gettito Ire (385 milioni), al Fondo per l’arricchimento e l’ampliamento dell’offerta formativa e per gli interventi perequativi (141 milioni), al Fondo per le missioni militari di pace (170 milioni) e al Fondo per la tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico (172 milioni).

Si evidenziano, inoltre, oneri sul fondo da ripartire per la realizzazione delle iniziative urgenti occorrenti per il potenziamento della sicurezza urbana e la tutela dell’ordine pubblico (100 milioni di impegni e pagamenti) e sul Fondo per interventi strutturali di politica economica (97 milioni di impegni e pagamenti).

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 (14 milioni di impegni e pagamenti).

La restante quota si riferisce, essenzialmente, alla spesa per “*liti, arbitraggi, risarcimenti e accessori*”, presente nella quasi totalità degli stati di previsione, nonché al pagamento dei residui perenti di spese correnti per i quali risulta soppresso il capitolo di provenienza.

Prosegue, sebbene con ritmi inferiori al 2008, lo sviluppo della spesa della categoria X “*poste correttive e compensative*” (52.863 e 53.143 milioni; +7,7 e +9,3 per cento).

In valore assoluto l’espansione è riconducibile all’aggregato maggioritario “*restituzioni e rimborso di imposte*” sia sul lato degli impegni (da 43.064 a 46.603 milioni) che su quello dei pagamenti (da 43.021 a 46.365 milioni), anche se i relativi indici incrementali risultano prossimi a quelli medi (+8,2 e +7,8 per cento).

Al suo interno continua sostenuta la crescita (+17,5 per cento) della voce “*restituzione e rimborso di imposte indirette*” (33.889 e 33.843 milioni).

La gran parte di tali oneri si riferisce ai rimborsi Iva (che passano da 26.500 a 31.615 milioni; +19,3 per cento) – 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 alle restituzioni e rimborsi Iva (da 1.892 a 1.788 milioni).

La componente minoritaria “restituzione e rimborsi di imposte dirette”, registra, invece, una flessione (12.714 e 12.523 milioni: -10,6 e -12 per cento). Figurano in questo aggregato restituzione delle imposte dirette effettuati dai concessionari, anche mediante compensazione operata sull'Iva, sulle somme spettanti alle Regioni, all'Inps e agli altri enti previdenziali (da 11.000 a 9.375 milioni); restituzioni e rimborsi dell'Ire, dell'Ires e dell'Ilor (3.183 e 3.080 milioni).

Invertendo la tendenza degli ultimi anni, risalgono gli oneri connessi alle “vincite e commissioni del lotto”, commisurati a 4.133 milioni in termini sia di impegni (+14,7 per cento) che di pagamenti (+8 per cento). Si tratta di somme assegnate all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato per la gestione del servizio del lotto automatizzato.

Differenziato risulta, invece, il profilo gestionale delle “*altre poste correttive e compensative*” (2.127 e 2.645 milioni), in cui si evidenzia contestualmente una riduzione degli impegni (-10,4 per cento) e una lievitazione dei pagamenti pari al 50 per cento. Nella voce residuale la spesa più importante è costituita dalla quota sui canoni di abbonamento spettante alla RAI (da 1.625 a 1.647 milioni).

Figurano, inoltre, nell'aggregato il rimborso ai concessionari del servizio della riscossione delle anticipazioni effettuate in virtù dell'obbligo del non riscosso come riscosso (154 milioni); anticipazioni ai reparti della Polizia di Stato, agli enti e reparti dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica per provvedere alle momentanee esigenze di cassa (per un totale di 96 milioni).

1.6.3. Altre spese in conto capitale

Completamente recessiva risulta la categoria XXI “*investimenti fissi lordi e acquisti di terreni*” (6.986 e 5.781 milioni), che ad un calo dell'1,5 per cento degli impegni affianca una più pronunciata flessione dei pagamenti (-8 per cento), malgrado le misure di accelerazione delle erogazioni riguardassero specificamente questo aggregato, già in flessione del 3,1 per cento nel precedente esercizio.

La quasi totalità della spesa è assorbita dalla voce “*investimenti fissi lordi*” (6.963 e 5.771 milioni), che sostanzialmente determina con il suo andamento recessivo (-0,1 e -7,2 per cento) la caduta del comparto.

La residua quota è legata alla voce “*acquisti di terreni e beni materiali non prodotti*”, anch’essa in flessione e pari a 21 e 10 milioni.

La quota prevalente della spesa riguarda, come negli esercizi precedenti, la voce residuale “*altri investimenti*” (4.149 e 3.855 milioni), anche se la sua incidenza decresce a causa della flessione registrata sia sulla competenza (-13,5 per cento) che sulla cassa (-15,5 per cento).

Ne risulta opaco e praticamente illeggibile l’andamento gestionale connesso ad una serie eterogenea di interventi, fra i quali gli importi maggiori si riferiscono ai Ministeri della difesa (2.799 e 2.172 milioni)⁵, interno (613 e 631 milioni); beni ed attività culturali (206 e 468 milioni) ed ambiente (173 e 300 milioni).

Si pone, comunque, l’esigenza di una diversa e più articolata classificazione per garantire una migliore trasparenza nell’allocazione e nell’utilizzo delle risorse in questione.

Sul lato della competenza si evidenzia una impennata degli oneri riguardanti la voce “*fabbricati residenziali*” (da 59 a 714 milioni), cui si affianca anche un forte incremento dei pagamenti (da 26 a 84 milioni).

Si sviluppa la spesa per “*opere pubbliche*” (943 e 681 milioni; +5,2 e +20,9 per cento).

Parimenti espansive risultano le voci “*fabbricati non residenziali*” (259 e 182 milioni; +11,1 e +43,6 per cento); “*mezzi di trasporto*” (147 e 134 milioni; +15 e +0,2 per cento).

Completamente recessiva risulta, invece, la voce “*mobili, macchinari ed attrezzature scientifiche*” (119 e 132 milioni; -7,2 e -6,4 per cento).

Un differenziato andamento espongono le voci “*software ed hardware*” (343 e 473 milioni; -21,6 e +4,3 per cento) ed “*infrastrutture militari*” (211 e 151 milioni; -0,2 e +11,9 per cento).

Un netto ripiegamento denota la spesa della categoria XXXI “*acquisizioni di attività finanziarie*” (4.583 e 2.422 milioni) sia per quanto riguarda la competenza (-52,7 per cento) sia, soprattutto, per la cassa (-72,6 per cento).

Gli oneri del precedente esercizio erano stati gonfiati, peraltro, dalle anticipazioni alle regioni in attuazione dei piani di rientro regionali in materia sanitaria (pari rispettivamente a 9.100 e 8.378 milioni).

Se confrontata al netto di tale posta l’evoluzione della spesa presenta un profilo marcatamente espansivo (+683,1 e +440,6 per cento).

L’andamento gestionale è decisamente influenzato dalla voce “*titoli diversi dalle azioni*” (4.050 e 1.950 milioni) inerente alle somme destinate alla sottoscrizione di strumenti finanziari emessi da banche italiane.

⁵ La voce largamente maggioritaria riguarda le spese per costruzione e acquisizione di impianti e sistemi (2.527 e 1.908 milioni).

Ulteriormente recessiva è la voce “azioni ed altre partecipazioni” (134 e 86 milioni; -27,8 e -24,3 per cento), mentre quella relativa alla “concessione di prestiti” indica contestualmente una lieve flessione degli impegni (398 milioni; -0,2 per cento) e una nuova crescita dei pagamenti (386 e +15,5 per cento).

Il primo aggregato riguarda pressoché integralmente gli oneri derivanti dalle garanzie assunte dallo Stato in dipendenza di varie disposizioni legislative (79 milioni di impegni lordi, in massima parte conservati come residui di stanziamento, e 30 milioni di pagamenti); le operazioni di ristrutturazione e riorganizzazione industriale dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato (33 milioni); la ricapitalizzazione della Fincantieri S.p.A. (18 milioni).

Sul secondo aggregato gravano gli impegni relativi al fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle immissioni dei gas ad effetto serra (200 milioni); conferimenti al fondo rotativo per le imprese (194 milioni di impegni lordi, di cui 158 conservati come residui di stanziamento, e 167 milioni di pagamenti).

1.7. Formazione e gestione dei residui

1.7.1. La situazione generale

I residui complessivi, come si è detto, tornano ad aumentare (da 90.039 a 96.667 milioni).

Essi sono alimentati dalla crescita dei residui passivi relativi alle spese finali di bilancio (da 89.336 a 95.926 milioni), mentre i resti riconducibili al “rimborso delle passività finanziarie” rimangono sostanzialmente stabili (da 703 a 741 milioni).

L'incremento è dovuto all'andamento dei residui di parte corrente (da 42.894 a 50.059 milioni), che assorbe anche la discesa di quelli in conto capitale (da 46.442 a 45.867 milioni).

I residui di nuova formazione rafforzano la prevalente incidenza raggiunta a partire dal 2007 (passano, infatti, da 56.045 a 63.946 milioni). La quota maggioritaria dei resti provenienti dalla competenza riguarda la parte corrente (in crescita da 31.992 a 36.897 milioni), anche se si registra un contestuale incremento dei resti del conto capitale (da 24.053 a 27.049 milioni). Cedono, d'altra parte, i residui di vecchia formazione (da 33.292 a 31.980 milioni), per effetto del calo della quota rappresentata dai residui di conto capitale (da 22.390 a 18.817 milioni), mentre quelli di parte corrente risultano in ascesa (da 10.902 a 13.162 milioni).

I residui di stanziamento relativi alle operazioni finali di bilancio fanno segnare una marginale variazione negativa (da 18.655 a 18.561 milioni) e quasi coincidono con quelli complessivi (18.563 milioni).

La lieve flessione è riconducibile alla contrazione dei residui di conto capitale (da 13.824 a 13.591 milioni), in parte compensata dall'aumento di quelli di parte corrente (da 4.831 a 4.969 milioni).

La parte di gran lunga prevalente è costituita dalla quota dei residui di stanziamento provenienti dalla competenza (14.881 milioni).

Il 94,7 per cento dei residui passivi complessivi (inclusi quelli riferiti al “*rimborso delle passività finanziarie*”) è concentrato su solo sette Ministeri: economia e finanze (51.075 milioni); lavoro e politiche sociali (10.473 milioni); infrastrutture e trasporti (9.246 milioni); sviluppo economico (7.803 milioni); istruzione, università e ricerca (5.496 milioni); difesa (4.313 milioni); interno (2.718 milioni).

1.7.2. La situazione nel settore dei trasferimenti

Cresce la consistenza dei residui passivi nel settore dei trasferimenti (da 70.185 a 73.492 milioni), che costituiscono il 76,6 per cento dell'intero *stock* dei resti riguardanti le operazioni finali di bilancio. L'incremento è riconducibile alla parte corrente (in cui i residui passivi passano da 31.904 a 38.865 milioni), che assorbe anche la flessione dei resti registrata sul conto capitale (da 38.281 a 34.627 milioni).

La parte prevalente dei residui si riferisce, come di consueto, alla voce “*trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche*”, che rafforza il *trend* ascensionale (da 42.982 a 48.941 milioni), sotto la spinta della parte corrente (da 28.393 a 34.654 milioni). D'altra parte, i residui del conto capitale proseguono nella loro lenta discesa (da 14.589 a 14.287 milioni).

I due terzi dei residui in parola sono concentrati sui “*trasferimenti alle Amministrazioni locali*” (da 28.272 a 32.716 milioni), in larga misura relativi alla parte corrente (26.196 milioni). Al loro interno l'incidenza maggiore si registra per i “*trasferimenti alle regioni*”, che presentano una crescita di oltre 6.300 milioni (da 20.174 a 26.477 milioni), sospinta dai residui di parte corrente (da 15.797 a 22.462 milioni).

Si riduce ancora (da 4.416 a 3.142 milioni) la consistenza dei residui relativi a Comuni e Province, che segna il livello più basso degli ultimi dieci anni. Prosegue, per contro, l'accumulo di residui nell'area degli “*organismi previdenziali*” (da 8.044 a 9.388 milioni). Tornano a flettersi – dopo un biennio di espansione – i residui verso le Amministrazioni centrali (da 6.544 a 6.188 milioni).

Riprendono quota, dopo due anni di consecutiva flessione, i residui riferiti ai “*trasferimenti alle imprese*” (da 10.658 a 11.731 milioni), per effetto, soprattutto, dell'andamento del conto capitale (da 8.388 a 9.133 milioni).

Partecipano al processo espansivo dei residui passivi anche i “*trasferimenti a famiglie e istituzioni sociali private*” (da 972 a 1.334 milioni) e i “*trasferimenti all'estero*” (da 754 a 1.043 milioni). Si accentua, invece, il profilo discendente dei residui relativi agli “*altri trasferimenti in conto capitale*” (da 14.820 a 10.443 milioni).

1.7.3. La situazione dei residui di stanziamento

Come si è già evidenziato, i residui di stanziamento presenti nella spesa finale presentano una marginale decrescita (18.655 a 18.561 milioni). L'incidenza maggiore, seppure in calo dal 70,8 al 66,9 per cento, riguarda il settore dei trasferimenti, con una consistenza discesa da 13.217 a 12.425 milioni. Al suo interno la quota più elevata – anche se recessiva – si riferisce agli *“altri trasferimenti in conto capitale”* (da 8.573 a 5.821 milioni). Crescono di nuovo i resti inerenti ad Amministrazioni pubbliche (da 2.487 a 3.793 milioni).

Risultano aumentati anche i residui di stanziamento verso le imprese (da 2.018 a 2.455 milioni) e quelli relativi ai *“trasferimenti all'estero”* e alle *“famiglie”* (che complessivamente salgono da 140 a 356 milioni).

La progressione è spinta dalle somme accantonate per le *“Amministrazioni centrali”* (da 1.338 a 2.203 milioni) e per le *“Amministrazioni locali”* (da 761 a 1.200 milioni), mentre i residui di stanziamento riferiti agli *“organismi previdenziali”* risultano sostanzialmente invariati (da 386 a 390 milioni).

Al netto dei trasferimenti, la quota largamente prevalente dei residui di stanziamento di parte corrente è costituita dalla categoria I *“redditi da lavoro dipendente”* (passata da 3.527 a 3.864 milioni). Crescono all'interno del comparto anche le somme accantonate sulle *“altre uscite correnti”* (da 526 a 901 milioni).

Eccettuata la quota riguardante i trasferimenti, i residui di stanziamento sul conto capitale mostrano un incremento per gli *“investimenti fissi lordi”* (da 656 a 1.037 milioni) e per le *“acquisizioni di attività finanziarie”* (da 194 a 239 milioni).

L'87,3 per cento dei residui di stanziamento accumulati sulla spesa finale è costituito da soli quattro Ministeri: economia e finanze (7.972 milioni); sviluppo economico (2.302 milioni), infrastrutture e trasporti (1.895 milioni) e istruzione, università e ricerca (826 milioni).

1.8. Analisi per missioni 2009

1.8.1. Una sintetica analisi per missioni (tavole 4.1.11; 4.1.12; e 4.1.13) mostra che, in rapporto alla massa impegnabile per spese finali di 576,9 miliardi (al netto del rimborso di prestiti – programma 2 della missione 34 *“Debito Pubblico”*, per 215,9 miliardi), cinque finalità, da sole, raggiungono il livello di 390,5 miliardi pari al 67,7 per cento.

Infatti, confermando lo squilibrio strutturale già evidenziato nella relazione dello scorso anno, oltre due terzi delle spese finali attengono alle seguenti cinque missioni, mentre il resto si distribuisce sulle altre ventinove.

Trattasi delle missioni 3 “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali”, con una massa impegnabile di 113,8 miliardi pari al 19,7 per cento delle spese finali; 34 “debito pubblico”, programma , riguardante gli interessi, con 78,6 miliardi, pari al 13,6 per cento; 29 “Politiche economico-finanziarie e di bilancio”, con 77,1 miliardi, pari al 13,4 per cento; 25 “Politiche previdenziali” con 74,7 miliardi pari al 12,9 per cento e 22 “Istruzione scolastica” con 46,3 miliardi pari all’8 per cento.

Rispetto all’anno precedente, si nota una flessione di circa due punti percentuali dell’incidenza della massa impegnabile sulle spese finali della missione 3 “Relazioni finanziarie con le autonomie locali” e quella di oltre un punto degli interessi sul debito pubblico, mentre aumenta il peso delle missioni 29 “Politiche economico finanziarie e di bilancio (da 12,60 a 13,36 per cento) e 25 “ Politiche previdenziali” (da 11,95 a 12,95 per cento); ciò in linea con la difficile congiuntura economica che ha caratterizzato lo scorso anno.

Delle restanti spese, oltre due decimi della spesa finale (120,4 miliardi), riguardano altre 7 missioni:

- missione 4 “L’Italia in Europa e nel Mondo”, 27,3 miliardi pari al 4,7 per cento della spesa finale (4,9 per cento nel 2008,);
- missione 24 “Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia”, 26,4 miliardi pari al 4,6 per cento (4,3 per cento nel 2008);
- missione 5 “Difesa e sicurezza del territorio”, 23 miliardi pari al 4 per cento (4,1 per cento nel 2008);
- missione 13, “Diritto alla mobilità”, 13,6 miliardi pari al 2,4 per cento (come nel 2008);
- missione 7 “Ordine pubblico e sicurezza”, 12,3 miliardi pari al 2,1 per cento (1,9 per cento nel 2008);
- missione 23 “Istruzione universitaria”, 8,9 miliardi pari all’1,5 per cento, come nel 2008;
- missione 6 “Giustizia”, 8,8 miliardi pari all’1,5 per cento (1,4 nel 2008).

Si sottolinea, infine, che la missione 33 “Fondi da ripartire” espone una massa impegnabile di 11,8 miliardi pari al 2,1 per cento delle spese finali, mentre si commisurava all’1,3 per cento nel 2008.

Considerazioni analoghe emergono sotto il profilo dei dati di consuntivo relativi agli impegni di totali dell’anno.

Si conferma, pertanto, fortemente elevato il livello di concentrazione dell’aggregazione funzionale della spesa statale: circa il 90 per cento risulta allocato, in sede di previsioni definitive in termini di massa impegnabile, in 11 missioni e nel programma 1 della missione 34

(522,5 miliardi), mentre il residuo decimo si distribuisce sulle altre 21 missioni, con livelli veramente esigui, quindi scarsamente, significativi, per talune di esse (vedi ad es. la missione 31 “Turismo” con soli 76 milioni di massa impegnabile, la missione 10 “Energia e diversificazione delle fonti energetiche”, con 108 milioni e la missione 16 “Commercio internazionale e internazionalizzazione del sistema produttivo” con 202 milioni).

Sotto questo profilo, anche alla luce delle indicazioni scaturenti dalla recente riforma contabile, che ha consolidato la nuova classificazione funzionale delle spese, appare urgente, ad avviso della Corte, una razionale rivisitazione delle attuali missioni, che dovrà naturalmente tener conto del graduale ridimensionamento della missione 3 “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali”, in relazione alla progressiva attuazione del federalismo fiscale, con la conseguente trasformazione delle compartecipazioni a tributi erariali in tributi propri degli enti territoriali. Il recupero dimensionale delle altre missioni rispetto alla spesa finale del bilancio statale potrà essere nuovamente valutato ai fini della significatività.

Le considerazioni precedenti attengono esclusivamente al parametro della consistenza quantitativa e prescindono da valutazioni di altra natura, rilevanti nell’individuazione degli aggregati, quali quelle attinenti all’organizzazione amministrativa che gestisce la spesa e alla rilevanza politica delle finalità perseguita.

L’utilizzo delle disponibilità nella gestione (impegni totali su massa impegnabile) è collocato, nel 2009, sul livello medio del 92,9 per cento, con un limitato progresso rispetto al precedente esercizio, dando luogo ad impegni totali per 536,3 miliardi a fronte di una massa impegnabile di 576,9 miliardi; la distribuzione percentuale appare, in assai differenziata, con valori tendenzialmente elevati per le missioni caratterizzate da rilevanti trasferimenti quali la missione 1 “Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri (99,6 per cento), la missione 24 “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia” (100,4⁶ per cento), la missione 3 “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali (98,5 per cento), la missione 23 “Istruzione universitaria” (99,6 per cento) e la missione 25 “Politiche previdenziali”(99,9 per cento); la missione 15 “Comunicazioni” (117 per cento).

Presentano rapporti elevati anche le missioni 2 “Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio” con il 102 per cento, 5 “Difesa e sicurezza sul territorio” con il 99,8 per cento, 21 “Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici” con il 99,4 per cento e 26 “Politiche per il lavoro” con il 114 per cento.

⁶ Si precisa che i valori percentuali che oltrepassano il 100 sono influenzati da una sottostima della massa impegnabile.

Valori minimi si riscontrano, invece, per le missioni 12 “Regolazione dei mercati” (20,7 per cento) e 28 “Sviluppo e riequilibrio territoriale” (26,2 per cento).

Come di consueto, nella missione 33 “Fondi da ripartire” emergono impropriamente impegni totali per oltre il 6 per cento della massa impegnabile, nonostante la natura dell’aggregato non dovrebbe dar luogo ad impegni in senso tecnico essendo destinato ad essere ripartito sulle altre missioni nel corso della gestione. D’altra parte, risultano conservati in bilancio, quali residui di stanziamento, importi per circa 4,7 miliardi prevalentemente riferiti al 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 (+55,94 per cento rispetto al 2008), come osservato nei precedenti rendiconti. Nel consuntivo 2009, trattasi di circa 4 miliardi, il 34 per cento della massa impegnabile. Non può che ripetersi, al riguardo, l’invito ad una maggiore accuratezza nelle previsioni.

Una notazione particolare merita la missione 34 “Debito pubblico”, il cui programma 1, relativo agli interessi, è ricompreso nelle spese finali, mentre non ne fa parte il programma 2, riguardante il rimborso delle quote capitale del debito. Si conferma, al riguardo, l’esigenza di approfondire la possibilità di una più razionale allocazione di tali oneri, escludendo il rimborso, in considerazione della sua natura, dalla classificazione funzionale e collocando gli interessi in specifico programma nell’ambito della missione 29 “Politiche economico-finanziarie e di bilancio”. L’operazione, tra l’altro, consentirebbe un più diretto collegamento tra finalità della spesa e aggregati funzionali, oltre che una migliore valutazione del peso relativo delle missioni e dei programmi rispetto agli oneri per operazioni finali.

Per quanto attiene alla gestione di cassa, va notato che, rispetto a una massa spendibile di 647,6 miliardi per spese finali, circa i due terzi (418,6 miliardi) attengono alle stesse cinque missioni su cui ci si è soffermati a proposito della massa impegnabile (missioni 3, 29, 25, 22 e programma 1 della missione 34). Complessivamente le cinque missioni in parola hanno registrato 387,7 miliardi, pari a circa il 66 per cento delle spese finali. I corrispondenti pagamenti totali (365,2 miliardi) incidono sulla massa spendibile per l’87,2 per cento. Le restanti missioni, con autorizzazioni di cassa di circa 197 miliardi, a fronte di una massa spendibile di 228,4 miliardi mostrano pagamenti totali per 158 miliardi con un tasso di smaltimento pari al 69,2 per cento.

Il coefficiente di utilizzo della massa spendibile relativo alla spesa finale è stato, comunque, pari all’80,8 per cento. Per quindici missioni si evidenzia un rapporto superiore al

dato medio. Si tratta delle missioni 1, 2, 4, 5, 6, 7, 21, 22, 24, 25, 27, 29, 30, 31 e 32, che incorporano – per lo più – trasferimenti e/o oneri di personale.

Rispetto all'esercizio precedente si segnala, per cinque missioni, un significativo incremento in valore percentuale;

- missione 12 (dal 7,9 al 61,3 per cento);
- missione 21 (dal 64,1 all'85,8 per cento);
- missione 28 (dal 23,3 al 43,5 per cento);
- missione 8 (dal 60,6 al 75,5 per cento);
- missione 16 (dal 48,4 al 61,5 per cento).

Sempre con riferimento alle spese finali, la gestione dei residui conclude con un sensibile incremento della consistenza rispetto all'anno precedente, passando dagli iniziali 89,3 a 95,9 miliardi a fine esercizio, con punte rilevanti per la missione 3, che da sola copre oltre un quarto del totale e per quelle contenenti elevate quote di spese di investimento. Di essi 18,6 miliardi attengono a residui di stanziamento.

PAGINA BIANCA

TAVOLE

TAVOLA 4.1.1

ESITI DELL'AUDITING FINANZIARIO-CONTABILE

	Capitoli con eccedenze di impegno	Capitoli con eccedenze di pagato	Capitoli con dot di comp su aut di cassa > del 15 %	Capitoli con prev def c/c su Ini c/c > del 50 %	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
Amministrazione	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 Imp./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	6	1	10	273	214	30	108
	0,02	4,57	38,44	80,38	25,28	5,69	13,30
	0,00	0,00	1,59	6,63	7,25	0,07	5,89
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	40	36	11	154	60	45	24
	12,03	10,45	92,88	88,03	62,69	0,01	18,36
	0,18	0,10	19,82	33,56	0,87	0,00	11,46
MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI	23	12	1	163	65	12	60
	3,89	7,81	34,60	64,45	31,07	0,00	20,88
	0,02	0,01	0,02	4,04	0,04	0,00	12,39
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	14	4	1	45	27	3	29
	1,09	8,59	15,34	49,37	27,10	0,01	9,25
	0,45	0,40	0,20	13,68	4,31	0,00	4,88
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	23	23	5	110	47	16	27
	16,59	14,57	24,54	46,90	24,23	0,02	8,44
	0,34	0,35	0,33	8,74	6,25	0,00	7,59
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	216	55	1	294	104	9	15
	0,29	1,30	40,76	51,99	30,03	0,00	16,16
	0,14	0,08	0,02	3,43	0,79	0,00	5,97
MINISTERO DELL'INTERNO	17	13	2	142	38	7	47
	5,74	4,89	40,48	57,86	37,13	1,33	9,62
	0,28	0,16	0,04	7,98	0,49	0,01	8,03
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	1	1	4	92	45	15	25
	14,08	8,61	35,10	50,86	61,82	0,06	29,17
	0,02	0,01	0,26	12,67	1,50	0,01	5,76
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	28	16	7	260	92	52	95
	5,89	9,30	52,78	68,99	29,57	0,05	33,36
	0,31	0,30	0,68	31,86	1,74	0,01	22,88
MINISTERO DELLA DIFESA	6	2	7	78	5	8	30
	0,16	0,01	27,03	62,47	33,00	0,00	3,80
	0,01	0,00	3,44	16,87	0,00	0,00	3,51
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI	7	4	6	151	33	30	43
	3,11	1,94	54,76	57,08	26,55	0,04	41,66
	0,26	0,08	0,19	19,40	0,89	0,00	15,49
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	19	8	3	154	38	10	29
	8,49	6,29	100,00	56,14	27,46	0,00	11,37
	1,78	0,70	1,56	11,99	1,19	0,00	3,85

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA 4.1.2

PRINCIPALI AGGREGATI DI SPESA (**)
(serie storica 1997-2009)
(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	1.546.177,00	26,9	26,5
2008	449.615,15	8,1	440.748,51	7,5	1.567.851,00	28,7	28,1
2009	450.058,26	0,1	439.319,45	0,3	1.520.870,00	29,6	28,9

(*) 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	1.546.177,00	3,2	2,8
2008	59.601,55	18,9	54.830,56	28,7	1.567.851,00	3,8	3,5
2009	57.332,34	- 3,8	51.772,79	- 5,6	1.520.870,00	3,8	3,4

SPESA FINALE

anno	impegni	var% es. prec.	pagamenti	var% es. prec.	PIL	var % Imp(*)	var % pagam(*)
1997	332.231,00		295.716,00		1.026.285,00	32,4	28,8
1998	354.706,00	6,8	329.236,00	11,3	1.073.019,00	33,1	30,7
1999	364.598,00	2,8	365.284,00	10,9	1.107.994,00	32,9	33,0
2000	371.444,00	1,9	356.996,00	2,3	1.166.548,00	31,8	30,6
2001	394.241,00	6,1	383.750,00	7,5	1.248.648,00	31,6	30,7
2002	397.867,00	0,9	386.671,00	0,8	1.295.226,00	30,7	29,9
2003	412.147,00	3,6	410.723,00	6,2	1.335.354,00	30,9	30,8
2004	412.502,00	0,1	405.705,00	- 1,2	1.391.530,00	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	1.546.177,00	30,1	29,3
2008	509.216,70	9,2	495.579,07	9,5	1.567.851,00	32,5	31,6
2009	507.390,61	- 0,4	491.092,24	- 0,9	1.520.870,00	33,4	32,3

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SEGUE TAVOLA 4.1.2

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	626.835,36	4,1	616.185,89	4,2	1.546.177,00	40,5	39,9
2008	694.007,49	10,7	683.432,02	10,9	1.567.851,00	44,3	43,6
2009	682.865,85	- 1,6	667.178,45	- 2,4	1.520.870,00	44,9	43,9

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	1.546.177,00	4,4	4,5
2008	79.866,67	17,1	79.995,95	16,2	1.567.851,00	5,1	5,1
2009	73.238,64	- 8,3	73.179,17	- 8,5	1.520.870,00	4,8	4,8

SPESA CORRENTE (al netto degli interessi)

anno	impegni	var% es. prec.	pagamenti	var% es. prec.	PIL	var % Imp(*)	var % pagam(*)
1997	201.995,00		177.068,00		1.026.285,00	19,7	17,3
1998	227.665,00	12,7	211.306,00	19,3	1.073.019,00	21,2	19,7
1999	244.920,00	7,6	256.172,00	21,2	1.107.994,00	22,1	23,1
2000	252.820,00	3,2	250.507,00	- 2,2	1.166.548,00	21,7	21,5
2001	265.799,00	5,1	263.564,00	5,2	1.248.648,00	21,3	21,1
2002	271.958,00	2,3	264.546,00	0,4	1.295.226,00	21,0	20,4
2003	289.054,00	6,3	290.022,00	9,6	1.335.354,00	21,6	21,7
2004	304.275,00	5,3	300.909,00	3,8	1.391.530,00	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	1.546.177,00	22,5	22,1
2008	369.748,48	6,3	360.752,56	5,7	1.567.851,00	23,6	23,0
2009	376.819,62	1,9	366.140,29	1,5	1.520.870,00	24,8	24,1

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA 4.1.3

UTILIZZAZIONE FONDO INTEGRAZIONE CASSA
(art. 9 bis della legge n. 468 del 1978)
(in milioni di euro)

ESERCIZIO 2009

CATEGORIE	ESERCIZIO 2009																			
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XXI	XXII	XXIII	XIV	XXV	XXVI	XXXI	LXI
AMMINISTRAZIONI	Redditi da lavoro dipendente	Contributi interregionali	Imposte sulla produzione	Trasf. Ammin. Pubbliche	Trasf. famiglie, istruzione, sociali private	Trasf. alle imprese	Trasf. all'estero	Risorse proprie CEE	Interessi passivi e redditi da capitale	Paste correttive compens.	Ammortamenti	Altre uscite correnti	Totale titolo I	Contributi sugli investimenti	Contributi invest. - famiglie e tit. Soc. priv.	Contributi invest. - Eteroc.	Altri trasferimenti in capitale	Acquisizioni finanziarie	Totale titolo II	Rimborso passività finanziarie
Economia e Finanze	80,64	239,59	3,11	753,98	19,21	514,50	36,83	0,00	4,77	613,73	0,00	35,57	2.301,9	1.068,10	188,85	34,91	1.129,70	0,98	2.445,12	16,9
Sviluppo Economico	1,09	374,62	0,21	0,45	7,31	62,74	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,54	447,0	1.039,09	1.107,08	8,32	230,00	0,00	2.522,62	0,0
Lavoro e Previdenza	28,20	158,78	0,00	88,21	80,01	2,96	0,00	0,00	0,14	0,00	0,00	14,63	372,9	1.023,18	1,63	0,00	0,00	0,00	1.034,70	0,0
Giustizia	43,52	89,21	0,00	50,55	7,44	0,00	0,00	0,00	0,55	0,00	0,00	1,04	192,3	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	121,87	0,0
Affari Esteri	10,54	17,81	0,00	0,00	0,88	0,00	45,27	0,00	0,13	0,00	0,00	0,33	75,0	1,70	0,00	0,00	0,00	0,00	3,56	0,0
Istruzione	1,02	404,26	0,05	500,98	0,00	0,00	0,00	0,00	0,24	8,38	0,00	0,84	914,9	0,00	922,00	0,00	0,00	9,93	961,19	0,0
Interno	19,79	271,27	0,53	531,39	112,78	0,00	0,00	0,00	0,00	8,00	0,00	0,59	944,3	342,75	0,00	0,00	0,00	0,00	720,10	0,0
Ambiente e Tutela del Territorio	0,72	51,80	0,01	8,36	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	60,9	192,82	0,00	0,00	0,50	0,00	303,61	0,0
Infrastrutture	32,21	134,20	2,74	535,53	0,07	71,93	0,01	0,00	0,00	1,45	0,00	11,90	790,0	677,23	371,91	3,75	61,80	0,00	1.789,65	0,0
Comunicazioni	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0
Difesa	128,36	651,99	2,44	0,00	1,97	0,00	11,11	0,00	0,00	0,00	0,00	2,45	798,3	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0
Politiche Agricole e forestali	1,47	35,38	0,00	1,20	4,23	13,14	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	3,75	59,2	85,57	180,43	0,00	0,00	0,00	278,84	0,0
Beni e attività culturali	34,34	49,99	1,61	11,27	2,80	1,35	0,00	0,00	0,15	0,00	0,00	2,48	104,0	22,20	37,17	2,84	1,03	0,00	115,97	0,0
Totale Amministrazioni	381,9	2.478,9	10,7	2.481,0	236,7	666,6	93,2	0,0	6,0	631,6	0,0	74,1	7.060,7	4.367,8	2.809,1	6,6	43,2	1.423,0	10,9	17.374,9

TAVOLA 4.1.4

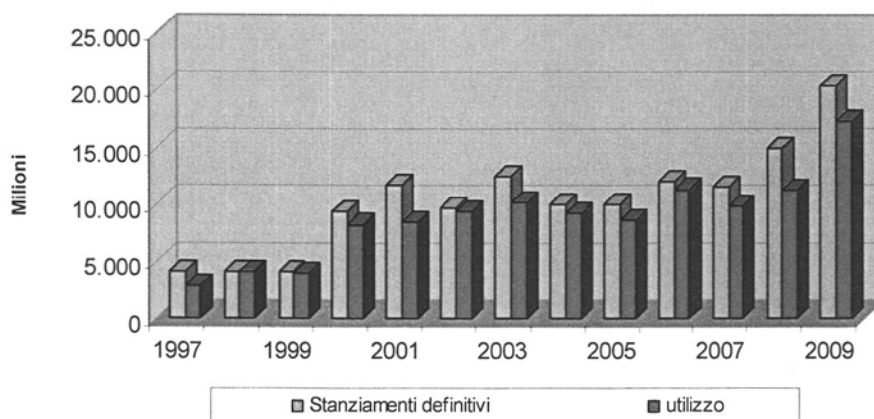
UTILIZZAZIONE FONDO INTEGRAZIONE CASSA

Serie storica 1997 - 2009

(milioni di euro)

	Stanzamenti 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
2009	20.500	17.375	3.125	84,76

Fondo integrazione cassa



Percentuale di utilizzo

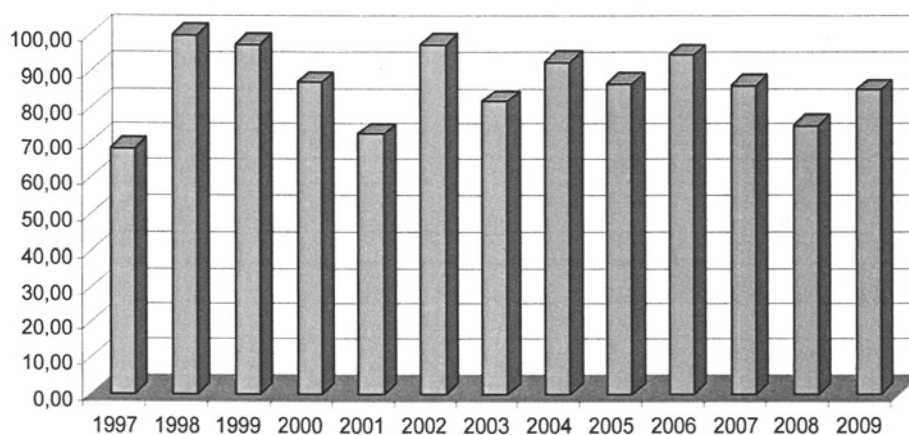


TAVOLA 4.1.5

SPESE FINALI**BILANCIO DELLO STATO (2002 - 2009)**

(Milioni di Euro)

GESTIONE DI COMPETENZA					GESTIONE DEI RESIDUI					GEST. CASSA	
PREV.DEF.	IMPEGNI DA CONSUNTIVO (1)	PAGAMENTI	ECONOME - MAGGIORI SPESE	RESIDUI NUOVA FORMAZ.	INIZIALI VECCHIA FORMAZ.	PAGAMENTI	ECONOME - 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

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
2009	497.582	481.578	444.681	16.004	36.897	42.872	24.896	4.813	13.163	50.060	511.155	469.577

TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE

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
2009	60.706	58.913	31.864	1.793	27.049	46.465	21.806	5.841	18.818	45.867	73.193	53.670

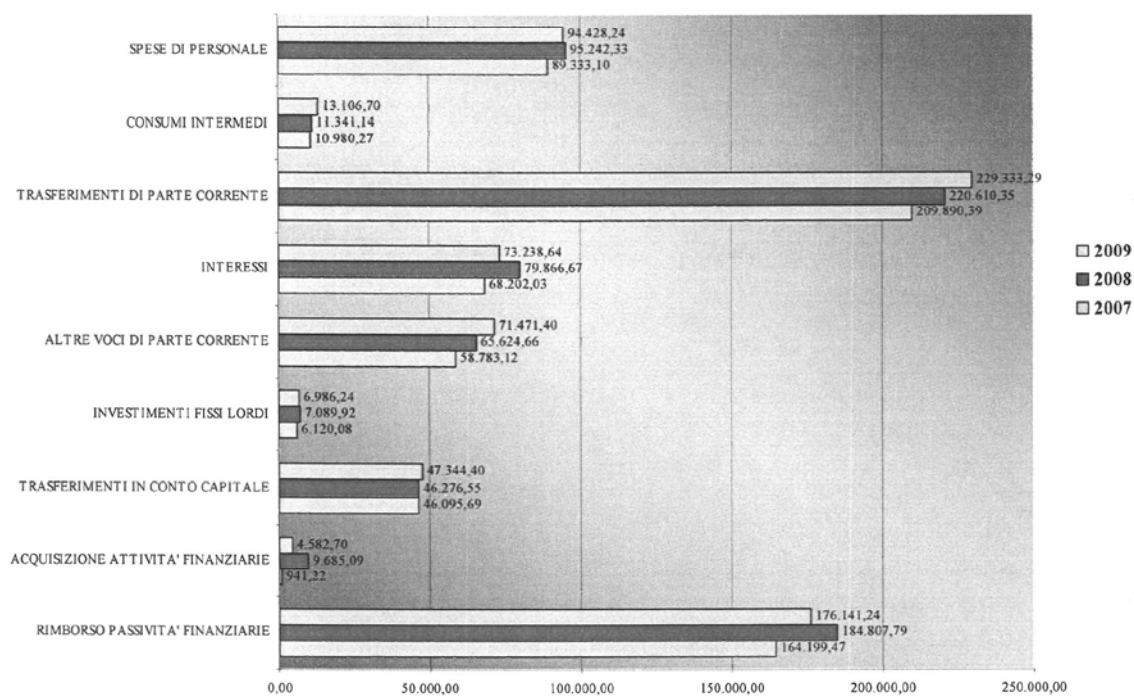
SPESE FINALI (TITOLO I + II)

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
2009	558.288	540.492	476.545	17.796	63.947	89.336	46.702	10.655	31.979	95.926	584.348	523.247

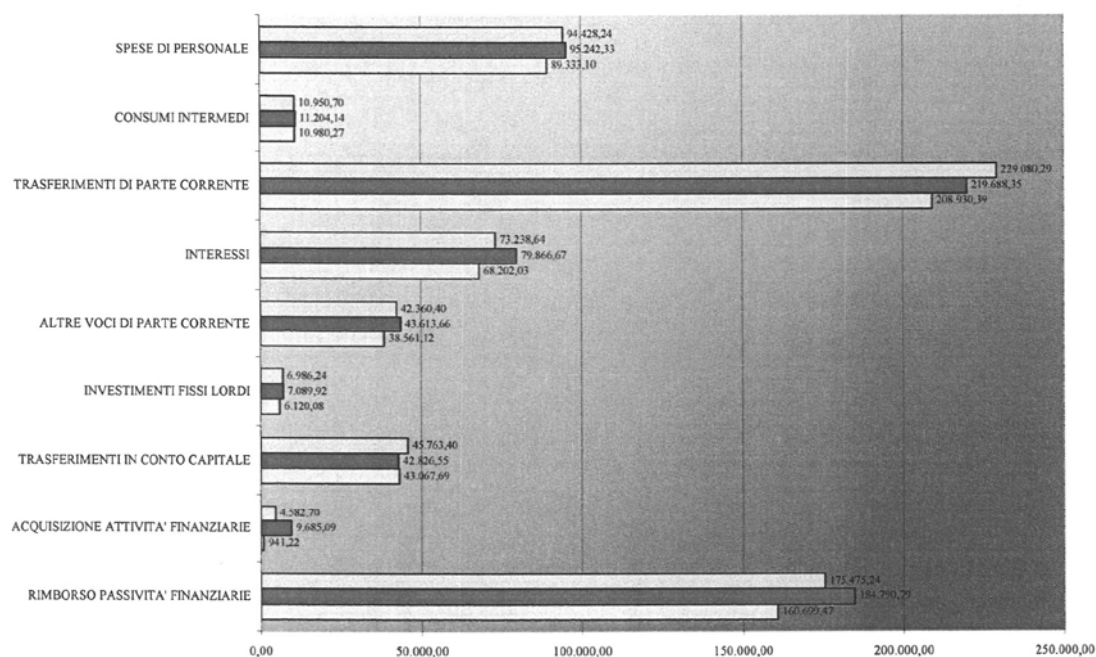
(1) Somme pagate + somme rimaste da pagare (dato iscritto nel Rendiconto generale dello Stato - Spesa)

**Andamento degli impegni – spesa complessiva
2007-2009**
(importi in milioni)

TAVOLA 4.1.6



Spesa complessiva - al netto delle regolazioni debitorie



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS – dati di consuntivo

Spese di personale: categorie I e III

Consumi intermedi: categoria II

Trasferimenti di parte corrente: categorie IV, V, VI e VII

Interessi: categoria IX

Altre voci di parte corrente: categorie VIII, X, XI, XII

Investimenti fissi lordi: categoria XXI

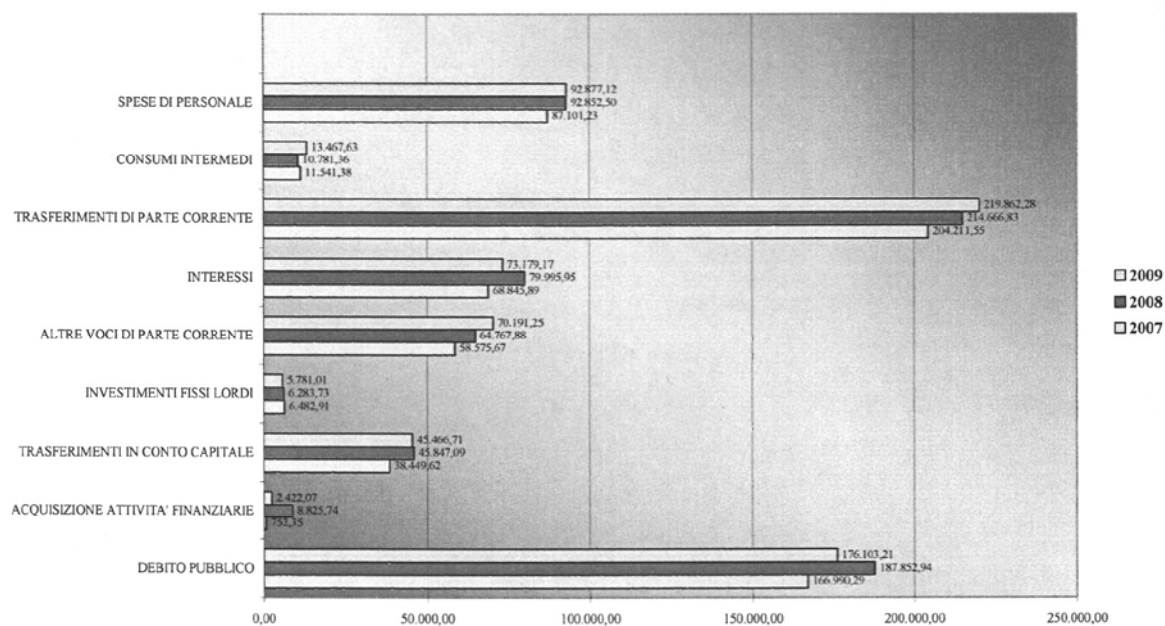
Trasferimenti in conto capitale: categorie XXII, XXIII, XIV, XV e XVI

Acquisizione attività finanziarie: categoria XXXI

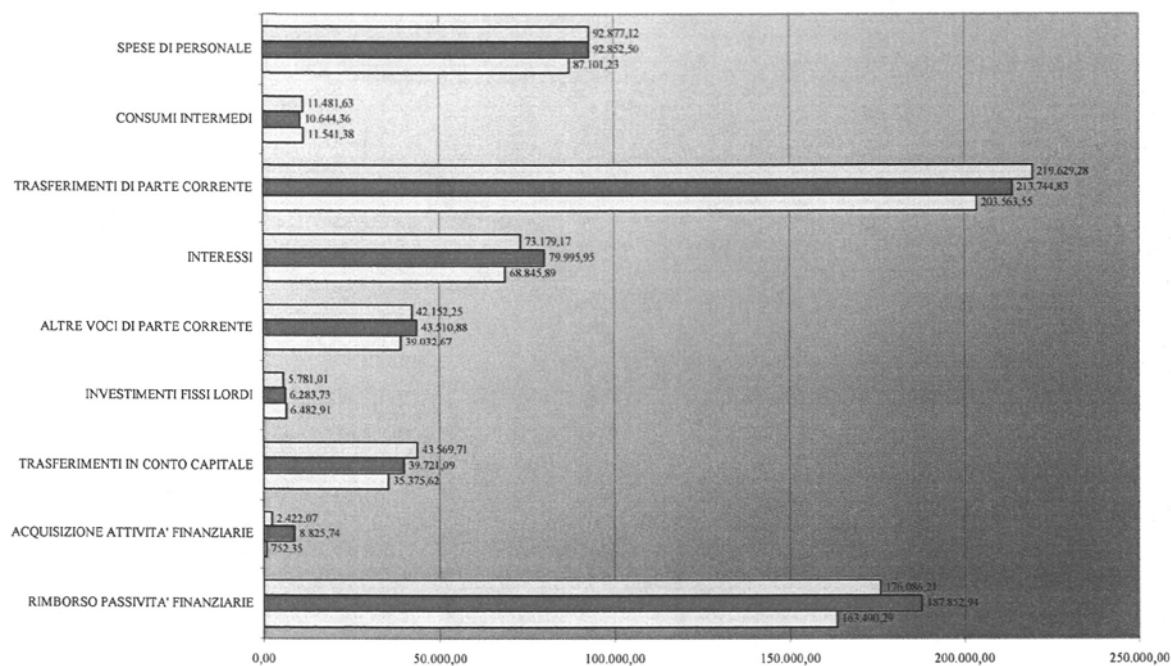
Rimborso passività finanziarie: categoria LXI

SEGUE TAVOLA 4.1.6

**Andamento dei pagamenti – spesa complessiva
2007-2009**
(importi in milioni)



Spesa complessiva al netto delle regolazioni debitorie



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS – dati di consuntivo

Spese di personale: categorie I e III

Consumi intermedi: categoria II

Trasferimenti di parte corrente: categorie IV, V, VI e VII

Interessi: categoria IX

Altre voci di parte corrente: categorie VIII, X, XI, XII

Investimenti fissi lordi: categoria XXI

Trasferimenti in conto capitale: categorie XXII, XXIII, XIV, XV e XVI

Acquisizione attività finanziarie: categoria XXXI

Rimborso passività finanziarie: categoria LXI

TAVOLA 4.1.7

CASSA											
BILANCIO DELLO STATO - SPESE FINALI (2002 - 2009)											
(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

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
2009	497.582	42.872	540.454	511.155	444.681	24.896	469.577	0,95	0,87	0,92	0,89	0,58

TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE

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
2009	60.706	46.465	107.171	73.193	31.864	21.806	53.670	0,68	0,50	0,73	0,52	0,47

SPESE FINALI (TITOLO I + II)

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
2009	558.288	89.336	647.624	584.348	476.545	46.702	523.247	0,90	0,81	0,90	0,85	0,52

SEGUE TAVOLA 4.1.7

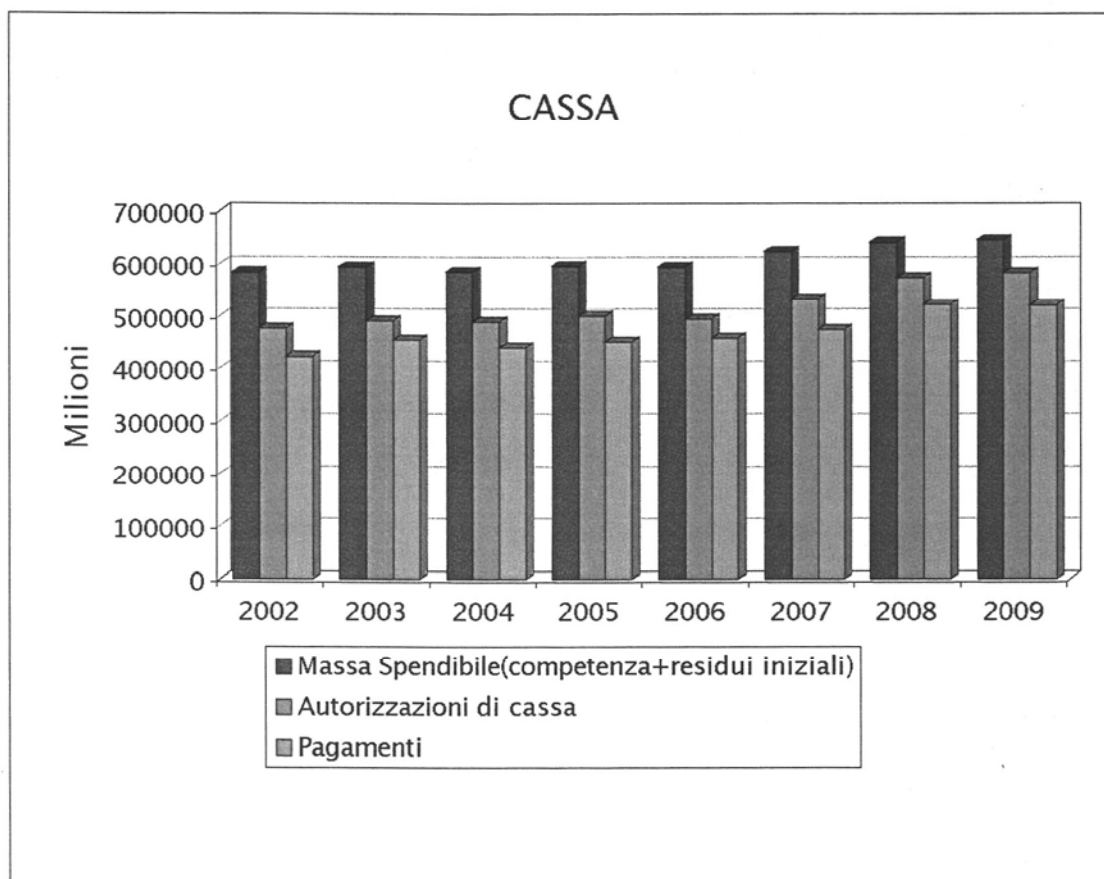
CASSA**BILANCIO DELLO STATO - SPESE FINALI (2002 - 2009)***(Milioni di Euro)*

TAVOLA 4.1.8

RESIDUI PASSIVI
BILANCIO DELLO STATO - SPESE FINALI (2002 - 2009)
(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

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
2009	33.393	3.503	36.897	38.033	4.881	42.872	11.697	1.466	13.162	45.090	4.969	50.059

TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE

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
2009	15.672	11.378	27.049	32.649	13.774	46.465	16.603	2.214	18.817	32.275	13.591	45.867

SPESE FINALI (TITOLO I + II)

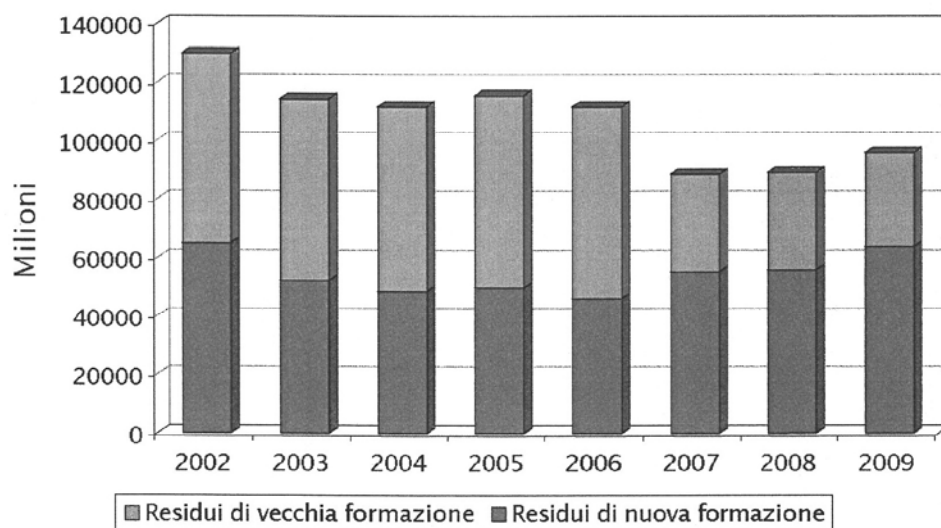
2002	55.336	9.954	65.290	116.540	14.702	131.241	60.475	4.027	64.502	115.811	13.981	129.792
2003	44.709	7.825	52.533	115.811	13.981	129.792	60.367	1.658	62.026	105.076	9.483	114.559
2004	38.639	10.189	48.828	105.076	9.483	113.957	60.274	2.925	63.199	98.913	13.115	112.028
2005	39.297	10.692	49.990	98.913	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
2009	49.065	14.881	63.946	70.681	18.655	89.336	28.300	3.680	31.980	77.365	18.561	95.926

* comprensivo delle variazioni in conto residui

SEGUE TAVOLA 4.1.8

RESIDUI PASSIVI
BILANCIO DELLO STATO - SPESE FINALI (2002 - 2009)
(Milioni di Euro)

RESIDUI PASSIVI



* comprensivo delle variazioni in conto residui

TAVOLA 4.1.9

TRASFERIMENTI**BILANCIO DELLO STATO (2002 - 2009)***(Milioni di Euro)*

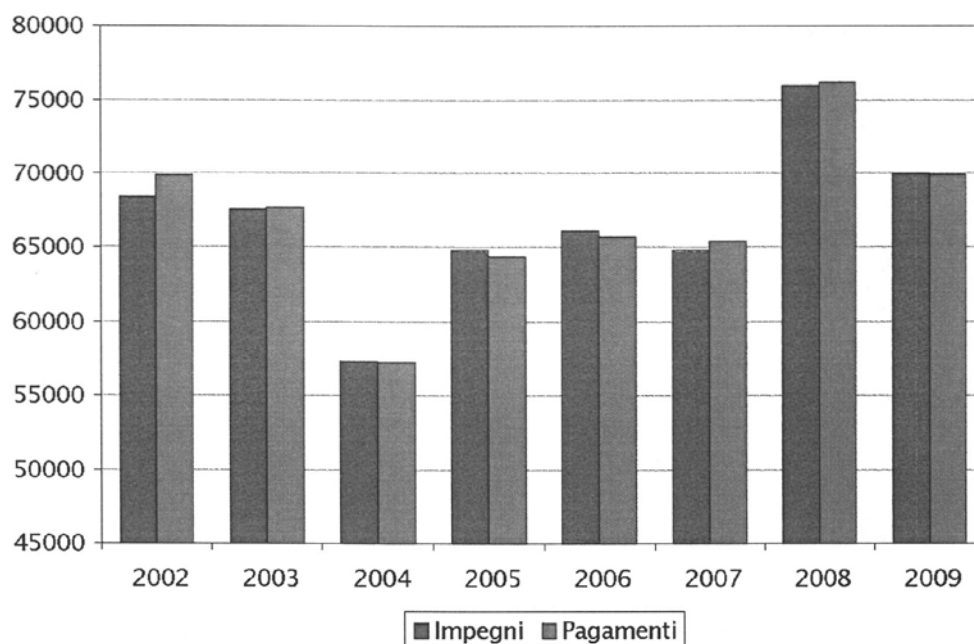
GESTIONE DI COMPETENZA					GESTIONE DEI RESIDUI					GEST. CASSA	
PREV.DEF.	IMPEGNI DA CONSUNTIVO (1)	PAGAMENTI	ECONOMIE - MAGGIORI SPESE	RESIDUI NUOVA FORMAZ.	INIZIALI VECCHIA FORMAZ.	PAGAMENTI	ECONOMIE - MAGGIORI SPESE	FINALI VECCHIA FORMAZ.	CONSIST. FINALE	AUTORIZZ. CASSA	TOTALE PAGAMENTI
a	b	c	d	e = a-(c+d)	f	g	h	i = f-(g+h)	l = e+i	m	n
TRASFERIMENTI DI PARTE CORRENTE											
2002	164.113	161.778	139.866	2.336	21.911	43.298	20.127	11.294	11.877	33.788	172.568
2003	170.481	169.841	149.469	640	20.372	33.890	21.647	5.673	6.570	26.942	178.479
2004	180.616	178.914	161.944	1.701	16.971	27.321	15.011	3.266	9.044	26.015	188.861
2005	188.796	185.637	166.294	3.159	19.343	26.180	12.355	6.458	7.367	26.710	194.019
2006	195.337	193.356	173.758	1.982	19.597	27.020	14.835	2.721	9.464	29.061	197.400
2007	212.452	209.890	190.926	2.562	18.964	29.436	13.285	6.600	9.551	28.515	215.462
2008	223.519	220.610	197.326	2.909	23.284	28.583	17.341	2.622	8.620	31.904	227.089
2009	231.421	229.333	200.558	2.088	28.775	32.587	19.305	3.193	10.089	38.864	234.963
TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE											
2002	47.658	46.220	21.193	1.438	25.027	56.064	16.820	1.291	37.953	62.980	54.667
2003	48.638	47.173	30.392	1.465	16.781	53.290	18.894	795	33.601	50.382	60.444
2004	36.734	35.656	20.024	1.077	15.633	49.951	12.378	1.329	36.244	51.877	42.464
2005	35.055	34.248	20.098	807	14.150	51.347	9.609	2.099	39.639	53.789	41.380
2006	34.760	34.032	18.274	728	15.758	56.603	13.296	2.127	41.180	56.938	43.669
2007	47.333	46.096	20.509	1.238	25.586	62.097	17.941	26.557	17.599	43.185	60.029
2008	47.558	46.277	26.779	1.282	19.497	42.620	19.068	4.769	18.783	38.280	57.511
2009	49.117	47.344	26.892	1.772	20.453	37.951	18.574	5.202	14.175	34.628	61.272
TOTALE TRASFERIMENTI											
2002	211.772	207.998	161.059	3.774	46.939	99.362	36.947	12.585	49.830	96.769	227.235
2003	219.119	217.014	179.861	2.105	37.153	87.179	40.541	6.468	40.170	77.323	238.923
2004	217.350	214.571	181.968	2.779	32.603	77.272	27.389	4.595	45.288	77.891	231.325
2005	223.851	219.886	186.392	3.966	33.493	77.526	21.964	8.557	47.005	80.498	235.399
2006	230.097	227.388	192.032	2.710	35.355	83.622	28.131	4.848	50.643	85.998	241.069
2007	259.786	255.986	211.435	3.799	44.552	91.533	31.226	33.157	27.150	71.702	275.491
2008	271.077	266.887	224.105	4.190	42.782	71.203	36.409	7.391	27.403	70.185	284.600
2009	280.538	276.678	227.450	3.860	49.228	70.538	37.879	8.395	24.264	73.492	296.235

(1) Somme pagate + somme rimaste da pagare (dato iscritto nel Rendiconto generale dello Stato - Spesa)

TAVOLA 4.1.10

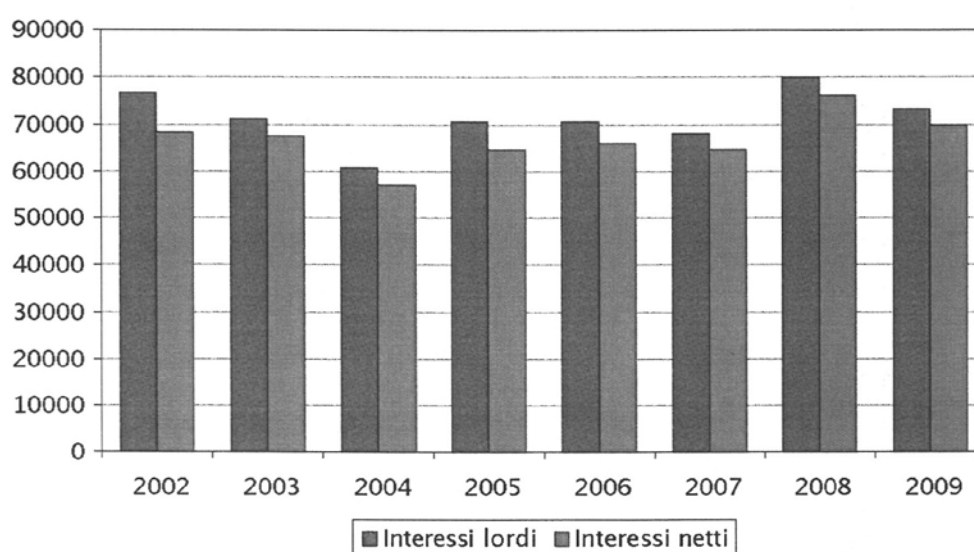
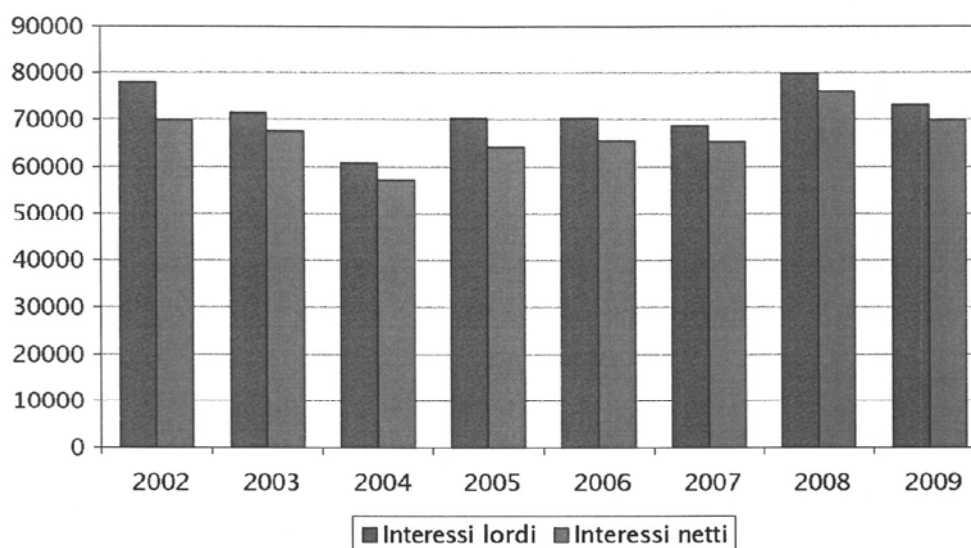
COSTO NETTO DEGLI INTERESSI IMPUTATI AL BILANCIO DELLO STATO (*)**SERIE STORICA 2002 - 2009***(Milioni di Euro)*

Anno	Impegni		Pagamenti	
	Importo	variaz. perc.	Importo	variaz. perc.
2002	68.442,71		69.902,59	
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
2009	70.000,54	-7,98	69.941,07	-8,21



(*) Spesa per interessi al netto delle ritenute fiscali sui titoli di Stato e delle retrocessioni di interessi da parte della Banca d'Italia

SEGUE TAVOLA 4.1.10

COSTO NETTO DEGLI INTERESSI IMPUTATI AL BILANCIO DELLO STATO (*)**SERIE STORICA 2002 - 2009***(Milioni di Euro)***IMPEGNI****PAGAMENTI**

(*) Spesa per interessi al netto delle ritenute fiscali sui titoli di Stato e delle retrocessioni di interessi da parte della Banca d'Italia

TAVOLA 4.1.11

Bilancio dello Stato esercizio 2009
gestione della competenza

(in migliaia)

Missione	Stanzamenti definitivi	Residui di stanziamento iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali (*)	di cui in c/competenza	Economia o maggiori spese	Impegni/massa imp.	Impegni/spese finali
	a	b	c=a+b	d	e	f	g=d/c	
001. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	3.301.331	610	3.301.941	3.387.822	3.270.819	30.512	99,57%	0,61%
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	580.282	14	580.296	591.857	565.198	7.030	101,99%	0,11%
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	113.624.327	211.956	113.836.283	112.142.021	112.182.304	1.264.845	98,51%	20,91%
004. L'Italia in Europa e nel mondo	27.128.910	126.977	27.255.888	24.411.417	24.301.583	1.330.047	89,56%	4,55%
005. Difesa e sicurezza del territorio	22.949.978	113.959	22.963.937	22.920.136	22.522.284	12.998	99,81%	4,27%
006. Giustizia	8.612.530	182.709	8.795.238	8.243.659	7.944.331	479.820	93,73%	1,54%
007. Ordine pubblico e sicurezza	12.158.917	178.554	12.337.471	11.804.492	11.603.709	384.037	95,68%	2,20%
008. Soccorso civile	5.367.131	140.345	5.507.476	5.333.610	5.215.031	49.067	96,84%	0,99%
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.328.114	164.706	1.492.819	1.457.478	1.236.580	32.297	97,63%	0,27%
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	58.129	50.042	108.171	93.872	43.532	1.110	86,78%	0,02%
011. Competitività e sviluppo delle imprese	6.670.355	1.219.372	7.889.727	5.675.124	4.880.195	108.921	71,93%	1,66%
012. Regolazione dei mercati	90.467	330.928	421.395	87.408	85.512	594	20,74%	0,02%
013. Diritto alla mobilità	12.101.828	1.504.803	13.606.632	12.191.342	10.709.767	210.165	99,60%	2,27%
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	4.249.600	337.784	4.587.384	4.332.258	3.990.666	17.101	94,44%	0,81%
015. Comunicazioni	1.247.056	24.912	1.271.968	1.488.630	1.228.073	14.189	117,03%	0,28%
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	197.335	4.938	202.273	186.493	181.111	5.046	92,20%	0,03%
017. Ricerca e innovazione	4.453.180	994.403	5.447.583	4.747.789	3.454.150	180.096	87,15%	0,89%
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.660.698	147.068	1.807.766	1.663.102	1.477.577	34.446	92,00%	0,31%
019. Casa e assetto urbanistico	2.990.338	144.583	3.134.920	1.423.264	1.291.593	10.357	58,45%	0,27%
020. Tutela della salute	1.386.078	258	1.386.336	1.264.169	1.257.028	1.878	98,28%	0,24%
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistica	1.658.082	2.919	1.661.001	1.650.145	1.600.165	10.815	99,35%	0,31%
022. Istruzione scolastica	46.254.562	5.737	46.260.299	45.121.685	45.110.765	1.077.890	97,54%	8,41%
023. Istruzione universitaria	8.897.620	3.405	8.901.025	8.869.018	8.865.575	11.450	99,64%	1,65%
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	26.419.769	11.418	26.431.187	26.328.119	26.003.008	347.795	100,37%	4,95%
025. Politiche previdenziali	74.709.272	0	74.709.272	74.621.652	74.660.828	48.353	99,88%	13,92%
026. Politiche per il lavoro	3.273.206	386.683	3.659.889	4.186.204	2.819.778	62.565	114,38%	0,78%
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.622.362	16.255	1.638.617	1.554.484	1.549.214	14.076	94,87%	0,29%
028. Sviluppo e riequilibrio territoriale	2.241.073	4.908.987	7.150.059	1.881.965	811.801	9.527	26,32%	0,35%
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio	36.000	2.472	38.472	3.775	3.775	32.225	9,81%	
030. Giovani e sport	73.546.838	3.527.790	77.074.628	71.285.407	69.838.110	2.082.139	92,49%	13,29%
031. Turismo	800.088	349	800.438	754.509	754.159	29.366	94,26%	0,14%
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	76.479	0	76.479	74.733	74.578	1.901	97,72%	0,01%
033. Fondi da ripartire	3.057.664	21.804	3.079.468	2.881.860	2.799.591	195.492	93,58%	0,54%
034. Debito pubblico	7.918.301	3.890.729	11.809.030	745.777	715.748	3.963.262	6,32%	0,14%
	78.556.108	0	78.556.108	72.754.709	72.757.528	5.797.215	92,61%	13,57%
	215.923.996	16.935	215.940.931	176.154.401	176.137.465	39.786.531	81,58%	
totale stato spese complessivo	774.248.006	18.674.402	792.922.408	712.414.384	701.343.133	57.615.160	89,85%	
totale stato spese finali	556.288.010	18.654.995	576.943.005	536.256.208	525.201.892	17.796.404	92,95%	100,00%

In corsivo le spese del titolo III
Elaborazioni corte dei conti su dati ROS

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA 4.1.12

Bilancio Stato esercizio 2009
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/spese finali
001. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	4.396.768	3.779.668	3.674.292	2.673.794	1.000.498	84,83%	83,57%	0,70%
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	614.506	609.445	597.667	571.197	26.469	99,18%	97,26%	0,11%
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	133.315.986	114.107.563	105.644.097	94.313.214	11.330.883	85,59%	79,24%	20,19%
004. L'Italia in Europa e nel mondo	27.902.276	27.181.307	24.295.787	23.803.504	492.282	97,41%	87,07%	4,64%
005. Difesa e sicurezza del territorio	26.285.873	23.220.607	22.166.197	20.311.110	1.855.087	88,41%	84,39%	4,24%
005. Giustizia	9.836.169	9.279.316	8.058.937	7.416.131	642.805	94,34%	81,93%	1,54%
007. Ordine pubblico e sicurezza	14.005.060	13.082.025	11.958.521	10.950.104	1.008.417	93,41%	85,39%	2,29%
008. Soccorso civile	7.987.962	6.505.853	6.028.963	3.665.630	2.363.333	81,44%	75,48%	1,15%
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	2.753.722	2.058.883	1.427.696	874.046	553.650	74,77%	51,85%	0,27%
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	113.897	63.570	14.836	11.543	3.293	55,81%	13,03%	0,00%
011. Competitività e sviluppo delle imprese	11.072.793	9.108.449	5.692.524	3.581.327	2.111.197	82,26%	51,41%	1,09%
012. Regolazione dei mercati	128.093	462.231	78.494	56.307	22.186	360,86%	61,28%	0,02%
013. Diritto alla mobilità	19.935.005	14.622.724	11.724.391	7.190.398	4.533.993	73,39%	58,84%	2,24%
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	9.987.524	5.362.430	3.402.983	1.327.009	2.075.975	53,69%	34,07%	0,65%
015. Comunicazioni	2.428.710	1.671.628	976.254	523.349	452.905	68,83%	40,20%	0,19%
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	317.503	246.612	195.194	151.267	43.927	77,67%	61,48%	0,04%
017. Ricerca e innovazione	8.070.949	6.038.408	3.772.108	2.471.041	1.301.068	74,82%	46,74%	0,72%
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	3.255.355	2.283.778	1.453.928	724.963	728.965	70,15%	44,66%	0,28%
019. Casa e assetto urbanistico	4.324.121	3.352.412	1.978.653	816.942	1.161.711	77,53%	45,76%	0,38%
020. Tutela della salute	2.207.085	1.624.467	981.983	716.129	265.854	73,60%	44,49%	0,19%
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	2.310.785	2.161.193	1.983.586	1.495.074	488.511	93,53%	85,84%	0,38%
022. Istruzione scolastica	47.097.939	46.911.556	45.323.933	44.632.488	691.445	99,60%	96,23%	8,66%
023. Istruzione universitaria	11.838.734	10.134.247	9.143.284	6.544.717	2.598.567	85,60%	77,23%	1,75%
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	28.103.459	27.170.203	26.293.492	25.440.869	852.623	96,68%	93,56%	5,03%
025. Politiche previdenziali	78.989.400	74.880.130	72.343.162	70.746.483	1.596.679	94,80%	91,59%	13,83%
026. Politiche per il lavoro	7.024.260	5.036.294	3.245.949	1.385.768	1.860.180	71,70%	46,21%	0,62%
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.752.331	1.715.212	1.521.284	1.447.351	73.933	97,88%	86,81%	0,29%
028. Sviluppo e riequilibrio territoriale	6.749.946	3.132.312	2.946.709	701.689	2.248.020	46,41%	43,70%	0,56%
	38.472	36.000	3.775	3.775	0	93,58%	9,81%	
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio	80.155.160	72.992.862	68.895.438	66.076.968	2.818.470	91,06%	85,95%	13,17%
030. Giovani e sport	1.039.798	933.254	887.325	680.750	206.575	89,75%	85,34%	0,17%
031. Turismo	76.633	76.633	74.695	74.540	155	100,00%	97,47%	0,01%
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3.965.874	3.790.885	3.217.645	2.560.872	656.773	95,58%	81,13%	0,61%
033. Fondi da ripartire	10.463.480	11.809.453	157.586	104.566	53.020	112,86%	1,51%	0,03%
034. Debito pubblico	79.146.566	78.992.895	73.086.650	71.502.254	594.395	99,81%	92,34%	13,97%
	216.624.549	216.556.421	176.099.432	175.468.824	630.608	99,97%	81,29%	
totale stato spese complessive	864.287.344	800.940.336	699.350.449	652.017.995	47.332.454			
totale stato spese finali	647.624.323	584.347.915	523.247.241	476.545.396	46.701.846			100,00%

In corsivo le spese del titolo III
Elaborazioni corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 4.1.13

**Bilancio dello Stato 2009
gestione dei residui**

(in migliaia)

Missione	residui iniziali (*)	residui propri competenza	residui stanziamento competenza	residui propri c/residui	residui vecchia formazione	residui stanziamento c/residui	residui propri finali	residui stanziamento finali	residui finali
001. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	1.095.436	597.025	0	93.768	0	0	690.793	0	690.793
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	34.224	1.926	130	6.019	0	0	7.945	130	8.075
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	19.691.659	17.869.306	176.962	6.435.461	0	0	24.304.767	176.962	24.481.729
004. L'Italia in Europa e nel mondo	773.866	501.710	1.503.449	221.033	0	0	722.743	1.503.449	2.226.391
005. Difesa e sicurezza del territorio	3.415.895	2.213.061	312.808	1.424.095	8.849	0	3.637.157	321.657	3.958.813
006. Giustizia	1.223.640	630.545	86.033	476.760	0	0	1.107.304	86.033	1.193.338
007. Ordine pubblico e sicurezza	1.846.143	679.034	145.742	565.111	0	0	1.244.246	145.742	1.389.987
008. Soccorso civile	2.620.831	1.556.734	95.701	216.927	0	0	1.773.661	95.701	1.869.362
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.435.609	363.355	58.415	698.418	0	0	1.061.773	58.415	1.120.188
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	55.767	32.188	13.288	51.284	0	0	83.472	13.288	96.760
011. Competitività e sviluppo delle imprese	4.402.438	1.103.559	1.876.547	1.782.256	0	0	2.885.815	1.876.547	4.762.363
012. Regolazione dei mercati	37.626	29.912	3.654	13.108	0	0	43.020	3.654	46.674
013. Diritto alla mobilità	7.823.177	3.542.846	1.158.419	2.663.072	24	0	6.205.918	1.158.443	7.364.361
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	5.727.923	2.281.610	623.880	2.989.762	0	0	5.271.372	623.880	5.895.252
015. Comunicazioni	1.181.654	704.957	4.561	576.753	0	0	1.281.710	4.561	1.286.271
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	120.168	30.515	10.506	65.336	0	0	95.851	10.506	106.357
017. Ricerca e innovazione	3.617.769	983.934	818.109	2.007.514	0	0	2.991.448	818.109	3.809.557
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.594.857	756.174	145.115	767.872	0	0	1.524.046	145.115	1.669.161
019. Casa e assetto urbanistico	2.033.783	481.404	981.635	366.765	30.000	0	846.168	1.011.635	1.859.804
020. Tutela della salute	921.006	556.207	9.865	337.372	0	0	893.578	9.865	903.443
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	652.703	136.705	15.487	139.348	0	0	276.054	15.487	291.541
022. Istruzione scolastica	843.377	533.352	10.832	148.122	0	0	681.474	10.832	692.306
023. Istruzione universitaria	2.941.113	2.341.438	15	272.150	0	0	2.563.588	15	2.563.603
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	1.683.690	566.987	64.118	740.036	0	0	1.307.022	64.118	1.371.141
025. Politiche previdenziali	4.280.128	3.914.536	0	1.893.462	0	0	5.807.898	0	5.807.898
026. Politiche per il lavoro	3.751.054	1.434.128	390.745	1.599.648	0	0	3.033.775	390.745	3.424.521
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	129.969	117.462	43.473	19.307	0	0	136.769	43.473	180.242
028. Sviluppo e riequilibrio territoriale	4.508.774	112.675	1.417.181	73.696	2.183.837	0	186.372	3.601.018	3.787.390
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio	6.608.322	3.770.132	1.637.599	1.458.495	0	0	5.228.591	1.637.599	6.866.190
030. Giovani e sport	239.710	73.409	16.563	33.135	0	0	106.544	16.563	123.107
031. Turismo	155	38	0	0	0	0	38	0	38
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	908.210	278.611	22.689	209.386	0	0	487.996	22.689	510.685
033. Fondi da ripartire	2.545.180	613.187	3.237.286	1.671	1.456.843	0	614.858	4.694.130	5.308.988
034. Debito pubblico	590.459	256.639	0	2.887	0	0	259.526	0	259.526
	700.553	668.647	0	69.945	0	0	738.586	0	738.586
totale stato spese complessive	90.039.338	49.733.843	14.881.009	28.370.037	3.682.025	0	78.103.880	18.563.034	96.666.914
totale stato spese finali	89.336.313	49.065.202	14.881.009	28.300.092	3.679.554	0	77.365.294	18.560.562	95.925.856

In corsivo le spese del titolo III
Elaborazioni cortei dei conti su dati RGS

Capitolo V

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 esclusivamente con riguardo alle fattispecie di cui all'art. 24, sui Fondi di rotazione non aboliti per esplicita deroga normativa.

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 27, ai quali si aggiungono alcune gestioni stralcio e diversi sottoconti, ed interessano come diretti gestori ovvero come amministrazioni vigilanti vari ministeri.

Come più volte osservato il quadro normativo di riferimento si presenta complesso per l'eterogeneità delle finalità e per il sovrapporsi di norme che parcellizzano gli interventi verso

diversi settori di interesse, parcellizzazione che in taluni casi può rendere meno efficaci gli interventi medesimi.

Per quanto riguarda la rendicontazione, la natura mista di alcuni Fondi, agevolazioni creditizie affiancate dalla concessione di contributi a fondo perduto, rende più difficile la lettura dei dati di consuntivo nei casi in cui i soggetti gestori non presentano contabilità separate. Sul punto si confermano le considerazioni rappresentate in particolare in sede di relazione sugli andamenti dei Fondi di rotazione nell'esercizio 2008, sulla opportunità che la Ragioneria generale dello Stato predisponga delle linee guida cui dovrebbero attenersi tutti i soggetti responsabili delle gestioni nella predisposizione delle rendicontazioni, con l'individuazione delle voci contabili e delle informazioni maggiormente significative.

Il censimento in corso dei "Fondi" in essere, disposto dalla Ragioneria generale dello Stato, iniziativa che la Corte apprezza e che segue la rilevazione del 2003¹, propedeutica alla emanazione dei dPCM che hanno individuato le gestioni fuori bilancio che potevano essere mantenute in quanto in possesso delle caratteristiche di Fondi rotativi, dovrebbe essere anche l'occasione per una valutazione complessiva della validità dello strumento, per l'esame di alcune criticità che si sono manifestate per determinate gestioni e per l'emanazione di indicazioni riguardo le modalità di rendicontazione.

In particolare, dovrebbe essere sottolineato il ruolo delle amministrazioni vigilanti anche a fini di monitoraggio degli andamenti delle gestioni, ruolo che attualmente si limita alla sola verifica contabile dei dati gestionali, mentre sono assenti, ad eccezione di rari casi, valutazioni di merito sull'efficacia e sull'attualità degli strumenti di incentivazione nonché proposte migliorative anche con riguardo alle procedure ed ai tempi di erogazione dei finanziamenti.

Questa esigenza è ancor più urgente per quei "Fondi" non utilizzati o scarsamente operativi di cui si dirà di seguito. Si tratta di fattispecie sulle quali la Corte ha già richiamato l'attenzione nelle precedenti relazioni, richiedendo ove necessario anche un ripensamento critico che valuti l'utilità di mantenere stanziamenti di bilancio non movimentati, ancor più necessario in presenza di una non facile contingenza economica che richiede un oculato utilizzo delle risorse finanziarie a sostegno del sistema produttivo, eliminando sprechi a seguito di finanziamenti improduttivi o da immobilizzi di somme che maturano comunque costi di funzionamento delle gestioni.

¹ L'art. 93, comma 8 della legge n. 289 del 2002 (Legge finanziaria 2003), ha disposto il rientro nel bilancio dello Stato di tutte le gestioni che interessano la finanza statale, per assicurarne una reale unitarietà, escludendo solo le fattispecie per le quali permangono le caratteristiche proprie dei fondi di rotazione. In attuazione della norma richiamata la Ragioneria Generale dello Stato ha individuato le gestioni alle quali era possibile riconoscere le caratteristiche di fondi di rotazione. A conclusione di questa fase, sono stati emanati, tra novembre 2003 e dicembre 2004, sette dPCM, che hanno identificato i fondi di rotazione e le Amministrazioni alle quali è affidata direttamente la responsabilità della gestione, ovvero svolgono attività di vigilanza nei confronti degli organismi che, estranei all'Amministrazione, gestiscono i fondi stessi.

In questa sede si esamina e si riferisce su alcuni aspetti ed alcune criticità particolarmente significativi che si sono evidenziati nel corso del 2009. Per un dettagliato esame delle singole gestione si rinvia allo specifico capitolo del volume della presente Relazione dedicato alle politiche pubbliche.

2.

I settori economici interessati dai Fondi di rotazione possono essere sinteticamente classificati in:

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.²; 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 delle politiche sociali (ex Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali).

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 Speciale Ricerca Applicata (FSRA) – Intesa Sanpaolo; 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 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

² 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.

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.

Nella relazione sul 2009 era stato segnalato che il Fondo destinato alla concessione di finanziamenti per agevolare lo sviluppo del settore turistico e termale nelle aree depresse del Mezzogiorno gestito da INVITALIA S.p.A. (Agenzia Nazionale per l'Attrazione degli Investimenti e lo Sviluppo d'Impresa³) non aveva operato.

In particolare le ultime due operazioni di finanziamento da parte del Fondo destinato al sostegno del settore turistico nelle aree depresse del Mezzogiorno erano state perfezionate nel 2006. Nell'esercizio in esame si è avuta una sola erogazione di capitale, di circa 100 mila euro, peraltro relativa al saldo di un finanziamento concesso nel 2005 a Torre D'Otranto S.p.A..

La Società, con riguardo alla gestione 2008, aveva motivato tale inattività 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". Di analogo contenuto è stata la risposta alla richiesta di chiarimenti sul

³ A seguito della legge finanziaria 2007 Sviluppo Italia S.p.A. ha modificato la propria denominazione in Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.

protrarsi della scarsa movimentazione anche nel 2009. Si afferma infatti, che la ridotta operatività è da ricondurre all'implementazione del piano di riordino e di dismissioni che ha interessato l'Agenzia ed il perimetro delle società da questa controllata ed alla necessità di riprogrammare gli interventi da parte della controllata Italia Turismo S.p.A., a seguito del ritardo con il quale è stato approvato da parte del CIPE il contratto di programma "Poli Turistici Integrati". L'approvazione è intervenuta nel mese di aprile 2008 ed il programma è stato rimodulato nel novembre dello stesso.

In ritardo è stata data anche applicazione operativa alla delibera CIPE che ha stanziato risorse a favore di Italia Navigando S.p.A., per la realizzazione di un *network* di porti turistici, che avrebbe portato a definire gli accordi di programma quadro in materia di portualità turistica con le regioni solo nel corrente anno.

I chiarimenti fatti pervenire da INVITALIA S.p.A. non consentono di superare le perplessità espresse dalla Corte sulla gestione del Fondo proprio in considerazione della tempistica indicata dalla Società stessa. Dalla delibera di approvazione del programma (aprile 2008) sono infatti trascorsi due anni durante i quali le disponibilità del Fondo (37,00 milioni a fine 2009) non hanno avuto alcun utilizzo a fronte di costi di gestione del Fondo medesimo di 160 mila euro.

Soprattutto in una contingenza economica difficile, particolarmente gravosa per le regioni del Mezzogiorno, la gestione di risorse pubbliche da destinare al sostegno del sistema produttivo richiede una programmazione attenta alle reali esigenze del territorio e tempestività di interventi.

4.

Il Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle immissioni dei gas ad effetto serra è stato istituito presso la Cassa Depositi e Prestiti (CDDPP) dalla legge finanziaria 2007⁴ per realizzare gli interventi necessari a contribuire alla riduzione delle emissioni clima-alteranti, nel rispetto degli obblighi posti dal Protocollo di Kyoto, con un stanziamento di circa 200 milioni di euro all'anno per il triennio 2007/2009. Solo nel mese di aprile del 2009 si è conclusa la fase procedimentale di avvio della gestione e nel mese di novembre dello stesso anno è stato individuato, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze il tasso di interesse da applicare ai finanziamenti agevolati. Dalla relazione trasmessa dalla CDDPP risulta che il Ministero dell'ambiente avrebbe espresso la volontà di avviare la gestione nella seconda metà del 2010.

⁴ Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 1110-1115.

La pur complessa procedura prevista per il concreto avvio della gestione (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 CDDPP) non può giustificare che a quasi quattro anni dalla sua istituzione il "fondo" sia solo oggi in via di attivazione.

Gli stanziamenti previsti sono rimasti inutilizzati, vanificando gli obiettivi strategici indicati dal legislatore per consentire all'Italia di assolvere gli impegni assunti con il Protocollo di Kyoto.

5.

Nella precedente relazione si era richiamata l'attenzione sul ridotto utilizzo del Fondo per la demolizione delle opere abusive gestito dalla CDDPP, che riconduceva lo scarso interesse dimostrato sino ad oggi dai comuni alle resistenze delle comunità locali verso provvedimenti di demolizione.

Si era, peraltro, osservato un diverso atteggiamento delle amministrazioni locali, anche per gli interventi in questo settore dell'autorità giudiziaria che hanno portato, in particolare nel secondo semestre, ad un notevole incremento del numero di richieste. Ne è seguita la concessione da parte di CDDPP di 70 anticipazioni a valere sulle risorse del Fondo, per un totale di circa 4 milioni. Le anticipazioni hanno riguardato per la quasi totalità i comuni della Regione Campania ed in particolare della provincia di Napoli.

6.

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.

Il decreto legge n. 112 del 2008⁵, art. 6, ha attuato una riforma degli strumenti di sostegno al fine di renderli più idonee alle mutate esigenze delle imprese e più flessibili. Ha soppresso le vigenti norme istitutive dei finanziamenti per gare internazionali (art. 3, della legge n. 304 del 1990⁶), per gli studi di fattibilità ed i programmi di assistenza tecnica collegati ad esportazioni (art. 22, comma 5, del d.lgs. 143 del 1998⁷) ed ha previsto nuovi interventi: programmi aventi caratteristiche di investimento finalizzati alla diffusione di nuovi prodotti e servizi o all'acquisizione di nuovi mercati per prodotti e servizi già esistenti, studi di fattibilità e

⁵ DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

⁶ Legge del 20 ottobre 1990, n. 304.

⁷ D.lgs. del 31 marzo 1998.

prefattibilità collegati ad investimenti italiani all'estero e programmi di assistenza tecnica collegati a questi investimenti, nonché altri interventi prioritari individuati e definiti dal CIPE.

Essendo intervenute le delibere CIPE solo nel mese di marzo 2010, agli interventi in esame si è applicata la normativa previgente.

E' significativo che nel 2009 le operazioni accolte hanno avuto un incremento del 30 per cento in termini di numero (92) e del 23 per cento in termini di importo rispetto al 2008 (95,3 milioni di euro). Il livello di apprezzamento per questi strumenti è tornato a crescere recuperando in parte la sensibile contrazione del 2007.

Peraltro, sono ancora presenti alcune criticità, già sottolineate in sede di esame dei precedenti esercizi finanziari, relative alle difficoltà di reperimento delle necessarie garanzie, con conseguenze sul numero di revoche.

7.

Il Fondo *venture capital* gestito dalla FINEST S.p.A. (Società Finanziaria di Promozione della Cooperazione economica con i Paesi dell'Est Europeo)⁸, istituito per favorire la costituzione di imprese nell'area Balcanica, con esclusione dei Paesi membri dell'U.E. (attualmente i Paesi destinatari sono Croazia, Bosnia, Serbia, Montenegro, Kosovo, Albania e Macedonia) attraverso l'acquisizione di quote aggiuntive di capitale di rischio in società o imprese costituite o da costituire nei suddetti Paesi è dedicato alle piccole e medie imprese con sede nel Triveneto.

Nel 2009, come già nel precedente esercizio, non sono state acquisite nuove partecipazioni, circostanza che è stata oggetto di osservazione da parte della Corte in sede di relazione sul precedente esercizio finanziario. Al 31 dicembre 2009 le disponibilità finali sono pari a 4,622 milioni, con un incremento dal 1° gennaio dell'8 per cento.

La Finest S.p.A. ha comunicato che nel mese di novembre sono stati deliberati cinque interventi per complessivi 1.512 milioni, due dei quali per complessivi 632 mila euro dovranno essere esaminati dal Comitato di Indirizzo e Rendicontazione (CIR), mentre gli altri tre riguardando proponenti con la qualifica di "grande impresa", sono stati inoltrati alla SIMEST S.p.A. La Società ha sottolineato che la difficile situazione congiunturale, particolarmente grave nei Paesi cui si rivolge il Fondo Balcani, ha inciso negativamente sulle richieste di investimento; a ciò devono aggiungersi le difficoltà all'accesso al credito che incontrano le piccole e medie imprese del Triveneto e che incidono negativamente sul numero delle richieste.

Tenuto conto di quanto precisato dalla Finest S.p.A., la Corte ritiene di dover confermare le osservazioni già formulate nella relazione sul 2008, richiamando l'attenzione sulla

⁸ Legge 26 marzo 2001, n. 81, art. 5, comma 2, lettera g).

opportunità di una riflessione sull'efficacia dello strumento di sostegno in un contesto particolarmente complesso e difficile.

8.

Il Fondo per il credito ai giovani è stato istituito dal comma 6, dell'art. 15 del DL n. 81 del 2007⁹, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed è stato azzerato nel 2009.

Per la gestione, affidata alla CONSAP S.p.A., Concessionaria di Servizi Assicurativi Pubblici, era 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 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, aveva accantonato per garanzie rilasciate circa 225 mila euro più circa 174 mila euro per spese di gestione e circa 35 mila euro per imposte. Al 31 dicembre 2008, l'avanzo di gestione ammontava 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 sono rimasti allocati al capitolo 848 "Fondo per il credito ai giovani" del bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per evitare il formarsi di una giacenza ingiustificata in rapporto al fabbisogno.

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, lo stanziamento 2009 è stato azzerato.

Pertanto, al Fondo sono state trasferite le sole risorse a valere sull'esercizio 2007. Al 31 dicembre 2009 la disponibilità finale ammonta a 9,650 milioni.

Nel 2009 sono state concesse 557 garanzie, che portano il numero complessivo dall'inizio delle attività a 1.462, con un impegno di circa 383 mila euro a fronte di finanziamenti per 3,540 milioni concessi agli intermediari finanziari.

Anche in questo caso lo scarso ricorso al Fondo pone in evidenza la necessità che le gestioni siano oggetto di attenzione e di analisi, al fine di evitare l'immobilizzo o lo scarso utilizzo degli stanziamenti. L'analisi non può prescindere da un'attenta considerazione del rapporto costi/benefici, dove il non utilizzo di risorse pubbliche si presenta di per sé quale un onere a carico della gestione.

⁹ Decreto legge 2 luglio 2007, n. 81, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2007, n. 127.

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 2008¹⁰ 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.

Dalla documentazione trasmessa dal Ministero per lo sviluppo economico risulta che in data 2 marzo 2010 è stato richiesto il versamento alla contabilità speciale 1201 del prestito di 300 milioni.

10.

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 sottolineato che anche nel 2009, si sono verificati rientri di capitale al Fondo per un ammontare di 5,8 milioni, seppur in misura molto ridotta rispetto al precedente esercizio (16,355 milioni nel 2008, primo anno in cui si sono accertati rientri).

11.

Il DL n. 185 del 2008¹¹ ha istituito il Fondo per il credito per i nuovi nati, per favorire l'accesso al credito delle famiglie con un figlio nato o adottato nell'anno di riferimento, con una dotazione di 25 milioni per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011, attraverso il rilascio di garanzie dirette.

Il Fondo è integrato di 10 milioni per l'anno 2009 per la corresponsione di contributi in conto interessi in favore delle famiglie di nuovi nati o bambini adottati nel medesimo anno, portatori di malattie rare.

Nel 2009 il Fondo non ha operato; con dPCM del 10 settembre 2009 è stata disciplinata l'organizzazione ed il funzionamento del Fondo e nel mese di novembre è stato sottoscritto il protocollo di intesa con l'Associazione Bancaria Italiani (ABI).

¹⁰ DL 23 aprile 2008, 80, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 23 giugno 2008, n. 111.

¹¹ DL 29 novembre 2008, n. 185.

12.

La Corte ha più volte richiamato l'attenzione del Ministero dell'economia e delle finanze e delle amministrazioni competenti in materia sulla necessità di una maggiore attenzione alle gestioni dei Fondi di rotazione, non solo al fine di assicurare il rispetto delle norme contabili ma anche di verificare che i diversi strumenti previsti nel tempo per il sostegno alle imprese mantengano la loro attualità ed adeguatezza in considerazione delle mutate situazioni economiche anche internazionali.

L'esame dei Fondi di rotazione nel 2009 conferma l'opportunità di questa osservazione; si esprime perciò l'auspicio che il censimento in corso delle gestioni fuori bilancio con caratteristiche di Fondi di rotazione sia anche l'occasione per una valutazione delle singole gestioni sotto l'aspetto della loro idoneità al sostegno del sistema delle imprese.

Capitolo VI

La gestione del Patrimonio dello Stato

1. Premessa

2. Conto generale del Patrimonio dello Stato. - 2.1. *Le risultanze.* - 2.2. *I residui passivi perenti.* - 2.3. *La concordanza tra Conto del patrimonio e conto del bilancio.*

3. Il quadro complessivo delle partecipazioni nelle società con capitale statale

4. Le risultanze dei conti allegati. - 4.1. *Azienda autonoma dei Monopoli di Stato.* - 4.2. *Istituto agronomico d'oltremare.*

5. Il patrimonio immobiliare dello Stato. - 5.1. *Il censimento del patrimonio immobiliare dello Stato.* - 5.2. *I risultati delle vendite effettuate dall'Agenzia del Demanio.* - 5.3. *I beni immobili del Ministero della difesa.* - 5.4. *I risultati delle vendite di Patrimonio dello Stato S.p.A..* - 5.5. *Il demanio marittimo.* - 5.6. *Il demanio aeroportuale.* - 5.7. *La gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata.* - 5.8. *Fondo Edifici di Culto e Riserva Fondo Lire UNRRA.*

6. Federalismo demaniale

1. Premessa

Il Conto generale del patrimonio dello Stato per il 2009 è stato presentato alla Corte il 1° giugno 2010.

Il “Conto” costituisce la seconda parte del Rendiconto generale dello Stato: espone, in chiusura di esercizio, la situazione patrimoniale dello Stato con l'indicazione delle variazioni e delle trasformazioni intervenute nel corso dell'esercizio nelle attività e nelle passività finanziarie e patrimoniali, a seguito della gestione del bilancio o per altra causa. Illustra, altresì, i punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella patrimoniale.

Gli elementi del “Conto” sono attualmente definiti dall’art. 36, comma 3, della legge n. 196 del 2009¹, che ha abrogato tra gli altri l’art. 22 della legge n. 468 del 1978², confermandone peraltro i contenuti.

Il “Conto” si articola in quattro sezioni; nella prima si individuano i conti accesi nelle componenti attive e passive del patrimonio dello Stato, suddivisi in quattro macroaggregati - attività finanziarie, attività non finanziarie prodotte, attività non finanziarie non prodotte, passività finanziarie³. La seconda e la terza illustrano i vari punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella patrimoniale e il Conto delle rendite e delle spese, che si presenta come un conto economico dove, peraltro, mancano alcuni elementi (movimenti figurativi, fondi di rischio, di ammortamento ecc.). Nell’ultima sezione sono indicati i prospetti riassuntivi delle attività e delle passività, unitamente ad alcuni allegati che indicano con ulteriori dettagli le componenti attive e passive del patrimonio per ministeri.

A seguito della riforma di cui all’art. 14 del d.lgs. n. 279 del 1997⁴ è stato introdotto, al fine di assicurare una maggiore significatività al documento, un nuovo livello di classificazione che individua i beni dello Stato suscettibili di utilizzazione economica.

Dal 2002 parzialmente ed in modo più completo a decorrere dal 2003, si è consolidata la nuova struttura della rendicontazione del “Conto”, che riporta la classificazione dei beni per categorie e quella ulteriore raccordata alle poste attive e passive del SEC’95, secondo quanto disposto dalla normativa del Sistema europeo dei conti nazionali e regionali UE.

Da ultimo, a seguito della riforma della struttura di bilancio, ora articolata per missioni e programmi, è stato predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato un documento di concordanza dei dati del bilancio con quelli del Conto del patrimonio sulla base della nuova classificazione, che consente di acquisire informazioni utili per un’analisi degli effetti della gestione delle missioni e dei programmi, in termini di assunzione di impegni complessivi, sul “Conto”.

Peraltro, il problema di una corretta ed esaustiva rappresentazione dei punti di concordanza tra le gestioni del bilancio e del patrimonio, più volte sottolineato dalla Corte nelle precedenti relazioni, deve essere considerato all’interno della più ampia problematica relativa alla significatività del conto generale del patrimonio ed alla sua leggibilità. Per la valutazione degli andamenti dei dati contabili del conto generale del patrimonio dello Stato non solo è

¹ Legge 31 dicembre 2009, n. 196, “Legge di contabilità e finanza pubblica”.

² Legge 5 agosto 1978, n. 468.

³ Sulla base del SEC’95: ‘Attività finanziarie’ (attività economiche comprendenti i mezzi di pagamento, gli strumenti finanziari ed altre attività economiche aventi natura simile agli strumenti finanziari); ‘Attività non finanziarie prodotte’ (attività economiche ottenute quale prodotto dei processi di produzione); ‘Attività non finanziarie non prodotte’ (attività economiche non ottenute tramite processi di produzione); ‘Passività finanziarie’ (mezzi di pagamento o strumenti finanziari e simili).

⁴ Il decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 è stato emanato in attuazione della delega contenuta nell’art. 5, della legge 3 aprile 1997, n. 94,

indispensabile che nello stesso siano indicate tutte le poste ed i movimenti che ne hanno caratterizzato la gestione, bensì è necessario che sia possibile ricostruire le relazioni che intercorrono tra le diverse iscrizioni.

A titolo esemplificativo di quanto su indicato, si osserva che si riscontrano difficoltà nel verificare le iscrizioni delle poste relative ai fondi di rotazione, che non hanno una omogenea modalità di iscrizione nel conto patrimoniale. A fronte di 27 fondi di rotazione, solo alcuni hanno una scheda patrimoniale, intestata alle “Anticipazioni attive – Fondi di rotazione”, mentre il maggior numero di “fondi” è appostato tra i debiti di Tesoreria con l’indicazione delle disponibilità sui conti correnti. In questo caso non risulta in alcun modo la consistenza patrimoniale del fondo.

Ne consegue che, allo stato, dalla lettura del Conto del patrimonio, non è possibile accertare né il peso complessivo dei fondi di rotazione né le variazioni che sono intercorse durante la gestione dell’anno e che hanno avuto impatto sul “Conto” medesimo.

Lo stesso “Conto di Dare-Avere” della Tesoreria, allegato al conto generale del patrimonio, nella sua sinteticità non consente di ricostruire le poste contabili iscritte sotto le singole voci. Sempre con riferimento alla fattispecie dei fondi di rotazione, si osserva infatti che alla voce “conti correnti” è riportato un dato complessivo che considera diverse operazioni senza che sia possibile individuare le singole gestioni e ricostruire le eventuali relazioni con le modificazioni dello stato patrimoniale del Conto.

Un altro aspetto, che pur rileva nell’esame del conto generale del patrimonio, riguarda l’incompletezza delle informazioni relative ai beni immobili dello Stato, sottolineato dalla Corte anche di recente in occasione dell’esame del decreto legislativo in materia di federalismo demaniale. Nonostante che, negli ultimi anni il legislatore abbia mostrato un maggiore interesse per la piena conoscenza del patrimonio, anche in considerazione della necessità di valorizzare detto patrimonio al fine della riduzione del debito pubblico, i tentativi ad oggi posti in essere, per la redazione di un esaustivo documento, non hanno raggiunto l’obiettivo prefissato. Nella consapevolezza che i risultati raggiunti sono ad oggi insoddisfacenti, la legge finanziaria 2010⁵, al fine della redazione del rendiconto patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato, peraltro già previsto dall’art. 6, comma 8, lett. e), del d.P.R. n. 43 del 2008, e del conto generale del patrimonio dello Stato, ha imposto a tutte le Amministrazioni pubbliche di comunicare al Ministero dell’economia e delle finanze l’elenco dei beni immobili a qualsiasi titolo utilizzati o

⁵ La legge finanziaria 2010 prevede che tutte le Amministrazioni pubbliche ricomprese nell’art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, che utilizzano o detengono, a qualunque titolo, immobili di proprietà dello Stato o dei medesimi soggetti pubblici, comunichino entro il 31 marzo 2010, al Dipartimento del tesoro, l’elenco identificativo dei beni.

detenuti ed ha accompagnato detto obbligo con la previsione della segnalazione alla Corte dei conti degli enti inadempienti.

Dall'attuazione di tale disposizione ci si attende il raggiungimento di un obiettivo mancato per troppo tempo: la ricognizione completa degli immobili di proprietà dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche con l'indicazione del loro valore di mercato. Si tratta di un compito ormai ineludibile anche a seguito dell'avvio del processo di federalismo demaniale, che non potrà avere una sua corretta attuazione senza la completa conoscenza della consistenza del patrimonio, momento prodromico alla individuazione dei beni da trasferire.

Da ultimo, si osserva che per una maggiore leggibilità del "Conto" ed un miglioramento della qualità delle informazioni è altresì necessario migliorare l'attuale sistema informativo coinvolgendo tutti i soggetti che operano con riflessi sul Conto del patrimonio (Ragioneria generale dello Stato, Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del tesoro, Banca d'Italia, Agenzia del Demanio ecc.) al fine di disporre di uno strumento di conoscenza e di analisi delle diverse scritture contabili e dei punti di concordanza tra conto della Tesoreria, gestione del bilancio e gestione del Conto del patrimonio che superi l'attuale segmentazione delle informazioni.

2. Conto generale del patrimonio dello Stato

2.1. Le risultanze

Il Conto 2009 presenta, come per i precedenti esercizi finanziari, un saldo negativo rispetto alle attività di 1.426 miliardi, con un modesto miglioramento sul consuntivo 2008 di 79 miliardi.

(miliardi di euro)

Attività		Passività		Eccedenze +/-	
2008	2009	2008	2009	2008	2009
619,1	785,8	2.123,4	2.211,5	-1.504,3	-1.425,7

Fonte: dati desunti dal Conto generale del patrimonio dello Stato

La forbice tra attività e passività è infatti diminuita, da 1.504,3 miliardi nel 2008 a 1.425,7 nel 2009 per effetto di un incremento complessivo delle attività (+166,7 miliardi) che ha compensato in parte l'incremento (+88,1 miliardi) delle passività.

Tra le attività l'aumento più sensibile è da ricondurre al macroaggregato "attività non finanziarie prodotte"⁶ e, specificatamente, ai differenziali tra avanzo accertato del bilancio (60,9 miliardi da ricondurre ad una complessiva autorizzazione all'accensione di prestiti non totalmente utilizzata), all'aumento netto verificatosi negli elementi patrimoniali (103,3 miliardi) ed al peggioramento dipendente dalle operazioni patrimoniali che hanno avuto riflessi sul

⁶ Capitale fisso, scorte, oggetti di valore.

bilancio (85,6 miliardi). Il differenziale di queste tre voci individua, per la prima volta nell'ultimo quinquennio, il miglioramento patrimoniale di 79 miliardi.

L'avanzo/disavanzo di bilancio segue un *trend* non costante (negativo nel 2005 e nel 2008, positivo negli altri anni ed in particolare nel 2009); ciò è da ricondurre alla maggiore o minore coerenza delle autorizzazioni previsionali alle accensioni di prestiti rispetto al reale utilizzo delle autorizzazioni medesime. Non si può affermare, pertanto, con certezza che si è in presenza di una inversione di tendenza.

Sul punto si sottolinea, altresì, l'esigenza di un esame attento della significatività delle ricadute di alcuni saldi finanziari sulle reali risultanze del conto generale del patrimonio dello Stato che, in taluni casi, ne potrebbe risultare solo formalmente influenzato.

Nel dettaglio, è da registrare un incremento delle attività finanziarie di breve termine, pari a 36,7 miliardi (in controtendenza rispetto al 2008, quando erano diminuite di 41,6 miliardi), dovuto principalmente all'incremento dei residui attivi per denaro da riscuotere, 31,6 miliardi e dei crediti di tesoreria, 5,6 miliardi. E' marginale il decremento dei residui attivi per denaro presso gli agenti della riscossione, pari a 968 milioni.

Anche nel 2009 le attività finanziarie di medio-lungo termine risultano in crescita (11,5 miliardi) per gli incrementi delle voci "titoli diversi dalle azioni" (4 miliardi) da ricondurre alle somme destinate alla sottoscrizione di strumenti finanziari emessi da banche italiane, come disposto dall'art. 12 del DL n. 185 del 2008⁷, nonché alle "azioni ed altre partecipazioni, escluse le quote dei fondi di investimento" (8 miliardi circa)⁸.

Tra le attività finanziarie la voce "crediti" copre l'83,6 per cento del totale (371,2 miliardi); le quote maggiormente rappresentative dei "crediti" sono date dai "crediti di tesoreria" (176,7 miliardi) e dai "residui attivi per denaro da riscuotere" (169,4 miliardi).

All'interno delle attività finanziarie il dato relativo esclusivamente al pacchetto detenuto dallo Stato di "azioni non quotate" indica una diminuzione di circa 3 miliardi, riconducibile nella quasi totalità alla svalutazione della Cassa Depositi e Prestiti dovuta al "*fair value*".

Le "attività non finanziarie prodotte"⁹ hanno avuto un incremento di 118,6 miliardi, dovuto in particolare alla voce "oggetti d'arte" (113 miliardi), di cui solo i beni archivistici ammontano a 110,9 miliardi, nella quasi totalità per sopravvenienze.

⁷ Decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, concernente "Il finanziamento dell'economia attraverso la sottoscrizione pubblica di obbligazioni bancarie speciali e relativi controlli parlamentari e territoriali".

⁸ Quest'ultima voce è da ricondurre all'aumento della partecipazione azionaria al capitale sociale della Banca Europea per gli Investimenti.

⁹ Comprendono beni materiali e immateriali prodotti, quali le abitazioni, i fabbricati non residenziali, i beni immobili di valore culturale, biblioteche e archivi, le opere dell'ingegno ed altro.

Le “attività non finanziarie non prodotte”, che comprendono beni immobili quali i terreni ed i giacimenti, segnano un aumento di soli 244 milioni, confermando il medesimo *trend* di incremento del 2008 (+283 milioni).

La crescita delle passività finanziarie (2.211,5 miliardi; +88,1 miliardi a fronte di un +18 miliardi nel 2008) è da ricondurre alla crescita dei debiti a medio-lungo termine ed essenzialmente alle emissioni di BTP, per complessivi 194,8 miliardi, in parte compensati dai rimborsi.

La situazione del Tesoro (fondo di cassa + crediti di tesoreria – debiti) è migliorata rispetto al precedente esercizio a seguito di una crescita dei crediti ed una riduzione dei debiti (176,7 miliardi i primi¹⁰, 625,8 miliardi i secondi¹¹). Il miglioramento è stato pari a 26,6 miliardi.

Il debito pubblico del Conto del patrimonio dello Stato incide per l'86 per cento sul debito di tutte le Amministrazioni pubbliche (1.515,4 su 1.760,7 miliardi¹²). Con riferimento alla consistenza e composizione del debito pubblico (debito fluttuante + debiti redimibili) a fine esercizio, si osserva che lo stesso è in aumento di 90,1 miliardi per la crescita del debito redimibile (passato da 1.224,8 a 1.319,4) in parte scontata dalla riduzione del debito fluttuante, da 200 a 195 miliardi circa. I debiti redimibili rappresentano l'87,1 per cento del debito pubblico, mentre il debito fluttuante, compreso tra i debiti di Tesoreria, il 12,9 per cento del debito pubblico e l'8,9 delle passività finanziarie.

2.2. I residui passivi perenti

Un'altra voce delle passività finanziarie che, per il suo peso sul dato complessivo, richiede una particolare attenzione riguarda i residui passivi perenti, di parte corrente e di parte capitale.

I residui passivi perenti ammontano a complessivi 86 miliardi, di cui 48,1 di parte corrente e 37,9 di parte capitale. Dall'osservazione dei dati contabili si rileva che mentre i residui di parte corrente crescono di circa 1 miliardo, quelli di parte capitale si riducono di 1,7 miliardi. Tale andamento è da ricondurre ad una crescita dei residui passivi perenti di parte capitale in conseguenza della riduzione dei tempi di mantenimento in bilancio (da sette a tre anni) a decorrere dall'esercizio finanziario 2007. La norma ha trovato, infatti, applicazione dal 1° gennaio 2008 con effetto anche sui residui dell'esercizio precedente.

¹⁰ I crediti di Tesoreria sono composti dalle seguenti voci: Banca d'Italia (disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria), pagamenti da regolare (anticipazioni varie, cedole, interessi BOT ecc.), pagamenti da rimborsare sui c/c del Ministero dell'economia e delle finanze e di altre amministrazioni, da altri crediti.

¹¹ I debiti di Tesoreria sono composti dal debito fluttuante, dai conti correnti, dagli incassi da regolare e da altre gestioni.

¹² Bollettino economico della Banca d'Italia, n. 60 del mese di aprile 2010.

A ciò deve aggiungersi la disposizione recata dal DL n. 78 del 2009 che ha previsto un'accelerazione dei pagamenti a favore delle imprese. A seguito di tale intervento, in particolare la categoria XXIII del bilancio dello Stato "contributi agli investimenti ed alle imprese" ha avuto nell'esercizio in esame un rilevante incremento di reiscrizioni in bilancio di residui passivi perenti.

La tavola che segue illustra gli andamenti dei residui passivi perenti dal 2003.

ANALISI DELLE VARIAZIONI DELLE CONSISTENZE

(milioni di euro)

Residui passivi perenti	Dati	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Variazioni % 2009/2008
Parte corrente	<i>consistenza iniziale</i>	24.702	31.218	35.008	40.106	40.980	46.108	47.100	2,15
	<i>aumenti</i>	8.793	5.709	7.530	3.321	8.354	3.055	3.391	11,00
	<i>diminuzioni</i>	2.277	1.918	2.432	2.446	3.226	2.064	2.376	15,12
	<i>consistenza finale</i>	31.218	35.008	40.106	40.980	46.108	47.099	48.115	2,16
Conto capitale	<i>consistenza iniziale</i>	6.767	6.515	6.777	7.951	9.135	36.777	39.655	7,83
	<i>aumenti</i>	657	1.053	1.734	1.915	30.397	5.854	3.394	- 42,02
	<i>diminuzioni</i>	909	791	560	731	2.755	2.976	5.084	70,83
	<i>consistenza finale</i>	6.515	6.777	7.951	9.135	36.777	39.655	37.966	- 4,26
Totale	<i>consistenza iniziale</i>	31.470	37.733	41.786	48.057	50.115	82.885	86.755	4,67
	<i>aumenti</i>	9.450	6.761	9.263	5.236	38.751	8.909	6.785	-23,84
	<i>diminuzioni</i>	3.186	2.709	2.992	3.178	5.982	5.040	7.460	48,02
	<i>consistenza finale</i>	37.733	41.786	48.057	50.115	82.885	86.755	86.081	-0,78

Fonte: Conto generale del patrimonio dello Stato

Nel 2009, le diminuzioni di passività per reiscrizioni in bilancio (-5,2 miliardi) riguardano con riferimento alle spese di parte corrente (per un totale di 1.675 milioni) in particolare il Ministero dell'economia e delle finanze (829 milioni) ed il Ministero della Difesa (333 milioni). Per quanto riguarda le reiscrizioni dei residui passivi di parte capitale (per un totale di 3.523 milioni), la quota maggiore ha interessato il Ministero dello sviluppo economico (854 milioni), il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (747 milioni) ed il Ministero dell'economia e delle finanze (536 milioni).

2.3. La concordanza tra Conto del patrimonio e Conto del bilancio

Come già osservato al paragrafo 1, il rilievo delle risultanze del conto del bilancio sul Conto del patrimonio ha evidenziato l'esigenza di rendere chiaramente leggibili i punti di concordanza tra le due gestioni; la Corte più volte si è espressa in tal senso in sede di relazioni al Parlamento, richiamando l'attenzione anche sulla prospettazione dei movimenti sottesi alla gestione di Tesoreria, non sempre agevolmente riconducibili alle risultanze del conto del bilancio e del Conto del patrimonio.

La Sezione II del Conto è dedicata ai punti di concordanza del bilancio (sia sul versante dell'entrata che della spesa) con il Conto del patrimonio. Dall'esercizio 2008, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato predispone un documento, distinto per amministrazioni, missioni e programmi ed allegato al rendiconto, dei punti di concordanza tra gli impegni complessivi risultanti dal bilancio consuntivo (definiti accertamenti di competenza del bilancio) ed il conto medesimo. Questo allegato è un utile strumento per acquisire ulteriori informazioni per un'analisi degli effetti sul "Conto" della gestione del bilancio di competenza delle missioni e dei programmi.

Significativa è la rappresentazione della concordanza con le categorie economiche dell'entrata e della spesa. La categoria economica del bilancio finanziario, sul versante dell'entrata, che è stata maggiormente influenzata da operazioni di natura patrimoniale è stata la categoria IX "Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione" (+2 miliardi). Trattasi di entrate extra-tributarie, principalmente entrate ricorrenti derivanti da redditi da capitale imputati al Ministero dell'economia e delle finanze, per dividendi dovuti dalle società per azioni derivate dalla trasformazione di enti pubblici (in particolare, di 935 milioni circa relativi ai dividendi conferiti dall'ENI S.p.A. e di 509 milioni da ENEL S.p.A.).

Tra le società non quotate, 171 milioni circa sono stati conferiti dalla Cassa Depositi e Prestiti e 135 dalla SACE.

Sul versante della spesa le categorie economiche che hanno rappresentato incrementi sul patrimonio più significativi sono: la categoria XXXI "acquisizione di attività finanziarie" (4 miliardi circa per aumenti di attività e 51 milioni per diminuzioni di passività); la categoria XXI "investimenti fissi lordi e acquisto di terreni" (circa 506 milioni per aumenti di attività e 769 milioni per diminuzioni di passività); la categoria II "consumi intermedi" (circa 289 milioni per aumenti di attività e circa 407 milioni per diminuzioni di passività).

Altro aspetto di interesse è la concordanza con la classificazione funzionale della spesa per missioni e programmi. Dei 716 miliardi che risultano dal prospetto di concordanza quali spese, 5,8 miliardi hanno avuto impatto sul patrimonio quali incrementi di attività e 180,7

miliardi per diminuzioni di passività. Complessivamente, il 26 per cento della spesa indicata nel prospetto di concordanza ha avuto riflessi sul patrimonio.

Le risultanze del 2009, al netto delle risorse allocate nelle missioni di più ampio impatto finanziario, di cui si dirà di seguito, mostrano che la missione “Difesa e sicurezza del territorio” ha il maggior peso in termini di effetti sul patrimonio dello Stato; all’interno della missione “Difesa e sicurezza”, il programma che ha avuto un maggior impatto sul patrimonio è “Pianificazione delle forze armate e approvvigionamenti militari” (873 milioni, pari al 73,5 per cento sul totale della missione), di cui la maggior parte è da ricondurre al macroaggregato “investimenti” in termini di aumento di attività e riduzione di passività (complessivamente, 533 milioni).

Mentre per la missione “Difesa” la quota maggiore di riflessi sul patrimonio è da rapportare ad aumenti di attività, nelle missioni “Competitività e sviluppo delle imprese”, “Ricerca ed innovazione”, “Diritto alla mobilità” e “Infrastrutture pubbliche e logistiche”, gli effetti si evidenziano nella quasi totalità come diminuzioni di passività.

La tavola che segue illustra i riflessi che le quattro missioni su richiamate hanno avuto sul Conto del patrimonio.

(milioni di euro)

Missione	Aumenti di attività (a)	Diminuzioni di passività (b)	Totale (a)+(b)
5. Difesa e sicurezza del territorio	761	426	1.187,00
11. Competitività e sviluppo delle imprese	82	695	777,00
17. Ricerca e innovazione	1	588	589,00
13. Diritto alla mobilità	18	554	572,00
14. Infrastrutture pubbliche e logistiche	0,1	415	415,10

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del Conto generale del patrimonio

3. Il quadro complessivo delle partecipazioni nelle società con capitale statale

Al Conto del patrimonio per l’esercizio 2009 sono state allegate schede informative, peraltro riferite all’esercizio 2008, 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. La difficoltà di disporre dei dati anzidetti aggiornati all’esercizio di riferimento è da ricondurre ai tempi di approvazione dei bilanci da parte delle società.

Peraltro, i dati sono stati integrati con quelli del Dipartimento del tesoro del MEF, con l’indicazione della quota di partecipazione al 31 dicembre 2009.

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 l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo.

Sono qui di seguito riportati i dati delle partecipazioni dirette del Ministero dell'economia e delle finanze dello Stato nelle società per azioni quotate.

AMMINISTRAZIONE PARTECIPANTE: MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

(migliaia di euro)

<i>Società</i>	% di partecipazione	Valore nominale complessivo 31/12/ 2006	% di partecipazione	Valore nominale complessivo 31/12/2007	% di partecipazione	Valore nominale compless. 31/12/2008	% di partecipazione 31/12/2009
Alitalia – Linee Aeree Italiane S.p.A.	49,90	647.349	49,90	647.351	49,90	647.351	49,90
Enel S.p.A.	21,13	1.305.237	21,13	1.305.397	21,10	1.305.238	13,88
Eni S.p.A.	20,31	813.443	20,31	813.443	20,31	813.443	20,31
Finmeccanica S.p.A.	33,77	630.856	33,75	630.856	30,2	768.357	30,18
SEAT S.p.A.	0,10	238	0,10	238	0,10	238	0,10
Telecom Italia Media S.p.A.	0,02	24	0,02	24	0,02	24	0,02

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del Conto generale del patrimonio dello Stato e del Dipartimento del tesoro- MEF

La partecipazione del Ministero all'Alitalia S.p.A., in amministrazione straordinaria, prosegue alla medesima quota del 49,9 per cento. Per quanto riguarda la partecipazione alla SEAT S.p.A. ed a Telecom Italia Media nell'esercizio in esame è stata mantenuta la medesima quota di partecipazione, peraltro assai bassa. Recentemente le quote di partecipazione sono state vendute.

Nel settore energetico, a seguito della fusione tra la G.R.T.N. S.p.A. e la TERNA S.p.A. è diventato operativo il gestore del sistema elettrico G.S.E. S.p.A., capogruppo di due società controllate A.U. (Acquirente Unico) e G.M.E. (Gestore del Mercato Elettrico). Azionista unico del G.S.E. è il Ministero dell'economia e delle finanze, che esercita i diritti dell'azionista con il Ministero dello sviluppo economico. La nuova Società ha trasferito a TERNA S.p.A. il ramo di azienda relativo alle attività di dispacciamento, trasmissione e sviluppo della rete di trasmissione ed ora si concentra sulla gestione delle fonti rinnovabili.

Nel mese di novembre 2006 le azioni relative alla partecipazione del Ministero dell'economia e delle finanze in Patrimonio Stato S.p.A. sono state trasferite a FINTECNA S.p.A. Per tale ragione, la "Patrimonio" non risulta più nell'elenco delle partecipazioni dirette.

Le tavole che seguono illustrano le società per azioni non quotate cui partecipa lo Stato ripartite per Amministrazioni.

AMMINISTRAZIONE PARTECIPANTE: MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

(migliaia di euro)

<i>Società</i>	% di partecipazione	Valore nominale complessivo 31/12/2006	% di partecipazione	Valore nominale Complessivo 31/12/2007	% di partecipazione	Valore nominale Complessivo 31/12/2008	% di partecipazione 31/12/2009
Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo	100,00	1.126.383	100,00	1.126.383	100,00	1.126.383	100,00
Anas S.p.A.	100,00	2.269.892	100,00	2.269.892	100,00	2.269.892	100,00
Arcus S.p.A.	100,00	8.000	100,00	8.000	100,00	8.000	100,00
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.	70,00	2.450.000	70,00	2.450.000	70,00	2.450.000	70,00
Cinecittà Luce S.p.A.	100,00	75.400	100,00	75.400	100,00	75.400	100,00
Coni Servizi S.p.A.	100,00	1.000	100,00	1.000	100,00	1.000	100,00
Consap S.p.A.	100,00	5.200	100,00	5.200	100,00	5.200	100,00
Consip S.p.A.	100,00	5.200	100,00	5.200	100,00	5.200	100,00
Enav S.p.A.	100,00	1.121.744	100,00	1.121.744	100,00	1.121.744	100,00
Eur S.p.A.	90,00	580.723	90,00	580.723	90,00	580.723	90,00
Ferrovie dello Stato S.p.A.	100,00	38.790.425	100,00	38.790.425	100,00	38.790.425	100,00
Fintecna S.p.A.	100,00	240.079	100,00	240.079	100,00	240.079	100,00
GSE S.p.A.					100,00	26.000	100,00
Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.	100,00	340.000	100,00	340.000	100,00	340.000	100,00
ISVEIMER S.p.A.	33,18	20.698	33,18	20.698	33,18	20.698	In liquidazione
Italia Lavoro S.p.A.	100,00	74.786	100,00	74.786	100,00	74.786	100,00
Italtrade S.p.A.	100,00	10.200	100,00	10.200	100,00	10.200	In liquidazione
LAM.FOR. S.r.l.	100,00	6.344	100,00	6.344	100,00	6.344	In liquidazione
MEFOP S.p.A.	56,33	58	56,33	58	57,75	60	57,06
Poste Italiane S.p.A.	65,00	848.971	65,00	848.971	65,00	848.971	65,00
RAI Radio Televisione Italiana S.p.A.	99,56	241.447	99,56	241.447	99,56	241.447	99,56
Sace S.p.A.	100,00	7.840.053	100,00	4.340.053	100,00	4.340.053	100,00
Sicot S.r.l.	100,00	2.500	100,00	2.500	100,00	2.500	100,00
SOGEI S.p.A.	100,00	28.830	100,00	28.830	100,00	28.830	100,00
Sogesid S.p.A.	100,00	54.820	100,00	54.820	100,00	54.820	100,00
Sogin S.p.A.	100,00	15.100	100,00	15.100	100,00	15.100	100,00
SOSE S.p.A.	88,89	2.066	88,89	2.066	88,89	2.066	
EXPO 2015 S.p.A.	Società partecipata dal 2009						40
RAM Spa - Rete Autostrade Mediterranee	Società partecipata dal 2009						100
Studiare Sviluppo srl.	Società partecipata dal 2009						100

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del Conto generale del patrimonio dello Stato e del Dipartimento del tesoro- MEF

Nel 2009 il Ministero dell'economia e delle finanze ha acquisito partecipazioni in EXPO 2015 S.p.A, in R.A.M. S.p.A. - Rete Autostrade Mediterranee e in Studiare Sviluppo S.r.l., mentre risultano in liquidazione ISVEIMER S.p.A, ITALTRADE S.p.A. e LAM.FOR. S.r.l..

AMMINISTRAZIONE PARTECIPANTE: MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI

(migliaia di euro)

Società	% Partecipazione	Valore nom. Complessivo 31/12/2006	% Partecipazione	Valore nom. Complessivo 31/12/2007	% Partecipazione	Valore nom. Complessivo 31/12/2008	% Partecipazione 31/12/2009
Buonitalia S.p.A.	70,00	350	70,00	350	70,00	350 0	70,00
Agenzia di Pollenzo S.p.A.			3,92	1.00 0	3,92	1.000	3,905
ISA S.p.A.	100,00	300.000	100,00	300.000	100,00	300.000	100

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del Conto generale del patrimonio dello Stato e del Dipartimento del tesoro- MEF

AMMINISTRAZIONE PARTECIPANTE: MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

(migliaia di euro)

Società	% Partecipazione	Valore nom. Complessivo 31/12/2006	% Partecipazione	Valore nom. Complessivo 31/12/2007	% Partecipazione	Valore nom. Complessivo 31/12/2008	% Partecipazione 31/12/2009
SO.FI.COOP.	83,00	33.402	99,61	33.410	99,61	33.410	
CFI Cooperazione Finanza Impresa S.C.P.A.	98,26	82.320	98,26	82.320	97,87	82.320	97,87
Simest S.p.A.	76,00	125.139	76,00	125.139	76,00	125.139	76,00

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del Conto generale del patrimonio dello Stato e del Dipartimento del tesoro- MEF

AMMINISTRAZIONE PARTECIPANTE: MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI

(migliaia di euro)

Società	% Partecipazione	Valore nom. Complessivo 31/12/2006	% Partecipazione	Valore nom. Complessivo 31/12/2007	% Partecipazione	Valore nom. Complessivo 31/12/2008	% Partecipazione 31/12/2009
Ales Arte, Lavoro e Servizi S.p.A.	30,00	1.684	30,00	1.684	30,00	1.684	100

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del Conto generale del patrimonio dello Stato e del Dipartimento del tesoro- MEF

La legge n. 69 del 2009¹³ (art. 26) ha attribuito al Ministero per i beni e le attività culturali l'intero pacchetto azionario, ripartito in precedenza con Italia Lavoro S.p.A., con contestuale riduzione, nel patrimonio di questa Società, del valore contabile corrispondente alla partecipazione trasferita.

4. 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 cui conti patrimoniali sono esposti secondo la classificazione SEC'95.

4.1. Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato

Quanto all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, al 31 dicembre 2009, il "Conto" presenta un saldo negativo di 372,7 milioni con un ulteriore peggioramento (-12

¹³ Legge 18 giugno 2009, n. 69.

milioni) rispetto al saldo del 2008 (-360,7 milioni). La pur importante riduzione delle passività (da 5,3 a 3,1 miliardi) è stata assorbita da una forte riduzione della parte attiva (da 4,9 a 2,7 miliardi).

Si conferma un andamento in crescita delle passività determinato anche negli anni scorsi da un decremento delle attività finanziarie.

4.2. Istituto Agronomico per l'Oltremare

Per ciò che concerne l'Istituto Agronomico per l'Oltremare, la situazione patrimoniale a fine esercizio accerta un patrimonio netto di 6,7 milioni (10,8 di attività e 4,1 di passività), con un miglioramento di 2 milioni rispetto al precedente esercizio.

Tale miglioramento deriva sostanzialmente dal decremento delle passività finanziarie (1,8 milioni), in ordine alla riduzione dei residui passivi propri.

5. Il patrimonio immobiliare dello Stato

5.1. Il censimento del patrimonio immobiliare dello Stato

Dal Conto del patrimonio risulta una consistenza dei beni immobili al 31 dicembre 2009 pari a circa 54 miliardi¹⁴ con un incremento di 2,9 miliardi dal 2008. Sul punto si osserva, preliminarmente, che permane un disallineamento tra la classificazione SEC'95 e la classificazione, all'interno del Conto medesimo, per categoria. Quest'ultima accerta un valore di 52,6 miliardi, molto vicino al dato comunicato dall'Agenzia del Demanio nel Riepilogo per il 2009 (51,9 miliardi). In merito a tali scostamenti tra i dati si richiede un approfondimento al fine di raggiungere un'omogeneità nei criteri di esposizione e di valutazione.

Un incremento inferiore rispetto a quello del 2008 sul 2007 (18,9 miliardi) è da ricondurre in particolare all'iscrizione nel Conto del patrimonio dei beni di valore culturale. Categoria quest'ultima che, anche nell'esercizio in esame, è stata ulteriormente valorizzata (+2,2 miliardi), segno di una maggiore attenzione anche da parte del Ministero per i beni e le attività culturali e dell'Agenzia del Demanio. Nel "Conto" del 2008 per la prima volta erano stati iscritti i beni artistici ed archeologici (+15,9 miliardi). Il Ministero, anche per dare attuazione al disposto dalla legge finanziaria 2010, sta proseguendo nell'attività di censimento dei beni, che coinvolge soprattutto le articolazioni periferiche dell'Amministrazione¹⁵.

Sono in incremento, anche se in misura minore, le voci "fabbricati non residenziali" (635,9 milioni) e "altre opere" (68,7 milioni), mentre si è ridotta, seppur di un valore non significativo, la voce "abitazioni" (15,2 milioni) per effetto di un decremento della consistenza

¹⁴ In base alla classificazione SEC'95.

¹⁵ E' stata emanata una circolare per dare attuazione al disposto di cui all'art. 2, comma 222 della legge finanziaria 2010 attraverso una ricognizione di tutti i beni immobili detenuti a qualsiasi titolo dall'Amministrazione.

delle abitazioni gestite dagli ex I.A.C.P., in parte recuperata dall'incremento del valore dei fabbricati civili ad uso abitativo per alloggi di servizio.

L'incremento dei “fabbricati non residenziali” è dovuto alla crescita di 1,05 miliardi dei “fabbricati civili adibiti ai fini istituzionali (uso governativo e caserme)”, in parte compensato dalla riduzione della voce “altro”, per 444 milioni.

Per quanto riguarda i beni immobili, nonostante gli interventi del legislatore (già dal 2001 con la legge n. 351), sino ad oggi è risultata scarsa la capacità di rendere economicamente redditizi i cespiti immobiliari del patrimonio dello Stato, a causa prima di tutto della non chiara e completa conoscenza dei beni.

Come già osservato nelle premesse, la necessità di procedere all'aggiornamento dei valori dei beni è oggi ancora più sentita dopo l'avvio del procedimento di attuazione del federalismo demaniale anche per una più corretta iscrizione dei beni nei conti delle Amministrazioni riceventi.

Negli ultimi anni diverse sono state le norme che hanno previsto, nell'ambito delle procedure di dismissione, programmi unitari di valorizzazione degli immobili pubblici. In tal senso si è mossa prima la Finanziaria 2007 e successivamente la Finanziaria 2008, che ha introdotto il “piano di valorizzazione dei beni pubblici per la promozione e lo sviluppo dei sistemi locali”, con la finalità di promuovere processi di sviluppo locale attraverso il recupero dei beni immobili pubblici. Da ultimo, la già richiamata legge finanziaria 2010, (articolo 2, comma 222) ha disposto un'attività di ricognizione dei beni imponendo l'obbligo a tutte le Amministrazioni pubbliche di comunicare gli immobili a qualsiasi titolo detenuti.

I dati ancora parziali elaborati dal Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze non consentono ad oggi alcuna valutazione in merito alla consistenza dei beni. E' comunque significativo che già abbiano utilizzato il sistema informativo realizzato dal Dipartimento del tesoro 4.010 soggetti istituzionali, di cui più di 3 mila hanno inserito i dati. In particolare, si sono iscritti alla procedura telematica 6 Regioni, 1 Provincia autonoma, 66 Province e 3.193 Comuni¹⁶.

La fase di ricevimento ed elaborazione dei dati sarà seguita dall'attivazione delle procedure di valorizzazione in collaborazione con l'Agenzia del Territorio, per la realizzazione di un sistema conoscitivo dei valori dei beni patrimoniali, in ragione delle loro caratteristiche ed ubicazioni. Questa attività, é da presumere, porterà ad una ulteriore crescita del dato della consistenza.

¹⁶ Sono stati comunicati, al 31 marzo 2010, 41.862 fabbricati, di cui 39.179 accatastati. Di questi, l'87,67 per cento risulta di proprietà delle Amministrazioni, mentre il 3,66 per cento in locazione passiva. I terreni sono 70.735, di cui 69.886 accatastati. Il 95 per cento risulta di proprietà.

Classificazioni	Consistenza al 31/12/2008	Variazioni nell'anno		Consistenza al 31/12/2009
		In aumento	In diminuzione	
Abitazioni (inclusi alloggi di servizio, rurali ad uso abitativo ecc..)	1.923.488.017,72	249.609.416,31	264.797.362,53	1.908.300.071,50
Altre opere (impianti sportivi)	56.609.957,76	950.239,00	217.817,00	57.342.379,76
Beni immobili di valore culturale	15.901.583.818,96	2.302.160.628,45	89.296.591,53	18.114.447.855,88
Diritti reali di godimento su beni altrui	72.464.564,64	447.845,71	1.096.202,00	71.816.208,35
Fabbricati non residenziali (adibiti ad uso governativo, rurali ecc..)	29.246.037.132,29	2.241.055.616,82	1.605.094.588,10	29.881.998.161,01
Terreni	3.800.144.003,18	316.976.123,38	76.416.044,48	4.040.704.082,08
Giacimenti	56.471.059,89	3.713.450,55	189.756,88	59.994.753,56
Risorse biologiche non coltivate	292.844,26	0,00	0,00	292.844,26
Totale complessivo	51.057.091.398,70	5.114.913.320,22	2.037.108.362,52	54.134.896.356,40

Fonte: Conto del patrimonio dello Stato

Il maggior numero di immobili sono ubicati nella regione Lazio (5.078) con un valore economico complessivo di 12,3 miliardi (di cui 11,2 miliardi sono riferiti a fabbricati). Segue il Veneto con 3.893 beni, per un valore complessivo di 1,5 miliardi (1,3 per fabbricati), mentre nella regione Lombardia si trovano 2.789 beni per un valore complessivo di 2,7 miliardi (2,5 per fabbricati) ed in Campania 1.885 beni per un valore di 2,5 miliardi (2,3 per fabbricati). E' altresì di rilievo il valore complessivo dei beni nella regione Toscana, 2 miliardi (1,9 per fabbricati) a fronte di 2.507 beni¹⁷.

Ai beni ubicati sul territorio nazionale devono aggiungersi 344 beni che si trovano all'Estero, per un valore economico di 718 milioni.

Nel Lazio si trovano 1.020 beni non disponibili, per un valore totale di 844 milioni, in Sicilia (742 beni) per un valore di 617 milioni; mentre nel Veneto è ubicato il maggior numero di beni disponibili (1.990) per un valore di 344 milioni, seguito dal Lazio con 1.620 beni, peraltro di maggior valore complessivo, 674 milioni¹⁸. Complessivamente, la consistenza dei beni disponibili è di circa 3 miliardi.

5.2. I risultati delle vendite effettuate dall'Agenzia del Demanio

La materia della vendita dei beni immobili appartenenti al patrimonio dello Stato è disciplinata dalla legge finanziaria 2005 e dalla legge finanziaria 2007, che ha previsto la facoltà

¹⁷ Fonte: Agenzia del Demanio.

¹⁸ Fonte: Agenzia del Demanio.

per l'Agenzia del Demanio¹⁹ di vendere direttamente delle unità residenziali occupate, riconoscendo agli inquilini il diritto di prelazione, di cui alla legge n. 662 del 1996 (con la riduzione del 30 per cento del valore di mercato).

Nel 2009 sono stati stipulati contratti di vendita per un valore complessivo di circa 112 milioni con un incremento rispetto al 2008 (61,4 milioni). Sono stati altresì trasferiti 3.200 alloggi costruiti ai sensi delle leggi speciali in materia di edilizia residenziale (di cui 3.060 trasferiti ai comuni).

Per quanto riguarda l'attività di conservazione, utilizzo e redditività degli edifici e di altri beni storico-artistici, nel 2009 l'Agenzia del Demanio ha realizzato 12 interventi per una spesa complessiva di 3,6 milioni, riferibili comunque ad interventi già avviati in anni precedenti.

5.3. I beni immobili del Ministero della difesa

Tra i beni immobili in uso al Ministero della difesa 1.780 comprensori sono classificati beni demaniali e 1.199 sono classificati al patrimonio indisponibile. Gli alloggi di servizio, che appartengono al demanio pubblico militare, comprendono 18.421 unità abitative.

Come è noto ai beni del demanio pubblico militare non è attribuito alcun valore mentre la valutazione dei beni del patrimonio indisponibile è di competenza dell'Agenzia del Demanio.

I beni demaniali una volta sdemanializzati sono trasferiti all'Agenzia del Demanio che ne cura la gestione. Dal 2007 sono stati adottati 51 decreti di sdemanializzazione e sono stati emessi tre provvedimenti di individuazione degli immobili non più necessari ai fini militari da trasferire all'Agenzia del Demanio.

I provvedimenti di cui sopra sono stati adottati ai sensi della legge finanziaria 2007 e di quella successiva per il 2008²⁰, che hanno previsto la dismissione di beni immobili del Ministero della difesa non più funzionali ai fini istituzionali demandando allo stesso Ministero l'individuazione dei beni da mantenere in uso, suscettibili di permuta con gli enti territoriali.

Sul punto si osserva, preliminarmente, che la valutazione degli effetti economici delle operazioni di permuta è resa difficoltosa dal mancato rispetto in taluni casi da parte dell'Amministrazione dell'art. 111 del regolamento di contabilità generale dello Stato, che dispone che nei decreti di approvazione dei contratti per i quali segua una variazione nel valore del patrimonio dello Stato, deve essere indicato l'aumento o la diminuzione corrispondente.

¹⁹ All'Agenzia del Demanio sono attribuiti i compiti relativi all'amministrazione dei beni immobili dello Stato (art. 65, del d.lgs. n. 300 del 1999, ed art. 2 dello Statuto), e tra gli altri le cartolarizzazioni di immobili pubblici, le dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico ed il trasferimento a titolo gratuito agli enti locali degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

²⁰ Rispettivamente, legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 263 e legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 1, comma 320.

I beni non più funzionali ai fini istituzionali rientrano nel patrimonio dello Stato e l'Agenzia del Demanio procede alla loro valorizzazione ovvero alla loro vendita.

Come già osservato nella relazione sul 2008, l'applicazione delle norme richiamate ha fatto conseguire risultati modesti ed è stata caratterizzata da incertezze e rettifiche. Anche con il provvedimento del mese di dicembre 2008 si è proceduto a rettificare il decreto del 2007, espungendo alcuni beni che hanno riacquisito l'originaria natura giuridica.

Il valore complessivo dei beni oggetto dei tre provvedimenti ricognitivi²¹ è di circa 2 miliardi.

Nel 2009 l'Agenzia del Demanio ha proceduto alla vendita dei beni immobili del Ministero della difesa ai sensi della legge finanziaria 2007 per un valore di circa 8 milioni.

Da ultimo, la legge finanziaria 2010 (art. 2, comma 27) ha previsto la costituzione di Difesa Servizi S.p.A., con la finalità anche di valorizzare e gestire il patrimonio immobiliare militare fatta eccezione per le attività di alienazione. Lo Statuto non risulta ancora approvato.

5.4. I risultati delle vendite di Patrimonio dello Stato S.p.A.

Nel 2009 sono stati ceduti immobili ad un prezzo di vendita complessivo di 15,4 milioni. A seguito di tali cessioni residuano 21 unità immobiliari, parte di 17 compendi in merito ai quali la Società ha comunicato uno scarso interesse commerciale.

Risulta un incremento dei crediti commerciali (3,2 milioni) da ricondurre a dilazioni dei pagamenti relativi alle cessioni di tre unità immobiliari. Le vendite concluse nell'ultimo biennio hanno comportato il dimezzamento degli introiti da locazione. Rimangono in gestione alla Società immobili, tra cui ex carceri per circa 4 milioni, per un valore di bilancio complessivo di 29,4 milioni.

5.5. Il demanio marittimo

A seguito del conferimento di funzioni sul demanio marittimo alle Regioni ed agli Enti locali, spetta a questi ultimi la determinazione e l'introito dei proventi (legge n. 296 del 2007 e successiva circolare dell'Agenzia del Demanio del marzo 2007). Competono invece all'Agenzia, sulla base della convenzione di servizio stipulata con il Ministero dell'economia e delle finanze, la cura e la tutela delle ragioni dominicali delle aree del demanio ed il controllo degli introiti dei canoni demaniali accertati e riscossi.

Complessivamente la superficie delle aree demaniali marittime è di circa 828 milioni di mq., come da tavola che segue:

²¹ Decreti del Ministero della difesa d'intesa con l'Agenzia del Demanio 27 febbraio 2007, del 25 luglio 2007 e del 23 dicembre 2008.

Regione	Superficie mq.	Superficie coperta mq.
Abruzzo	7.684.413	143.895
Basilicata	8.452.285	13.527
Calabria	57.347.091	677.955
Campania	18.403.214	648.588
Emilia Romagna	20.620.473	272.380
Friuli-Venezia Giulia	40.515.793	501.457
Lazio	14.722.684	545.501
Liguria	18.514.320	1.584.417
Marche	7.844.351	275.445
Molise	7.091.524	152.978
Puglia	48.713.176	423.248
Sardegna	141.317.990	367.199
Sicilia	63.060.442	888.423
Toscana	24.324.409	679.465
Veneto	349.520.885	560.053
Superficie totale	828.133.050	7.734.530

Fonte: dati del Sistema Informativo Demanio Marittimo S.I.D.

Con riguardo all'attività di gestione delle concessioni, la Corte²² ha sottolineato che gli introiti dello Stato derivanti dalle concessioni marittime sono stati sempre molto inferiori alle previsioni di bilancio e che tale divario è da ricondurre alle carenze gestionali che non consentono di raggiungere gli obiettivi stabiliti dalle leggi in materia ed ad una costante tendenza a sovrastimare le capacità e le possibilità di incasso. Carente è stata altresì la lotta contro l'inadempimento dell'obbligo di pagare i canoni e le conseguenti azioni coattive hanno dato esiti incerti e deludenti in termini di incassi.

Il decreto legislativo in materia di federalismo demaniale ha ora stabilito (art. 3, comma 1, lett. a) il trasferimento del demanio marittimo con le pertinenze alle Regioni. La Corte apprezza la scelta di non frazionare il demanio marittimo tra diversi livelli di governo nell'ambito di ciascuna realtà regionale, soluzione che, ove accolta, avrebbe potuto comportare l'attribuzione dei beni ad un livello di governo non pienamente adeguato a gestirli nel modo più efficiente e, di conseguenza, più produttivo.

5.6. Il Demanio aeroportuale

Nell'ambito delle indagini volte ad analizzare il corretto ed economico utilizzo del patrimonio pubblico, la Corte²³ ha esaminato la gestione dei sedimi aeroportuali di Roma Fiumicino e di Malpensa. Nel rinviare per un approfondimento degli esiti dell'indagine alla relativa deliberazione, si richiama l'attenzione su alcune criticità sottolineate dalla Corte e che riguardano in particolare le forme di affidamento delle concessioni, i canoni demaniali ed i loro aggiornamenti, gli investimenti infrastrutturali ed i rapporti intercorrenti tra i diversi settori della

²² Sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 29-2008-G.

²³ Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, adunanza del 25 maggio 2010, n. 14.

P.A. interconnessi nelle fasi della programmazione, amministrazione, gestione, controllo e vigilanza dei sistemi aeroportuali.

Con riguardo ai canoni demaniali, che costituiscono una fonte di finanziamento dell'ENAC, si sottolinea che la disciplina è stata oggetto di diverse modifiche. Negli anni 1999/2000 il canone era determinato in misura pari al 10 per cento dell'importo complessivo delle entrate per l'ENAC derivanti dai diritti per l'uso degli aeroporti. Questa misura è stata prorogata anche per gli anni 2001/2002, mentre per il 2003 è stata fissata secondo convenzioni internazionali, stabilendo una proporzione diretta tra canoni ed unità di traffico gestita. Questa metodologia è stata modificata nel corso del 2006, con la riduzione del 75 per cento dei canoni demaniali motivando tale intervento con la necessità di incrementare la competitività del sistema del trasporto aereo nazionale.

Con riferimento alle entrate per il pagamento delle concessioni, l'indagine ha posto in risalto la mancanza di attenzione delle diverse Amministrazioni competenti in materia di entrate nella gestione di questi particolari introiti. Sul relativo capitolo del bilancio dello Stato, infatti, non sono state iscritte né le previsioni iniziali né quelle definitive; è possibile solo rilevare i dati del riscosso, il cui ammontare per il biennio 2007/2008 risulta nettamente inferiore a quanto previsto dalla legge finanziaria 2007. Ritardi sono stati altresì evidenziati dall'indagine in parola nella realizzazione degli investimenti aeroportuali programmati.

Inoltre, si è accertato che, sebbene tali aeroporti rientrino tra i beni appartenenti al Demanio Pubblico dello Stato – ramo Aeronautico e siano ricompresi nell'ambito della classificazione europea dei conti di cui al SEC'95, gli stessi non risultano essere stati mai assunti nella consistenza patrimoniale dello Stato con iscrizione nelle relative schede, con la conseguenza che non sono registrati gli incrementi di valore a seguito di opere di miglioria e di manutenzione effettuati con fondi statali.

Tale situazione, oltre a vanificare il ruolo svolto dall'Agenzia del Demanio, cui è affidato il compito di amministrare i beni immobili dello Stato razionalizzandone e valorizzandone l'uso, anche attraverso la loro gestione economica, incide negativamente sulla stessa significatività dei dati iscritti nel conto generale del patrimonio dello Stato, limitandone, tra l'altro, la possibilità di confronto con quelli riportati nei conti dei restanti Paesi europei che hanno adottato la predetta classificazione.

5.7. La gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata

La materia della gestione e della vendita dei beni confiscati alla mafia è stata oggetto nell'anno in esame di diversi interventi normativi. In particolare, la legge n. 94 del 2009²⁴ ha

²⁴ Legge 15 luglio 2009, n. 94.

rivisto il sistema di gestione e di assegnazione degli immobili e delle aziende confiscate alla criminalità organizzata, a partire dal momento della stima dei beni che deve essere prioritariamente desunta dagli atti giudiziari, salva la facoltà dei prefetti di richiederla alle filiali dell'Agenzia del Demanio. Si tratta di disposizioni che vogliono accelerare i tempi di utilizzazione dei beni²⁵.

Al 31 dicembre 2009 i beni immobili definitivamente confiscati sono 9.198, di cui 478 confiscati nel 2009. Complessivamente sono stati destinati a finalità pubblicistiche 5.726 beni, mentre 376 sono usciti dalla gestione senza una formale destinazione per cause varie come le revoche della confisca, esecuzioni immobiliari ecc..

Gli immobili ancora da destinare sono 3.096; l'8 per cento in quanto il procedimento è sospeso *ex lege* per la pendenza di un sequestro penale, il 69 per cento poiché la procedura di destinazione è sospesa per ostacoli quali gravami ipotecari, pendenza di azioni giudiziarie ecc..

Proprio i gravami ipotecari sono i maggiori ostacoli al riutilizzo dei beni.

La Sicilia, pur avendo ridotto il proprio *stock* di circa il 7 per cento rispetto al 2008, continua ad essere la regione in cui si è concentrato il numero maggiore di beni da destinare (il 65 per cento del totale).

Il totale dei beni immobili confiscati mantenuti al patrimonio indisponibile dello Stato, per un valore complessivo di oltre 186 milioni, sono 816, di cui 627 per finalità di ordine pubblico (Arma dei Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Finanza ecc); 71 per finalità di protezione civile; 19 per finalità di giustizia, 36 per usi governativi e 63 per finalità produttive. Sono stati trasferiti 4.900 beni, di cui 3.720 destinati a finalità sociali e 1.190 a finalità istituzionali, per un valore complessivo di 615 milioni²⁶.

Al 31 dicembre 2009, complessivamente è stato consegnato agli enti assegnatari l'87 per cento dei beni destinati (602 nel 2009). Alla medesima data risultano confiscate 1.223 aziende, di cui 79 nel 2009. Il picco più alto è stato registrato negli anni 2007/2008, mentre nell'esercizio in esame si è registrato un rallentamento delle procedure di prevenzione patrimoniale penale. Il 71 per cento delle aziende confiscate è concentrato in Sicilia, Campania e Lombardia, e sono costituite per il 69 per cento da società a responsabilità limitata e da imprese individuali.

Da ultimo si segnala che il DL n. 4 del 2010²⁷ ha istituito l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

²⁵ L'Agenzia procede alla richiesta di manifestazione di interesse, senza che siano necessari i pareri del prefetto e del Comune per la formulazione della proposta di destinazione. Le filiali dell'Agenzia del Demanio devono, entro 90 giorni dalla comunicazione dell'avvenuta confisca, procedere alla formulazione di una proposta di destinazione. Il decreto di destinazione è del prefetto e non più dell'Agenzia, e deve essere emanato entro 90 giorni dalla proposta di destinazione (entro 180 giorni per le operazioni particolarmente complesse).

²⁶ Degli immobili trasferiti agli enti locali per finalità sociali, 852 sono stati destinati per attività sociali, 994 a sede di associazioni, 119 per la realizzazione di progetti speciali.

²⁷ Decreto legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito con modificazioni nella legge 31 marzo 2010, n. 50.

L'Agenzia, dotata di personalità giuridica di diritto pubblico ed autonomia organizzativa e contabile, è sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'interno. All'Agenzia sono affidati il monitoraggio dell'avanzamento dell'intero procedimento di sequestro e confisca dei beni e l'amministrazione dei beni medesimi nel periodo che precede l'assegnazione. I rapporti tra l'Agenzia in parola e l'Agenzia del Demanio dovranno essere curati da apposita convenzione. Inoltre, per garantire un miglior coordinamento tra le due Agenzie, partecipa al consiglio direttivo il direttore del "Demanio" (o un suo delegato).

5.8. Fondo Edifici di Culto e Riserva Fondo Lire UNRRA

Una particolare attenzione richiede la problematica relativa alla mancata indicazione nel Conto generale del patrimonio dello Stato dei beni immobili del Fondo Edifici di Culto (FEC)²⁸ e della Riserva Fondo Lire UNRRA (*United Nations Relief And Rehabilitations Administrations*)²⁹.

Si tratta di due particolari gestioni con diversi beni immobili. Il Fondo Edifici di Culto ha un patrimonio immobiliare costituito da oltre settecento chiese di grande interesse storico-artistico distribuite su tutto il territorio nazionale, da opere d'arte custodite nelle chiese medesime, da beni immobili produttivi di rendite (quali appartamenti, caserme e cascine), da alcuni complessi forestali (di Tarvisio - UD, di Quarto Santa Chiara - CH, di Monreale e di Giardinello - PA) e da altri beni mobili.

Anche il patrimonio immobiliare della Riserva Fondo Lire UNRRA è costituito da diversi beni immobili, anche dati in locazione ad Amministrazioni pubbliche ed Enti pubblici o a privati sulla base di canoni stabiliti dai competenti organi tecnici. Le rendite finanziarie ed i proventi delle vendite sono utilizzati per le spese di ordinaria e straordinaria manutenzione degli immobili, se a carico della Riserva stessa³⁰.

Il Consiglio di Stato si è espresso con riguardo al FEC con un primo parere del 1989 riconoscendo al Fondo la qualifica di ente-organo dello Stato; successivamente (parere n. 4 del

²⁸ Il FEC è ente dotato di personalità giuridica; è amministrato dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, - Direzione centrale per l'amministrazione del Fondo edifici di culto, che dispone la manutenzione e la conservazione del patrimonio, sia per quanto riguarda le chiese sia per quanto attiene a tutti gli altri beni, con le risorse allocate nel bilancio del Fondo.

²⁹ Il Fondo Lire UNRRA fu costituito in attuazione dell'accordo (8 marzo 1945) sottoscritto dal Governo italiano e dall'Amministrazione delle nazioni Unite per l'assistenza e la riabilitazione, cui fecero seguito un accordo supplementare approvato con decreto luogotenenziale del 1° febbraio 1946, n. 21 ed un accordo del 12 novembre 1947, reso esecutivo con d.lgs. Del Capo provvisorio dello Stato 10 aprile 1948, n. 1019. L'ultimo accordo istituì la "Riserva" del Fondo Lire, vincolandone la destinazione a scopi assistenziali e di riabilitazione, individuando nell'Amministrazione per gli Aiuti internazionali l'organo governativo direttamente responsabile per l'esecuzione di quanto disposto dall'accordo stesso. Successivamente l'Amministrazione per gli Aiuti internazionali su assorbita dall'Amministrazione per le Attività assistenziali italiane e internazionali (A.A.I.I.) e, con legge n. 1349 del 1962 trasferita al Ministero dell'interno.

³⁰ In tal senso, il d.P.C.M. 20 ottobre 1994, n. 755, Regolamento recante disposizioni sulle modalità per il perseguimento dei fini della Riserva Fondo lire UNRRA e sui criteri di gestione del relativo patrimonio.

2004), nel confermare tale avviso, ha richiamato la specialità della normativa che disciplina il Fondo ed i beni di sua proprietà rispetto alle norme generali concernenti il demanio ed il patrimonio dello Stato. Tale specialità, motivata dall'origine storica del Fondo e dall'essere la sua disciplina iscritta nel quadro dei rapporti tra lo Stato italiano e la Santa Sede, giustificerebbe le ragioni per mantenere distinti dalla generalità dei beni demaniali e patrimoniali i beni di cui è titolare il Fondo medesimo.

Con riferimento alla gestione del patrimonio immobiliare della Riserva Fondo Lire UNRRA, il Consiglio di Stato (parere n. 7322 del 2006), considerata l'origine della Riserva medesima (accordo tra Governo italiano ed Amministrazione delle Nazioni Unite per l'Assistenza e la Riabilitazione) e la normativa statale sopravvenuta, ha ritenuto che l'amministrazione e la gestione dei beni immobili competono al Ministero dell'interno, senza peraltro affrontare la problematica del rapporto con le norme in materia di beni demaniali e patrimoniali.

Ciò premesso, anche alla luce degli ultimi interventi del legislatore (legge finanziaria 2010) volti ad assicurare una chiara ricostruzione del patrimonio pubblico e la sua valorizzazione, appare opportuna una adeguata riflessione sull'applicazione anche a questi beni delle norme generali in materia di demanio e patrimonio dello Stato. L'estensione o meno anche a queste gestioni della disposizione di cui all'art. 2, comma 222, della legge finanziaria 2010, potrà offrire una prima occasione per un approfondimento della problematica in parola.

6. Federalismo demaniale

Con il decreto legislativo n. 85 del 2010³¹ è stato avviato nel concreto il procedimento di federalismo demaniale di cui alla legge n. 42 del 2009³², disciplinando le modalità di costituzione del patrimonio di comuni, province, città metropolitane e regioni attraverso il trasferimento di beni immobili del patrimonio dello Stato.

Come già osservato dalla Corte, la corretta valorizzazione delle componenti attive del patrimonio è garanzia ai fini di un'attribuzione equilibrata dei beni ai diversi livelli di governo.

L'attuazione del federalismo demaniale presuppone, pertanto, un censimento completo dei beni immobili per l'individuazione di quelli oggetto di trasferimento. In tale ambito si pone la più volte richiamata disposizione della Finanziaria 2010 che ha il fine, tra gli altri, di realizzare il Conto del patrimonio dello Stato, quale strumento conoscitivo per una migliore gestione del complesso patrimonio pubblico.

³¹ Decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85.

³² Legge 5 maggio 2009, n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione".

Tra le disposizioni di rilievo del d.lgs. n. 85, si ricorda il comma 2, dell'art. 2 che impone, a garanzia del corretto utilizzo del patrimonio, agli enti locali in stato di dissesto finanziario, fino a quando perdura tale situazione, di non alienare i beni ad essi attribuiti, che potranno essere utilizzati solo per finalità di carattere istituzionale. Si evita pertanto che gli enti che non abbiano le risorse sufficienti per garantire una corretta gestione e tutela dei beni attribuiti possano utilizzare i proventi derivanti dai processi di dismissione per coprire disavanzi finanziari piuttosto che per assicurare la valorizzazione del proprio patrimonio. Questo punto era stato oggetto di raccomandazione da parte della Corte in sede di audizione davanti alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

Il principio della valorizzazione dei beni che caratterizza il decreto è volto a rendere più efficiente e redditizia la gestione del patrimonio, attraverso forme dirette di amministrazione, con procedimenti di dismissione degli immobili non più strumentali all'esercizio delle funzioni ed eccessivamente onerosi ed attraverso il conferimento in fondi immobiliari pubblici.

I beni statali sono attribuiti, a titolo non oneroso secondo, in particolare, i principi di sussidiarietà, adeguatezza, territorialità e di capacità finanziaria di soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione dei beni medesimi.

Sono esclusi dal trasferimento: gli immobili in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali alle Amministrazioni dello Stato, i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale, i beni appartenenti al patrimonio culturale, i parchi nazionali e le riserve naturali statali, nonché i beni oggetto di accordi o intese con gli enti territoriali per la razionalizzazione o la valorizzazione dei rispettivi patrimoni immobiliari già sottoscritti alla data di entrata in vigore del decreto. Vengono invece trasferiti i beni appartenenti al demanio marittimo, con esclusione di quelli direttamente utilizzati dalle Amministrazioni statali, ed idrico con le relative pertinenze, gli aeroporti di interesse regionale o locale appartenenti al demanio aeronautico civile statale diversi da quelli di interesse nazionale e le miniere.

Di particolare importanza è la previsione dell'art. 6 che consente per la valorizzazione del patrimonio immobiliare anche il conferimento dei beni trasferiti in fondi comuni di investimento immobiliare. La norma approvata richiede che il conferimento sia effettuato per un valore la cui congruità deve essere attestata dall'Agenzia del Demanio o dall'Agenzia del Territorio.

Anche questo aspetto era stato sottolineato dalla Corte che aveva richiamato l'attenzione della Commissione parlamentare sulla necessità che al momento del trasferimento dei beni il valore degli stessi fosse fissato superando il criterio dei valori storici, bensì successivamente all'aggiornamento ai valori di mercato. Ciò anche al fine di evitare i rischi di distorsione nella gestione dei fondi connessi alla possibile sottovalutazione del valore reale dei beni trasferiti.

Si, conferma, inoltre, quanto già espresso circa la necessità, in via generale, che la ricostruzione del valore di mercato dei beni e della rilevazione dei costi di manutenzione sovrintenda a tutto il processo di federalismo demaniale per una ricostruzione complessiva del rilievo finanziario dei trasferimenti anche in considerazione della non omogenea distribuzione dei beni sul territorio nazionale.

Anche in questa sede è particolare il percorso previsto per i beni immobili in uso al Ministero della difesa. Si dispone infatti che, entro un anno dall'entrata in vigore del decreto legislativo, i beni da trasferire siano individuati su proposta del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per le riforme per il federalismo, previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata. Sono esclusi tuttavia da possibili trasferimenti gli immobili utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale, quelli oggetto delle procedure di cui all'articolo 14bis del DL n. 112 del 2008 e di cui all'articolo 2, comma 628, della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008) e quelli funzionali alla realizzazione dei programmi di riorganizzazione finalizzati all'efficace ed efficiente esercizio delle funzioni di difesa, attraverso gli specifici strumenti riconosciuti al Ministero della difesa dalla normativa vigente.

Capitolo VII

L'ordinamento contabile

- 1. Premessa**
- 2. La manovra per il 2010: struttura della legge finanziaria e del bilancio. Problematiche rilevanti**
- 3. La riforma della contabilità e della finanza pubblica**
- 4. Conclusioni**

1. Premessa

Si è compiuto alla fine del 2009 il lungo percorso che ha portato alla riforma della legge di contabilità e della finanza pubblica.

Sull'impianto della riforma la Corte ha avuto modo di esprimere le proprie valutazioni in occasione di due audizioni rispettivamente tenute presso il Senato della Repubblica e presso la Camera dei deputati.

E' questa la sede, a riforma varata, per alcune considerazioni complessive, che tengono conto delle modifiche ed integrazioni apportate al testo originario durante l'approfondita discussione parlamentare.

Contrariamente a quanto avvenuto con la legge n. 468 del 1978, la legge di riforma ora approvata è solo in parte attuata con disposizioni di immediata efficacia che, in qualche modo, si limitano a recepire, razionalizzandole, le innovazioni introdotte nel corso dell'ultimo ventennio.

La carica innovativa della legge è affidata, infatti, anche alla prevista adozione di una serie di decreti delegati (adeguamento dei sistemi contabili; procedure di spesa riguardanti i finanziamenti in conto capitale per la realizzazione di opere pubbliche; completamento della riforma; passaggio al bilancio di sola cassa; riforma dei controlli di regolarità amministrativo-contabile e dei controlli interni; testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e

di tesoreria), che nel corso di quattro anni dovrebbero incidere sull'effettivo assetto della contabilità e della finanza pubblica.

Si tratta, con tutta evidenza, di una riforma *in progress*, che va attentamente monitorata per evitare il ripetersi di dilazioni e ostacoli sperimentati nell'attuazione dei precedenti interventi di riforma.

1.1. L'essenza della manovra per il 2010 e per il triennio 2010-2012, come nel precedente esercizio, è stata anticipata con provvedimento d'urgenza collegato, seguito dai consueti disegni di legge finanziaria e di bilancio, varati dalle Camere entro l'anno.

La sessione di bilancio, pertanto, si è concentrata sull'esame di una finanziaria "snella" e di un bilancio a legislazione vigente, che ha confermato gli strumenti di flessibilità e le innovazioni introdotte, a normativa contabile sostanzialmente invariata, a decorrere dal disegno di legge di bilancio per il 2008 e il triennio 2008-2010.

Tali innovazioni, volte ad assicurare, a regime, un miglioramento nel governo della finanza pubblica e nella misurazione dei risultati, hanno indotto la Corte, a partire dal consuntivo 2007, ad una nuova impostazione della relazione annuale al Parlamento, orientata verso una valutazione delle politiche pubbliche relative ad aree omogenee di missioni e programmi del bilancio.

L'impostazione, sostanzialmente confermata nello scorso anno, viene affinata nella presente relazione mediante più puntuali raccordi con i Ministeri, in guisa da consentire immediati collegamenti con le nuove aggregazioni funzionali.

1.2. La nuova classificazione funzionale del bilancio, concentrando l'attenzione su finalità e risultati dell'azione amministrativa, valorizza 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 anche dall'art. 13 del decreto legislativo n. 279 del 1997. Nello stesso tempo, il consolidamento dell'esperienza di "asciugamento" delle più recenti leggi finanziarie ha posto le premesse per i fondamenti della nuova legge di stabilità.

La riforma, varata quasi contestualmente alla chiusura della sessione di bilancio, modifica in profondità la strumentazione di governo della finanza pubblica in materia di contabilità e programmazione, tracciando un compiuto sistema che interessa tutti i livelli istituzionali, mirante al loro coordinamento in funzione di obiettivi condivisi, nell'ambito dei nuovi assetti connessi con il processo di attuazione del federalismo fiscale.

Si presenta ora l'opportunità di un insieme di regole, procedure e strumenti più idonei ad assicurare conti pubblici in equilibrio, favorendo interventi di stabilizzazione e più efficiente

allocazione delle risorse pubbliche. Particolare attenzione va dedicata, pertanto, ai provvedimenti attuativi e, soprattutto, alla concreta applicazione amministrativa della riforma.

1.3. In tale contesto evolutivo, emergono le problematiche del necessario coordinamento con il federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009) e con le nuove regole del lavoro nella pubblica amministrazione (legge n. 15 del 2009), la cui effettiva introduzione deve avvenire in situazione di reciproca compatibilità con la nuova disciplina contabile e programmatica.

Il previsto abbandono del vincolo della competenza giuridica a favore della sola cassa individua un passaggio delicato, che comporta la ridefinizione di procedure per l'intera macchina amministrativa. Occorre, al riguardo, l'adozione di adeguati strumenti per assicurare nel medio periodo la sostenibilità degli oneri..

Dal punto di vista dell'armonizzazione dei sistemi contabili, la transizione darà luogo in tutte le amministrazioni a complessi adeguamenti nei processi di programmazione e nell'organizzazione, con conseguenze rilevanti anche in materia di responsabilità dirigenziale. Appare indispensabile utilizzare nel modo più proficuo il periodo biennale di sperimentazione disposto dalla legge, limitando al massimo le problematiche gestionali connesse con il cambiamento delle regole.

Va, tuttavia, ribadito che l'ottimale valenza del bilancio come strumento di governo sarà pienamente realizzata quando saranno poste le condizioni per l'adozione di una contabilità improntata al criterio della competenza economica sulla base dei regolamenti comunitari, la sola in grado di assicurare sana gestione della finanza pubblica e immediata verifica di compatibilità con i vincoli europei.

Il bilancio di cassa si pone, così, come tappa intermedia per il passaggio alla contabilità economica, le cui elaborazioni di base sono affiancate dalla riforma, a titolo informativo, a quelle finanziarie. Non diversamente da quanto avviene da tempo nel settore privato, la contabilità economica consentirà la valutazione diretta degli effetti della spesa con riferimento ai risultati concretamente ottenuti, tenendo conto delle specificità del comparto pubblico.

1.4. L'assetto degli strumenti e delle procedure può ripercuotersi sul concreto atteggiarsi della democrazia del bilancio, incidendo sulla dinamica dei rapporti tra Governo, Parlamento, Autonomie territoriali e Unione europea.

La convinta attuazione del disegno riformatore appare l'unica strada per conseguire il risanamento dei conti pubblici attraverso la riqualificazione della spesa all'insegna dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, nel contesto di riferimento

dell'Unione europea e del mutato quadro istituzionale interno volto all'attuazione del nuovo titolo V della Costituzione.

In proposito, essenziale si rivela l'opera della Corte costituzionale, che ha ricondotto tra i principi di coordinamento il ruolo assegnato alla Corte dei conti, organo terzo e imparziale al servizio della Repubblica, la cui funzione si esplica - oltre che nei periodici referti, tra i quali assume rilievo quello specifico sul coordinamento, recentemente presentato al Parlamento - nello svolgimento del controllo sulla gestione del bilancio e delle risorse collettive.

Trattasi di funzione indicata quale principio di "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica", in quanto ne garantisce il rispetto dell'equilibrio unitario (Corte cost. sentenza n. 179/2007). Risponde perciò pienamente alla logica del sistema che il controllo della Corte dei conti possa abbracciare ogni centro di spesa o di entrata del comparto pubblico.

1.5. La giurisprudenza della Corte costituzionale è ormai costante nel ritenere che le norme statali che fissano limiti alla spese di enti pubblici regionali sono espressione della finalità di coordinamento finanziario (da ultimo, sentenze numeri 52/2010, 284, 237 e 139/2009). Il legislatore statale può, dunque, legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva.

Con specifico riferimento al Patto di stabilità interno ed ai parametri costituzionali, la Corte ha posto in rilievo che la finalità del contenimento della spesa pubblica corrente rientra nella finalità generale del coordinamento finanziario (sentenze n. 284/2009, n. 417/2005, n. 267/2006 e n. 4/2004).

Ne consegue che «il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio – anche se questi ultimi, indirettamente, vengono ad incidere sull'autonomia regionale di spesa – per ragioni di coordinamento finanziario volte a salvaguardare, proprio attraverso il contenimento della spesa corrente, l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari», e che i principi di coordinamento della finanza pubblica comprendono anche «norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali», nel rispetto di due condizioni: «in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi», chiarendo che possono essere ricondotti nell'ambito del principio di coordinamento della finanza pubblica

«norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali» (sentenza n. 237/2009, in conformità alla sentenza n. 417/2005).

Il sistema finanziario e tributario degli enti locali è oggetto delle disposizioni dell'art. 119 della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. In proposito, la Corte ha affermato che, fino all'attuazione da parte del legislatore statale del nuovo disegno costituzionale, si deve ritenere preclusa alle Regioni «la potestà di legiferare sui tributi esistenti istituiti e regolati da leggi statali e per converso si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative anche nel dettaglio della disciplina dei tributi locali esistenti» (sentenza n. 37 del 2004).

La Corte ha, inoltre, precisato che le sopraindicate conclusioni non sono modificate dalla legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), che fissa principi e criteri direttivi da attuare mediante decreti delegati.

2. La manovra per il 2010: struttura della legge finanziaria e del bilancio. Problematiche rilevanti

2.1. Nel 2009, l'attuazione della manovra correttiva, delineata nel Documento di programmazione economico-finanziaria e nella Nota di aggiornamento, non ha presentato innovazioni di rilievo rispetto all'anno precedente. Il disegno di legge di bilancio per il 2010 e per il triennio 2010-2012 ne ha accolto l'essenza, varata con il DL n. 78, convertito dalla legge n. 102 del 2009, mentre il disegno di legge finanziaria ne ha completato l'assetto con misure ulteriori, anche di natura obbligatoria.

L'anticipazione di gran parte della manovra e il conseguente “asciugamento” del disegno di legge finanziaria hanno comportato una valorizzazione del bilancio, mediante l'attribuzione, in via sperimentale, di ampi margini di flessibilità alle amministrazioni a livello dei programmi di spesa. Lo schema seguito prefigura talune linee guida della riforma.

Nel corso della sessione di bilancio, la finanziaria è stata implementata con l'utilizzo delle risorse derivanti in buona parte dalla riduzione dell'acconto Irpef del novembre 2009 (finanziato con quota parte delle entrate straordinarie derivanti dallo “scudo fiscale”), per far fronte a esigenze prioritarie indotte dalla sfavorevole congiuntura economica (soprattutto ammortizzatori sociali e funzioni strategiche: sicurezza, scuola, giustizia). La tenuta dei saldi iniziali mostra la sostanziale validità dell'impianto metodologico a base della manovra.

La finanziaria conferma, tra l'altro, l'esclusione di disposizioni di carattere ordinamentale, microsettoriale, localistico o finalizzate direttamente al rilancio dell'economia; il mancato utilizzo di parte del cosiddetto miglioramento del risparmio pubblico, prassi in

precedenza consolidatasi nonostante le perplessità anche della Corte dei conti; la riserva delle eventuali maggiori “disponibilità di finanza pubblica” alla riduzione della pressione fiscale; l’assenza della copertura dei maggiori oneri emersi nell’attuazione di leggi, con disapplicazione della norma vigente (art. 11 legge n. 468/1978 e s.m., comma 3, lett. *i quater*).

2.2. La valorizzazione del bilancio ha interessato il suo contenuto decisionale, con la possibilità di rimodulare tra programmi le dotazioni finanziarie di ciascuna missione, comprese le risorse derivanti da autorizzazioni legislative, intaccando in tal modo il consolidato carattere di provvedimento meramente formale a contenuto ricognitivo della legislazione vigente.

Nella fase previsionale, la flessibilità del bilancio mira in parte a compensare il ridimensionamento del contenuto della legge finanziaria. Il suo utilizzo da parte delle amministrazioni si è rivelato, tuttavia, ancora molto deludente, con rimodulazioni complessivamente limitate e per numerose missioni del tutto assenti. Non appare, pertanto, possibile, dopo un biennio, una valutazione completa circa l’impiego dello strumento della flessibilità, per mancanza di adeguate informazioni sulla componente riconducibile alle spese discrezionali.

L’esercizio della flessibilità previsionale è subordinato alla rappresentazione, nelle relazioni al Parlamento sullo stato della spesa, dei motivi e dei criteri seguiti per migliorare economicità ed efficienza della gestione e per individuare indicatori di risultato. Tali disposizioni risultano ampiamente disattese, lasciando in ombra un fondamentale elemento di trasparenza delle proposte effettuate¹.

Risulta, peraltro, del tutto assente sinora il ricorso all’altra tipologia di flessibilità introdotta sperimentalmente dalla disciplina transitoria del bilancio, quella gestionale, prevista in sede di assestamento e, in via di anticipazione, anche nel corso dell’esercizio con atti amministrativi. Né l’assestamento, né la gestione 2009 evidenziano iniziative di questo tipo, a riprova della sostanziale inerzia delle amministrazioni, pur gravate da notevoli ridimensionamenti delle dotazioni di bilancio.

2.3. Con l’anno 2010, si consolida la nuova classificazione per missioni e programmi, che risulta sostanzialmente invariata rispetto alla prima esperienza del 2008. Talune marginali

¹ Risultano presentate al Senato della Repubblica, prima della conclusione della sessione di bilancio, soltanto n. 9 relazioni prescritte dalla richiamata norma (doc. CCVIII), da parte dei Ministeri seguenti: Difesa; Beni e attività culturali; Infrastrutture e trasporti; Lavoro, salute e politiche sociali; politiche agricole; Sviluppo economico; Ambiente e tutela del territorio e del mare; Giustizia e Affari esteri. In tali relazioni non si rinviene alcun cenno ai motivi che hanno ispirato le rimodulazioni e agli indicatori di *performance*. Maggiore interesse presenta la relazione del Ministero dell’economia e delle finanze, presentata il 15 dicembre 2009, a bilancio approvato, ricca di informazioni e di approfondimenti apprezzabili, che riguardano lo stato della spesa, l’efficacia allocativa e l’efficienza dell’azione amministrativa anche degli altri dicasteri.

variazioni sono stata introdotte per migliorarne leggibilità e significatività, soprattutto per il dicastero ristrutturato dei Beni e delle attività culturali e, in misura minore, per quelli delle Infrastrutture e trasporti, dell'Istruzione, università e ricerca e della Difesa².

Le modifiche non hanno, invece, riguardato profili oggetto di ripetute osservazioni della Corte, incentrate da un lato su talune evidenti incongruenze classificatorie, non in linea con una razionale aggregazione funzionale; dall'altro, sulla non piena compatibilità gestionale con l'attuale organizzazione amministrativa.

Tali osservazioni vanno sostanzialmente confermate e riguardano soprattutto:

- la collocazione delle spese per l'Arma dei carabinieri nella funzione *“Difesa e sicurezza del territorio”*³;
- le attività di diretta collaborazione e per i servizi strumentali e di supporto, attribuite *in toto* alla missione 32 *“Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche”*, invece che a specifiche missioni;
- l'imputazione generalizzata alla missione 33 *“Fondi da ripartire”* di tutti i fondi soggetti a ripartizione amministrativa e di taluni oneri direttamente gestiti;
- l'attribuzione alla missione 3 *“Relazioni finanziarie con gli enti territoriali”* dei trasferimenti finalizzati riferibili a specifiche missioni;
- 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 aveva presentato, nella precedente relazione, un'ipotesi di riallocazione degli oneri inseriti nelle missioni 32 e 33, attribuendoli alle missioni e, ove possibile, ai programmi di pertinenza. L'iniziativa, mirante a suscitare opportuni approfondimenti, non ha avuto alcun seguito.

Dal suo canto, l'insufficiente coerenza tra articolazioni organizzative e missioni e programmi si riflette soprattutto su competenze e responsabilità di gestione, oltre che sull'anomala rilevanza del numero e delle dimensioni delle aggregazioni funzionali del Ministero dell'economia e delle finanze, in gran parte riguardanti mere operazioni di

² Per l'anno 2010 la struttura del bilancio presenta al primo livello di aggregazione n. 34 missioni e, al secondo livello, n. 162 programmi.

³ Come notato nella relazione precedente, lo stesso dicastero della Difesa, nella Relazione sullo stato della spesa per il 2007 e per il primo trimestre 2008 (doc.Senato CCVIII, n. 6) assegna le spese per l'Arma dei carabinieri alla funzione *Sicurezza pubblica* nell'articolazione del proprio bilancio per funzioni. Nella successiva relazione (doc.CCVIII, n.10), non si rinviene tale articolazione, mentre viene replicata la classificazione del bilancio.

trasferimento di risorse ad enti e organismi, responsabili del perseguimento delle finalità previste.

Nell'imminenza dell'adozione di assetti più stabili per effetto della riforma, si auspica che il prossimo bilancio si dia carico delle problematiche sollevate, di grande rilievo ai fini della migliore trasparenza del fondamentale strumento di governo della finanza pubblica.

2.4. Altra rilevante innovazione operata in costanza di legislazione contabile, in attesa della riforma organica, è l'ampliamento dell'orizzonte temporale del bilancio da uno a tre anni, con una proiezione triennale completa.

Lo scorso anno, la manovra recepita nel bilancio a legislazione vigente aveva comportato, per la prima volta, la fissazione degli obiettivi per ciascun esercizio del triennio. Il nuovo bilancio triennale 2010-2012 ritorna, sotto questo profilo, alla prassi precedente, esauendo l'intera correzione solo per il primo anno, mentre per il biennio successivo il raggiungimento degli obiettivi programmatici richiede ulteriori interventi correttivi.

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, approvandolo espressamente, pone un punto fermo giuridicamente rilevante e prefigura la struttura definitiva del bilancio decisionale scaturente dalla riforma. Tuttavia, l'esposizione riflette esclusivamente la competenza giuridica di ciascuna aggregazione, limitandone, di fatto, la portata innovativa.

L'efficacia programmatica di medio periodo, affidata al bilancio triennale dal nuovo assetto contabile, viene rafforzata, anche attraverso l'estensione alle autorizzazioni di cassa, superando il valore prevalentemente indicativo assunto in precedenza.

2.5. Particolare attenzione va dedicata alla problematica dell'assestamento del bilancio.

La disciplina vigente nel 2009 delinea la sua funzione come meramente ricognitiva dei mutamenti intervenuti nelle esigenze delle amministrazioni nel corso della gestione, senza incidere sulle scelte operate in sede di manovra. Il carattere analogo al bilancio di previsione implica che gli incrementi degli stanziamenti, diversi dalle compensazioni derivanti dalla flessibilità sperimentale, trovino adeguata compensazione al suo interno sulle dotazioni non predeterminate dalla legge.

Invece, come negli anni più recenti, nonostante le precise indicazioni ribadite nella consueta circolare⁴, l'assestamento del 2009, anno caratterizzato dalla profonda crisi

⁴ Vedi circolare n. 18 del 22/04/2009 del Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, ove, tra l'altro, si sottolinea che l'assestamento esplica "una semplice funzione di aggiustamento

economico-finanziaria, presenta una conformazione in senso sostanziale, anche al fine di renderlo più funzionale ad una politica anticiclica.

Rispetto alle previsioni della legge di bilancio e delle stesse determinazioni dell'articolo 1, comma 1, della legge finanziaria, si evidenzia, infatti, un peggioramento del saldo netto da finanziare di milioni 37.049, attribuibile in gran parte alla diminuzione delle entrate.

In sede consuntiva, come negli anni precedenti, il maggior saldo netto da finanziare è stato interamente riassorbito per effetto della gestione: in termini di competenza, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, esso si colloca, infatti, al livello di 26.939 milioni, ben al di sotto dei 32.790 milioni del bilancio di previsione e dei 33.600 milioni della legge finanziaria. La circostanza, che sembra aver acquisito un carattere strutturale negli ultimi esercizi, va attribuita per la parte preponderante ai maggiori accertamenti di entrate extratributarie, per circa 30 miliardi.

La definitiva conferma, nella riforma contabile, del provvedimento annuale di assestamento a conformazione normativa corrispondente al bilancio di previsione, comporta, tra l'altro, la riaffermazione dell'obbligo di compensazione interna di eventuali nuovi o maggiori oneri da esso derivanti⁵.

2.6. Nei provvedimenti legislativi diversi dal bilancio di previsione, la copertura dei nuovi o maggiori oneri ha riguardato, sinora, il profilo finanziario della competenza giuridica, assumendo come parametro il risultato differenziale delle operazioni finali, ossia il saldo netto da finanziare.

La costante prassi parlamentare della sessione di bilancio, in ottemperanza ai vincoli europei, ha esteso l'obbligo di copertura ai saldi significativi per l'intera finanza delle pubbliche amministrazioni, fabbisogno e indebitamento netto. Negli anni più recenti, tale prassi è stata applicata anche a provvedimenti legislativi diversi dalla legge finanziaria, soprattutto dopo l'adozione della relazione tecnica *standard*⁶.

L'esigenza di estendere formalmente la copertura ai saldi di finanza pubblica nell'accezione comunitaria ha condotto all'emanazione del decreto-legge n. 112 del 2008, che, all'art. 7, disponeva in tutti i provvedimenti legislativi la copertura anche in termini di

nel corso della gestione e si pone nell'ambito della manovra generale di bilancio, quale provvedimento di natura formale volto essenzialmente a porre in essere modulazioni di risorse che restano, peraltro, tassativamente contenute negli importi stabiliti con la legge di bilancio".

⁵ Vedi, al riguardo, la circolare n. 19 del 22/04/2010, riguardante l'assestamento per il 2010, emanata sulla base delle nuove disposizioni della riforma contabile, che riconosce al provvedimento "una funzione di aggiustamento nel corso della gestione....volto essenzialmente a porre in essere modulazioni di risorse, che restano comunque contenute negli importi stabiliti con la legge di bilancio".

⁶ La relazione tecnica *standard* è allegata alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 dicembre 2004, recante "Indirizzi per garantire la coerenza programmatica dell'azione di Governo", pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n. 22 del 28 gennaio 2005.

fabbisogno e di indebitamento netto. Nella legge di conversione, tuttavia, il legislatore ha optato per una sostanziale conferma del sistema vigente, prescrivendo soltanto una ricognizione degli effetti sui saldi di finanza pubblica in sede di relazione tecnica, ai fini di una relazione metodologica del Ministro dell'economia e delle finanze alle Commissioni parlamentari (art. 7 legge n. 133/2008).

Il riconoscimento dell'esistenza di questo rilevante problema non appariva sufficiente a garantire il rispetto dei vincoli comunitari, anche alla luce di una corretta interpretazione evolutiva del dettato costituzionale. Inoltre, la mancata estensione dell'obbligo di copertura avrebbe prodotto non trascurabili riflessi negativi sull'indicata prassi a salvaguardia del fabbisogno e dell'indebitamento netto.

Della complessa problematica in discorso non si è data esplicitamente carico la riforma contabile, che ha scelto, come si vedrà più diffusamente in seguito, una non perspicua formulazione circa l'obbligo di copertura integrale sui tre saldi di finanza pubblica, che la Corte ritiene comunque indefettibile.

2.7. Un aspetto particolare connesso con la copertura dei provvedimenti legislativi recanti nuovi o maggiori oneri attiene alle regolazioni contabili e debitorie, sinora considerate mere esposizioni di partite ininfluenti sia sul saldo netto da finanziare del bilancio, parametro di riferimento per la quantificazione degli oneri da coprire in termini di competenza, sia sugli altri saldi di finanza pubblica, fabbisogno e indebitamento netto.

Tuttavia, nella legge finanziaria 2010⁷, sono state appostate specifiche disponibilità, circa 3 miliardi nel triennio 2010-2012, per la copertura di una parziale "sistemazione contabile delle partite iscritte in conto sospeso con la Banca d'Italia per le quali non esistono in bilancio le occorrenti risorse".

Trattasi di pagamenti urgenti e indifferibili effettuati nei casi previsti dalla legge, con imputazione al conto disponibilità del tesoro, in attesa da lungo tempo di sistemazione contabile, il cui stock di oltre 10 miliardi a fine 2008 ha sollecitato l'attenzione della Corte⁸.

Seguendo uno schema consolidato e condiviso, elaborato dalla Ragioneria generale dello Stato⁹, la sistemazione contabile di tali anticipazioni di tesoreria, già considerate nei pertinenti esercizi nel conto economico delle amministrazioni pubbliche e in gran parte riguardanti

⁷ Vedi l'art. 2, comma 250, ultimo periodo, della legge finanziaria n. 191 del 2009.

⁸ La Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, con delibere nn. 30/2008, 15/2009 e 2/2010, ha recentemente esaminato il fenomeno dei pagamenti in conto sospeso, sollecitando adeguate soluzioni. A seguito di tali osservazioni, il Ministero dell'economia e delle finanze – R.G.S. ha impartito, con circolare n. 1 del 2010, nuove istruzioni sui pagamenti in conto sospeso ex art. 14 della legge n. 30 del 1997 e successive modificazioni.

⁹ Vedi "Le regolazioni contabili e debitorie escluse dai saldi del bilancio statale nei principali documenti programmatici" – Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato.

erogazioni alla finanza territoriale, avrebbe potuto essere effettuata come avvenuto in passato per partite di analoga natura, con l'inserimento, in bilancio "sotto la linea", senza incidere sul saldo netto da finanziare e, quindi, senza dar luogo a specifica copertura.

Sull'intera problematica delle regolazioni contabili e debitorie appare comunque necessario fare chiarezza, sulla base della rivisitazione complessiva della normativa e della prassi contabile indotta dalla nuova legge di contabilità e finanza pubblica.

2.8. Il fenomeno del ritardo nei pagamenti pubblici costituisce una delle patologie più gravi dell'intero sistema, non solo per i profili contabili, ma soprattutto per le implicazioni sull'andamento dell'economia reale. Il fenomeno si è particolarmente accentuato negli ultimi anni, anche per le manovre di contenimento della spesa.

I termini generali per il pagamento dei fornitori vengono elusi sia a livello centrale che locale, soprattutto nel comparto sanitario, ponendo la pubblica amministrazione in condizioni di particolare debolezza nella nuova contrattazione e creando i presupposti per una gestione non trasparente dei rapporti in essere¹⁰. Sul ritardo dei pagamenti ha influito anche la riduzione da sette a tre anni del termine di conservazione in bilancio dei residui propri di conto capitale, anticipando la loro perenzione amministrativa e dando luogo a un sostanziale rinvio della spesa con aggravio dei futuri bilanci.

Talune recenti disposizioni di natura transitoria¹¹ hanno cercato di garantire una maggiore tempestività dei pagamenti, in una congiuntura particolarmente difficile. Dei complessivi 14 miliardi di integrazioni di cassa in assestamento, gran parte riguarda i fondi per la riassegnazione dei residui passivi perenti (2,75 miliardi, al netto della compensazione degli effetti finanziari delle deroghe al patto di stabilità interno) e il fondo di riserva delle autorizzazioni di cassa (5,5 miliardi). Con direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, inoltre, sono state disposte iniziative per accelerare i pagamenti mediante l'attribuzione immediata di 7 miliardi, nelle more di approvazione del disegno di legge di assestamento.

In tale variegato contesto, in luogo di altalenanti orientamenti normativi, volti ora all'imposizione di vincoli alla spesa, ora al loro superamento, ora ad un non sempre razionale

¹⁰ Il problema doveva essere avviato a soluzione dopo l'emanazione delle disposizioni comunitarie in materia di lotta contro i ritardi dei pagamenti nelle transazioni commerciali (direttiva 2000/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 giugno 2000, recepita nel nostro ordinamento attraverso il decreto legislativo n. 231 del 2002). Senonché, la situazione dei ritardi nei pagamenti non si è alleviata ed anzi, da ultimo, è stata acuita dalle manovre di contenimento della spesa e dalla stretta dei pagamenti verificatasi, peraltro, in un contesto di forti restrizioni creditizie alle imprese.

¹¹ L'art. 9 del DL n. 78, convertito dalla legge n. 102 del 2009, si propone di prevenire la formazione di nuove situazioni debitorie, disponendo una rilevazione straordinaria dei residui passivi. Le amministrazioni dovevano adottare, entro il 31 dicembre 2009, le opportune misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti. Viene estesa a tutte le pubbliche amministrazioni la *spending review*. I crediti accertati sarebbero diventati liquidabili nei limiti delle risorse a tal fine rese disponibili con la legge di assestamento.

mix di misure restrittive ed espansive, occorrono adeguati interventi sul complesso della regolamentazione contabile, in attuazione della nuova disciplina dettata dalla riforma, insieme a una mirata riorganizzazione degli uffici preposti alla gestione della spesa, volta a una corretta programmazione, anche sulla base della *spending review* avviata con la legge finanziaria per il 2007 e ora confermata.

2.9. Merita menzione l'apprezzabile orientamento, in qualche modo anticipatorio di linee portanti della riforma, verso la valorizzazione dei documenti illustrativi del rendiconto generale dello Stato, trasfusi nelle relative Note preliminari introdotte in occasione del consuntivo 2007 e giunte a un livello significativo di elaborazione per l'esercizio 2009.

A completamento del ciclo della programmazione e in attesa della loro sostituzione, a partire dal consuntivo 2010, con le Note integrative della nuova legge di contabilità, le Note preliminari rispecchiano la struttura dei corrispondenti documenti del bilancio di previsione, sulla base di una standardizzazione supportata da procedura informatica, dettagliatamente illustrata nella circolare n. 16 del 2010 del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato.

Il risultato può ritenersi nel complesso accettabile, soprattutto in termini di omogeneizzazione e di chiarezza espositiva, anche se le specifiche caratteristiche di ciascuna amministrazione richiedono ai Centri di responsabilità e ai Servizi di controllo interno il compito di porre in luce i fenomeni gestionali e i risultati conseguiti nella maniera più idonea. Va notato che la sostituzione dei Servizi di controllo interno con i nuovi Organismi interni di valutazione delle *performances*, disposta, con decorrenza 1 maggio 2010, dall'art. 14 del decreto legislativo n. 150 del 2010, ha prodotto, in alcuni limitati casi, qualche difficoltà.

3. La riforma della contabilità e della finanza pubblica

3.1. Come si è detto in premessa, a conclusione di un lungo percorso di approfondimento, dopo vari tentativi effettuati nelle scorse legislature, il Parlamento ha approvato, con votazione più ampia della maggioranza di Governo, la legge n. 196 del 2009, intitolata appunto "Legge di contabilità e finanza pubblica".

Negli anni più recenti, il nostro sistema istituzionale è stato interessato da due opposte tendenze: da una parte, il consolidarsi dell'assetto federalista, con il riconoscimento agli enti territoriali di un ambito costituzionalmente tutelato di autonomia finanziaria, ha dato luogo a rilevanti iniziative di decentramento, con conseguente complessità di definizione condivisa delle decisioni di bilancio; dall'altra parte, l'appartenenza all'Unione europea e l'esigenza di rispetto

dei vincoli comunitari hanno determinato spinte verso più penetranti poteri di coordinamento dell'intera finanza pubblica.

In questa situazione, è emersa con vigore l'esigenza di un quadro regolatore unitario nella costruzione delle decisioni di finanza pubblica, in grado di coniugare i ruoli del Governo, responsabile del rispetto dei vincoli finanziari europei; del Parlamento, detentore, ai sensi dell'art. 81 della Costituzione, del "diritto al bilancio", e degli enti territoriali, la cui autonomia finanziaria implica un loro più intenso coinvolgimento anche nella definizione degli obiettivi.

A tale esigenza ha inteso rispondere la *riforma*, varata dal Senato e trasmessa alla Camera nel giugno 2009, rielaborata ampiamente in seconda lettura con il consenso di quasi tutti i gruppi parlamentari e poi definitivamente approvata.

Nel corso dell'esame parlamentare, la Corte dei conti ha avuto la possibilità di esprimere le sue valutazioni sulla proposta in due audizioni nelle Commissioni bilancio¹². Il testo approvato in prima lettura, inoltre, ha dato luogo alle considerazioni svolte nella relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2008¹³.

La legge disegna, dopo oltre un trentennio, un'organica riforma della contabilità e degli strumenti di governo della finanza pubblica, affidata alla legislazione delegata per alcuni temi particolarmente impegnativi, come l'adeguamento dei sistemi contabili, le procedure di spesa in conto capitale, il completamento della riforma del bilancio, il passaggio al bilancio di cassa, la revisione del sistema dei controlli.

A regime, il nuovo assetto dovrebbe consentire l'effettiva realizzazione del principio della responsabilità delle scelte, la disponibilità di conti trasparenti e di un sistema di controlli più rigoroso nell'intero comparto pubblico, strumenti indispensabili per conseguire efficacemente gli obiettivi del Patto di stabilità europeo e del risanamento della finanza pubblica.

Il riassetto complessivo della materia comporta l'abrogazione della precedente legge n. 468 del 1978 e delle successive modifiche ed integrazioni e una specifica delega al Governo per la redazione di un testo unico di contabilità di Stato e di tesoreria.

3.2. Un primo aspetto di grande rilievo va sottolineato: le disposizioni della legge di riforma e dei relativi decreti delegati vengono espressamente qualificati quali principi fondamentali di

¹² La prima audizione è avvenuta l'8 aprile 2009 davanti alla Commissione programmazione economica e bilancio del Senato; in tale occasione è stato depositato agli atti il documento "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". La seconda audizione, dinanzi alla Commissione bilancio della Camera dei deputati, in data 22 settembre 2009, ha dato luogo al deposito del documento "Indagine conoscitiva concernente il disegno di legge C. 2555".

¹³ Cfr. Relazione della Corte dei conti sul rendiconto 2008, cap. V, in particolare paragrafo 4.

coordinamento della finanza pubblica (art. 117 Cost.) miranti alla tutela dell'unità economica della Repubblica (art. 120 Cost.)¹⁴.

Ciò dovrebbe comportare, tra l'altro, una particolare valenza del loro contenuto sia nei confronti dei legislatori regionali, sia dello stesso legislatore statale, che dovrà quanto meno valutare con rigore interventi in qualche modo derogatori o elusivi delle disposizioni della riforma.

A tale valutazione di compatibilità con le nuove disposizioni, non possono sottrarsi le norme della legislazione vigente aventi contenuto derogatorio della disciplina ordinaria della contabilità di Stato. Ci si riferisce soprattutto agli atti normativi che autorizzano gestioni o attività amministrative, anche di dimensioni significative, il cui svolgimento può non tener conto delle regole e delle procedure proprie del settore.

E' il caso delle ordinanze in deroga conseguenti alle dichiarazioni di stato di emergenza in materia di protezione civile, ai sensi della legge n. 225 del 1992, in caso di "calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, devono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari", per immediati e temporanei interventi di necessità e urgenza.

Successivamente, l'equiparazione agli stati di emergenza di altre situazioni, come i "grandi eventi" (legge n. 401 del 2001) e gli interventi all'estero per calamità o eventi eccezionali (legge n. 152 del 2005), ha notevolmente ampliato il campo d'azione delle ordinanze, fino a configurarle quasi come strumento parallelo di gestione ordinaria, in deroga alla disciplina contabile¹⁵.

Ferma restando la necessità delle ordinanze di protezione civile qualora si determinino "situazioni di grave rischio per l'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente", la notevole estensione degli interventi in deroga rende opportuna una valutazione di compatibilità e di coerenza con la riforma dell'intera legislazione "emergenziale", anche alla luce dei recenti interventi della magistratura ordinaria e contabile¹⁶.

¹⁴ Cfr. art. 1, comma 4, della legge n. 196 del 2009: "4. Le disposizioni recate dalla presente legge e dai relativi decreti legislativi costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione."

¹⁵ Il fenomeno descritto può essere rappresentato dal numero delle dichiarazioni di stati di emergenza e di loro proroga, distintamente per anno (tra parentesi, le sole dichiarazioni di stato di emergenza): 1992....n. 4 (4); 1993....n. 1 (1); 1994....n.11 (9); 1995....n. 10 (6); 1996....n. 21 (13); 1997....n. 25(14); 1998....n. 21 (16); 1999....n. 29 (23); 2000....n. 27 (22); 2001....n. 32 (21); 2002....n. 101 (49); 2003....n. 83 (36); 2004....n. 78 (20); 2005....n. 75 (28); 2006....n. 100 (39) 2007....n. 71 (17); 2008....n. 64 (15); 2009....n. 78 (18); 2010 (al 10 giugno)....n. 28 (10).

¹⁶ Recentemente, la Corte dei conti – Sezione centrale di controllo di legittimità degli atti del Governo e delle amministrazioni centrali dello Stato –, con deliberazione n. 5/2010, ha giudicato soggetta a controllo preventivo di legittimità l'ordinanza n. 3838 del 2009, con la quale è stata inserita nei grandi eventi la gara di vela *Louis Vuitton World Series*. In tale pronuncia, si chiarisce che "Non qualsiasi "grande evento"... rientra nella competenza del Dipartimento della protezione civile, ma vi rientrano solo quegli eventi che, pur se diversi da calamità naturali e catastrofi, determinano situazioni di grave rischio per l'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni". Si veda anche la deliberazione n. 23/2009, che ha dichiarato soggetta al controllo preventivo di

Su tali profili, la Corte ribadiva l'esigenza di riflessione nella relazione sul rendiconto 2008, osservando sul piano sistematico che "negli anni più recenti, il ricorso alle ordinanze di necessità e urgenza è cresciuto in modo notevole; le stesse hanno riguardato eventi che, in taluni casi, appaiono svincolati da un carattere emergenziale, anche in considerazione della programmabilità delle attività connesse con iniziative destinate a concludersi in ampi archi temporali e comunque non del tutto riconducibili al concetto di grande evento".

3.3. Il delicato argomento dell'ottimale raccordo tra esigenze di coordinamento, anche in funzione dei vincoli europei, e autonomia finanziaria degli enti territoriali, viene avviato a soluzione dalla riforma mediante *principi e regole uniformi* per l'esercizio di due distinte deleghe al Governo in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci, una relativa a regioni e comuni, anche attraverso appropriati meccanismi concertativi intesi ad evitare possibili contenziosi, tramite idonea modifica della legge sul federalismo fiscale; l'altra riguardante gli altri enti del comparto pubblico.

Particolare attenzione dovrà essere dedicata ai tempi di emanazione dei relativi decreti legislativi: entro il 2010, l'esercizio della delega dovrebbe essere completato solo limitatamente agli altri enti pubblici, mentre per gli enti territoriali, tenendo conto della diversa tempistica definita per l'attuazione del federalismo fiscale, la norma prevedeva l'emanazione di "almeno uno" dei relativi decreti entro il decorso mese di maggio, termine peraltro non perentorio.

Analoga cura va attribuita al necessario coordinamento tra i distinti organismi che sovrintendono all'attuazione delle deleghe, il Comitato per i principi contabili e la Commissione tecnica paritetica prevista dalla legge sul federalismo.

In tale contesto, opportune appaiono sia la facoltà di correggere e integrare i decreti legislativi emanati¹⁷, sia l'obbligo di allegare alla Relazione annuale sull'economia e la finanza pubblica, che sostituirà, a decorrere dal 2011, l'attuale Relazione unificata, un rapporto sullo stato di attuazione della riforma, con specifico riferimento all'armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci.

3.4. Quest'ultimo rapporto assume particolare importanza anche come strumento conoscitivo delle iniziative assunte per assicurare *trasparenza e controllabilità* dei conti pubblici, in primo luogo alle Commissioni parlamentari. Per un'idonea valutazione dell'intero processo di

legittimità l'ordinanza n. 3794 del 2009, concernente misure per il rilancio dell'immagine dell'Italia e del settore turistico in connessione con le celebrazioni per il 150° anniversario dell'unità d'Italia e con l'evento Expo 2015.

¹⁷ Le disposizioni correttive e integrative possono essere emanate entro tre anni per gli altri enti del settore pubblico (art. 2, comma 8, legge n. 196/2009), ed entro due anni per gli enti territoriali (art. 2, comma 7, legge n. 42/2009) dall'entrata in vigore dei decreti delegati.

avanzamento della riforma, i Presidenti di Camera e Senato adottano intese ai fini di una comune attività di analisi, monitoraggio, verifica e controllo dei conti.

Di questo complesso processo, l'accesso alle banche dati e a tutte le fonti informative pubbliche costituisce l'indispensabile corollario. Per superare l'attuale frammentazione fra le diverse fonti, è istituita, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, una banca dati unitaria, con apposita sezione dedicata all'attuazione del federalismo fiscale. Sarà in tal modo possibile procedere al consolidamento dei conti delle amministrazioni pubbliche, comprese quelle tenute alla contabilità civilistica, resa raccordabile con le regole contabili uniformi applicate nel comparto; alla valutazione di coerenza rispetto agli obiettivi programmati; alla verifica dell'efficacia delle manovre correttive e dei risultati.

In tale ambito, dovrà essere avviata a soluzione la problematica del monitoraggio e controllo, oggi inesistenti o inadeguati, della spesa pubblica effettuata tramite enti strumentali costituiti anche come soggetti di diritto privato, generalmente società per azioni, ovvero gestioni fuori bilancio o contabilità speciali, con dimensioni significative¹⁸.

E' necessario in tale contesto che la realizzazione della banca dati sia preceduta da un censimento delle basi informative esistenti e dal rispetto dell'impegno assunto dal Governo a mettere a fattor comune le risorse umane, tecnologiche e le metodologie appartenenti alle istituzioni competenti in materia di bilanci pubblici.

La costruzione della banca dati deve procedere in parallelo – ed interagire – con il processo di armonizzazione. Non si tratta di una mera operazione tecnologica, ma di una sfida istituzionale ed organizzativa su cui si gioca gran parte dell'esito della stessa legge di riforma. Si dovrebbe pervenire, infatti, alla completa conoscenza in tempo reale degli andamenti di finanza pubblica, nelle varie fasi programmatiche, previsionali, gestionali e consuntive.

E' questa l'occasione per superare, finalmente particolarismi ed interessi settoriali che hanno impedito in passato di raggiungere esiti soddisfacenti nel campo della cooperazione informatica tra le varie amministrazioni pubbliche.

Il decisivo miglioramento degli strumenti disponibili dovrebbe concorrere alla soluzione definitiva del problema dell'insorgere dei debiti pregressi, impedendo alla radice 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. Il fenomeno, infatti, non è compatibile con una corretta gestione del bilancio, che esclude per definizione l'assunzione di obbligazioni verso terzi al di là delle dotazioni disponibili o, comunque, non precedute dalle prescritte procedure contabili. Le difficoltà gestionali vanno affrontate con un

¹⁸ Nel *workshop* dedicato alla sinergia dei controlli, il 3 marzo scorso, il Ragioniere generale dello Stato ha quantificato tale quota di spesa pubblica in oltre 17 miliardi, più del 3% delle spese finali del bilancio statale 2010.

profondo processo di riqualificazione della spesa e una migliore programmazione, sfruttando appieno le potenzialità offerte dalla riforma.

3.5. Il *ciclo della programmazione*, i documenti e la definizione degli obiettivi restano fondamentalmente confermati, ma presentano notevoli adeguamenti, anche di carattere sostanziale. La loro tempistica accoglie opportunamente un significativo slittamento in avanti, ai fini di una più completa conoscenza degli effettivi andamenti economico-finanziari.

La riforma accentua il distacco, già introdotto dalla precedente normativa, dei collegati dalla manovra correttiva, spostandone il termine di presentazione al mese di febbraio dell'esercizio successivo e prevedendo che gli interventi per lo sviluppo economico non siano più inseriti nella legge di stabilità, ma convogliati in collegati *ad hoc*. In tal modo, la principale componente della politica di bilancio, con le norme per lo sviluppo e quelle a carattere ordinamentale e organizzatorio, viene concentrata nei provvedimenti collegati, il cui peso è destinato a crescere nel tempo, mentre la componente inserita negli stanziamenti di bilancio e nella legge di stabilità è limitata sostanzialmente alle tabelle; tutto ciò, sulla base delle indicazioni contenute nella Decisione di finanza pubblica, che sostituisce il Documento di programmazione economico-finanziaria e le cui linee guida vanno definite entro il 15 luglio.

Il termine di presentazione alle Camere dello schema di Decisione, 15 settembre, appare coerente con l'intento di avvicinare l'esame del documento programmatico a quello dei provvedimenti di attuazione, bilancio e legge di stabilità, per disporre di previsioni macroeconomiche più aggiornate rispetto a quelle di metà anno, evitando così una contestuale Nota di aggiornamento.

Lo slittamento temporale dei collegati, il cui ruolo diviene più incisivo, sancisce una netta separazione tra provvedimenti immediati di correzione e misure strutturali concorrenti alla definizione dei saldi programmatici; ciò dovrebbe comportare una “spalmatura” della manovra su più provvedimenti in corso d'anno.

Non sono previste, peraltro, specifiche indicazioni circa la loro copertura finanziaria. Possono ipotizzarsi al riguardo o l'utilizzo della stanziamenti iscritti nei fondi speciali o il ricorso ad autonoma copertura.

La revisione della complessiva tempistica del ciclo di programmazione favorisce la concentrazione dei tempi dedicati alla materia, agevolando, tra l'altro, lo snellimento delle procedure parlamentari mediante l'accorciamento della sessione di bilancio. In tale contesto, opportuno appare l'inserimento tra gli strumenti della programmazione dei documenti programmatici degli altri enti pubblici.

3.6. Nell'ambito degli strumenti di governo, la riforma non ha espressamente abrogato la procedura straordinaria introdotta dalla legge "taglia spese" n. 246 del 2002, che prevede, in caso di scostamenti rilevanti dagli obiettivi indicati nell'allora Documento di programmazione, ora Decisione di finanza pubblica, la possibilità di disporre, da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, limitazioni all'assunzione di impegni e all'emissione di titoli di pagamento sul bilancio dello Stato, e la riduzione delle spese di funzionamento di enti e organismi pubblici, esclusi gli enti territoriali.

Trattasi, con tutta evidenza, di disposizioni di carattere straordinario, non inserite a livello sistemico nel precedente *corpus* contabile, pienamente compatibili con le nuove norme e funzionali ad assicurare il pieno raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, dei quali è responsabile il Governo nei confronti dell'Unione europea.

Il ricorso a tale procedura, avente carattere di eccezionalità perché trasferisce sull'esecutivo poteri di intervento sul bilancio riservati al legislatore, resta caratterizzato dalle particolari cautele previste dalla norma¹⁹.

3.7. Il contenuto tipico della *legge di stabilità* conferma gli orientamenti emersi nelle ultime leggi finanziarie, con in più le norme di coordinamento finalizzate ad assicurare il concorso dei differenti livelli di governo per il raggiungimento degli obiettivi e la realizzazione del Patto di convergenza previsto dalla legge sul federalismo fiscale.

¹⁹ Si riportano i commi 3 e 4 dell'art.1 della legge n. 246 del 2002:

3. In presenza di uno scostamento rilevante dagli obiettivi indicati per l'anno considerato dal Documento di programmazione economico-finanziaria e da eventuali aggiornamenti, come approvati dalle relative risoluzioni parlamentari, il Ministro dell'economia e delle finanze riferisce al Consiglio dei Ministri con propria relazione. Con apposito atto di indirizzo, adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sono definiti criteri di carattere generale per il coordinamento dell'azione amministrativa del Governo intesi all'efficace controllo e monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica. Gli schemi dei decreti di cui al periodo precedente, corredati di apposita relazione, sono trasmessi alle Camere per il parere delle competenti Commissioni parlamentari, da esprimere entro quindici giorni dalla data di trasmissione, decorsi i quali i decreti possono essere comunque adottati. Sulla base dell'atto di indirizzo di cui al secondo periodo, il Ministro dell'economia e delle finanze può disporre con proprio decreto, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, la limitazione all'assunzione di impegni di spesa o all'emissione di titoli di pagamento a carico del bilancio dello Stato, entro limiti percentuali determinati in misura uniforme rispetto a tutte le dotazioni di bilancio, con esclusione delle spese relative agli stipendi, assegni, pensioni e di altre spese fisse o aventi natura obbligatoria, nonché delle spese relative agli interessi, alle poste correttive e compensative delle entrate, comprese le regolazioni contabili, ad accordi internazionali, ad obblighi derivanti dalla normativa comunitaria, alle annualità relative ai limiti di impegno e alle rate di ammortamento mutui. Per effettive, motivate e documentate esigenze e in conformità alle indicazioni contenute nel citato atto di indirizzo, con il medesimo decreto di cui al quarto periodo il Ministro dell'economia e delle finanze può escludere altre spese dalla predetta limitazione. Contestualmente alla loro adozione, i decreti di cui al quarto periodo, corredati da apposite relazioni, sono trasmessi alle Camere.

4. Per le medesime finalità di cui al comma 3, il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro vigilante, può disporre, con il decreto di cui al medesimo comma, la riduzione delle spese di funzionamento degli enti e organismi pubblici non territoriali, con l'esclusione degli organi costituzionali, previste nei rispettivi bilanci. Gli organi interni di revisione e di controllo vigilano sull'applicazione di tale decreto, assicurando la congruità delle conseguenti variazioni di bilancio. Il maggiore avanzo derivante da tali riduzioni è reso indisponibile fino a diversa determinazione del Ministero dell'economia e delle finanze".

Restano nella legge la determinazione dei saldi finanziari, le variazioni delle aliquote delle imposte, l'importo massimo destinato al rinnovo dei contratti del pubblico impiego, le norme recanti misure correttive delle leggi di spesa, le tabelle A e B concernenti i fondi speciali, le altre regolazioni meramente quantitative rimesse dalla legislazione vigente, le norme di aumenti di entrata o di riduzioni di spesa, il divieto di norme di delega e a carattere ordinamentale o organizzatorio.

Le altre tabelle allegate alla legge di stabilità vengono variate rispetto alla normativa previgente. Viene ridefinito il contenuto della Tabella C escludendo da essa le spese destinate al funzionamento degli enti pubblici (che presentano natura obbligatoria) e che saranno determinate dalla legge di bilancio. La Tabella D assorbe le vecchie Tabelle D, E ed F relative alle spese in conto capitale. Essa riporta gli importi destinati al finanziamento delle leggi che dispongono spese a carattere pluriennale in conto capitale, evidenziando rifinanziamenti, riduzioni e rimodulazioni. La Tabella E, a differenza di quanto avveniva in passato, riporta ora le riduzioni delle autorizzazioni legislative relative alla sola spesa corrente.

A fini conoscitivi, è prescritto un prospetto riepilogativo degli effetti triennali della manovra sui saldi di finanza pubblica. Non è più richiesta, invece, l'indicazione della quota delle nuove o maggiori entrate a legislazione vigente non utilizzabili per la copertura di nuove o maggiori spese, in tal modo destinandole integralmente al miglioramento dei saldi di finanza pubblica²⁰.

Accompagna il disegno di legge di stabilità una Nota tecnico-illustrativa, con ampie informazioni sugli effetti sui saldi e sui settori di finanza pubblica e con i conti integrati economico e di cassa delle pubbliche amministrazioni, raccordati con il disegno di legge di bilancio

3.8. *L'impostazione triennale* della manovra finanziaria, nel quadro di un'effettiva programmazione di medio periodo delle politiche, degli obiettivi e delle risorse, è realizzata dalla riforma congiuntamente con le leggi di stabilità e di bilancio, rafforzando l'efficacia degli strumenti e accogliendo le sollecitazioni dell'Unione europea. La legge di stabilità, diversamente dalla finanziaria, contiene norme con effetti finanziari decorrenti dal triennio; dal suo canto, il bilancio decisionale si riferisce allo stesso periodo.

L'introduzione della programmazione triennale di bilancio sconta, nell'ambito del completamento della riforma, l'adozione di accordi triennali fra le amministrazioni di spesa e il Ministero delle economia e delle finanze. Con tale innovativo strumento dovranno essere

²⁰ Si riporta il comma 4 dell'art. 11 della precedente legge n. 468/1978 : "4. La legge finanziaria indica altresì quale quota delle nuove o maggiori entrate per ciascun anno compreso nel bilancio pluriennale non può essere utilizzata per la copertura di nuove o maggiori spese."

concordati risorse obiettivi e tempi per il loro conseguimento, in coerenza con i limiti di spesa stabiliti. Sarà così possibile, tra l'altro, meglio governare la spesa "rimodulabile", che si ritiene essere sotto il controllo diretto delle amministrazioni.

Il bilancio pluriennale, integrato con gli effetti della legge di stabilità, fornisce così il quadro puntuale delle previsioni di entrata per ciascuna tipologia e delle autorizzazioni di spesa per ciascuna missione e, nel loro ambito, per ciascun programma, dando luogo al sistematico piano finanziario ritenuto idoneo al raggiungimento degli obiettivi.

L'effettiva triennialità del bilancio, anche in termini di dotazioni di cassa, reca maggiore certezza alla pianificazione delle risorse e alla programmazione delle attività, evidenziando con congruo anticipo le disponibilità per ciascun programma e comporta di per sé un'efficace valorizzazione del ruolo della programmazione, con positivi riflessi sull'intero processo, a partire dalla fase di formazione delle proposte, da riferire in dettaglio a ciascun anno del triennio. La sua concreta efficacia dipende dalla natura di limite all'assunzione di impegni a carattere pluriennale²¹, costituenti vincolo oggettivo alla rimodulazione degli stanziamenti interessati e, quindi, alla flessibilità dei bilanci futuri.

In tale ottica si inquadra la nuova disciplina delle spese pluriennali in conto capitale, parte rilevante della riforma, che prevede l'esercizio, entro un anno, della delega per la razionalizzazione e la trasparenza delle procedure di realizzazione delle opere pubbliche, ispirata a criteri di sostanziale adeguamento alla normativa comunitaria, anche sotto i profili della valutazione tecnico-economica, del monitoraggio e della verifica dei risultati.

Va segnalata la disposizione che conferisce al Ministro dell'economia e delle finanze la possibilità, per un triennio, di prorogare di un anno i termini di conservazione dei residui passivi, in evidente connessione con il termine previsto per l'introduzione del bilancio di cassa, la cui applicazione comporta il superamento del meccanismo di formazione dei residui.

3.9. La flessibilità del bilancio assume un ruolo centrale e costituisce la logica evoluzione del percorso innovativo, iniziato col cambiamento in senso funzionale della struttura del bilancio. In essa si riflettono gli effetti dell'elevazione del livello della decisione parlamentare, che individua nel programma l'unità di voto, consentendo una maggiore estensione dell'azione amministrativa.

Confermando sostanzialmente le disposizioni introdotte in via sperimentale nel precedente biennio, la riforma affida alle amministrazioni la possibilità di variazioni

²¹ Per gli anni successivi al primo, possono essere impegnate, nei limiti dell'importo iscritto nel bilancio pluriennale, le spese pluriennali di conto capitale, mentre gli impegni sulle spese di parte corrente possono essere assunti se autorizzati dal Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 34, comma 4.

compensative nell'ambito di ciascun programma o tra programmi della stessa missione, da proporre in sede previsionale nel bilancio "a legislazione vigente".

Tali variazioni potranno coinvolgere anche autorizzazioni legislative inserite tra le spese rimodulabili, rispettando i divieti di trasferimento dal conto capitale alla parte corrente e senza incidere sugli oneri inderogabili, per loro natura non rimodulabili²². Trattasi di innovazioni significative, coerenti con l'ottimale utilizzo delle risorse e la piena responsabilità gestionale.

A esse si affianca la flessibilità gestionale, che può essere effettuata sia in sede di assestamento, con la stessa ampiezza del bilancio di previsione, su dotazioni interne a ciascun programma o anche appartenenti a diversi programmi della stessa missione; sia con atti amministrativi, limitatamente alla sola componente di spese rimodulabili per adeguamento del fabbisogno all'interno del programma-unità di voto²³.

Diversamente dalla legislazione precedente, va rilevato che l'esercizio della flessibilità gestionale in via amministrativa è ora integralmente intestato al Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta dei Ministri interessati. L'innovazione può trovare una giustificazione nella prospettiva di garantire un maggior coordinamento nella gestione del bilancio; tuttavia, essa non pare del tutto coerente con il disegno organizzativo fondato sulla distinzione tra indirizzo politico e responsabilità gestionale, con riferimento alle risorse disponibili.

La flessibilità del bilancio è stata ulteriormente ampliata, in deroga alla riforma contabile, limitatamente al triennio 2011-2013, con la recente manovra correttiva dei conti pubblici, attuata con decreto legge n. 78 del 2010, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione

²² Cfr., in proposito, l'art. 21, commi 5-8, della legge:

"5. Nell'ambito di ciascun programma le spese si ripartiscono in: a) spese non rimodulabili; b) spese rimodulabili.

6. Le spese non rimodulabili di cui al comma 5, lettera a), sono quelle per le quali l'amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione. Esse corrispondono alle spese definite «oneri inderogabili», in quanto vincolate a particolari meccanismi o parametri che regolano la loro evoluzione, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi. Rientrano tra gli oneri inderogabili le cosiddette spese obbligatorie, ossia quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa.

7. Le spese rimodulabili di cui al comma 5, lettera b), si dividono in: a) fattori legislativi, ossia le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio; b) spese di adeguamento al fabbisogno, ossia spese non predeterminate legislativamente che sono quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.

8. Le spese di cui al comma 7, lettera a), sono rimodulabili ai sensi dell'art. 23, comma 3". Cfr. anche quest'ultima norma: "3. Con il disegno di legge di bilancio, per motivate esigenze, possono essere rimodulate in via compensativa all'interno di un programma o tra programmi di ciascuna missione le dotazioni finanziarie relative ai fattori legislativi, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica. Resta precluso l'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti. In apposito allegato allo stato di previsione della spesa sono indicate le autorizzazioni legislative di cui si propone la modifica e il corrispondente importo".

²³ Si riportano i commi 3 e 4 dell'art. 33: "3. Con il disegno di legge di cui al comma 1 possono essere proposte, limitatamente all'esercizio in corso, variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie relative a programmi di una stessa missione con le modalità indicate dall'art. 23, comma 3.

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".

finanziaria e di competitività. La possibilità di rimodulazione in sede di bilancio di previsione e di assestamento è stata estesa, in via temporanea, anche alle missioni di ciascun stato di previsione²⁴.

La definitiva configurazione normativa della flessibilità comporta una limitata, ma importante, attribuzione di contenuto sostanziale alla legge di bilancio, nella misura in cui le viene riconosciuta la possibilità di incidere su autorizzazioni legislative inserite tra le spese rimodulabili. L'innovazione si riverbera palesemente sul profilo dell'interpretazione evolutiva dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, adeguandone in qualche misura la visione all'attualità temporale e aprendo future prospettive di unificazione delle due distinte leggi, di bilancio e di stabilità, che attuano la manovra.

Si conferma, in proposito, la positiva valutazione della Corte, già espressa lo scorso anno, a condizione che all'ampliamento della flessibilità del bilancio corrisponda concretamente 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.

S'impone, in tale ambito, un'immediata riconsiderazione degli attuali programmi, da improntare a maggiore omogeneità interna, anche attraverso la revisione dei capitoli che li compongono, eliminando i cosiddetti capitoli *omnibus* e garantendo la riconciliazione delle dotazioni di bilancio con le correlate autorizzazioni legislative, con una rigorosa tracciabilità delle variazioni in corso d'anno²⁵.

L'effettivo esercizio della funzione d'indirizzo allocativo del Parlamento, nella nuova situazione di maggiore estensione dell'azione amministrativa, può essere tutelato, infatti, solo con il supporto di adeguati elementi informativi su composizione e genesi dei programmi, sui quali s'incentra il vincolo decisionale.

²⁴ Si riporta l'art. 2, comma 1, primi tre periodi, del decreto-legge n. 78 del 31 maggio 2010:

“1. Al fine di consentire alle Amministrazioni centrali di pervenire ad un consolidamento delle risorse stanziare sulle missioni di ciascun stato di previsione, in deroga alle norme in materia di flessibilità di cui all'articolo 23 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, limitatamente al triennio 2011-2013, nel rispetto dell'invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica con il disegno di legge di bilancio, per motivate esigenze, possono essere rimodulate le dotazioni finanziarie tra le missioni di ciascuno stato di previsione, con riferimento alle spese di cui all'art. 21, comma 7, della medesima legge n. 196 del 2009. In appositi allegati agli stati di previsione della spesa sono indicate le autorizzazioni legislative di cui si propongono le modifiche ed i corrispondenti importi. Resta precluso l'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti”.

²⁵ La legge n. 196 del 2009 (specie nell'art. 21) valorizza l'esigenza di una esplicitazione delle singole autorizzazioni legislative che concorrono a formare il “programma”. Si tratta di una importante novità che realizza, in modo trasparente e nella direzione del recupero di una più accentuata leggibilità sostanziale delle scritture, la riconciliazione tra lo stanziamento di bilancio votato dal Parlamento e le autorizzazioni legislative che ne costituiscono il fondamento a legislazione vigente. In questo quadro, grande importanza assume la “scheda illustrativa” di ogni programma (art. 21, comma 11, lettera b), che dovrà, pertanto, essere accuratamente elaborata e aggiornata; tale attività di costruzione del bilancio di previsione è, infatti, strettamente funzionale all'applicazione – finora con esiti poco significativi – della previsione contenuta nell'art. 13 del d.lgs. n. 279 del 1997, che ha l'importante finalità, di consentire, in sede di rendicontazione, la valutazione economica e finanziaria delle risultanze dell'entrata e della spesa, anche in relazione agli scopi delle principali leggi di spesa.

In questa direzione si orienta la riforma, in via immediata, con la prescrizione di univoci raccordi con la classificazione COFOG e con i centri di responsabilità; in via prospettica, con l'indicazione dei principi e criteri direttivi per l'esercizio, entro due anni, della delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio²⁶.

Analogamente, l'enorme ampliamento del contenuto informativo sia del bilancio, attraverso le Note integrative in luogo delle precedenti Note preliminari, gli elenchi e schede illustrative dei programmi e dei capitoli-fondo, e il *budget* dei costi²⁷; sia della legge di stabilità, con la Nota tecnico-informativa, dovrebbe adeguatamente far fronte alle indicate esigenze, sempre che si dia completa e tempestiva attuazione alle disposizioni della riforma.

3.10. Connessa con le modifiche della struttura del bilancio appare la problematica dell'ottimale *raccordo tra organizzazione e attività*, che la riforma risolve con l'affidamento di ciascun programma ad un unico centro di responsabilità amministrativa, sia con disposizioni immediatamente operative, sia con specifico criterio di delega.

La situazione di partenza si presenta variegata, con numerosi programmi condivisi tra due o più centri di responsabilità, a volte appartenenti a dicasteri diversi. L'avvio a soluzioni congrue non potrà che avvenire da un lato mediante l'affinamento dei criteri e delle metodologie di definizione dei programmi, dall'altro intervenendo sull'organizzazione, tenendo conto dell'esigenza di tempi adeguati per la predisposizione e l'attuazione delle necessarie modifiche, talvolta particolarmente complesse.

Come già rilevato lo scorso anno, emerge in proposito la non facile compatibilità nel tempo tra organizzazione amministrativa, tendenzialmente protesa sul medio-lungo periodo, e programmi di spesa, ispirati alle variabili esigenze, anche di breve periodo, della programmazione operativa.

Ne consegue che, in attesa degli approfondimenti connessi con l'emanazione dei decreti delegati, nei casi di rilevanti difficoltà tecnico-operative, non potrà essere del tutto accantonata

²⁶ Significativa appare, in proposito, la prima parte del comma 2 dell'art. 40, che si riporta: "2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi: a) revisione delle missioni in relazione alle funzioni principali e agli obiettivi perseguiti con la spesa pubblica, delineando un'opportuna correlazione tra missioni e Ministeri ed enucleando eventuali missioni trasversali; b) revisione del numero e della struttura dei programmi, che devono essere omogenei con riferimento ai risultati da perseguire in termini di prodotti e servizi finali, in modo da assicurare: 1) l'univoca corrispondenza tra il programma, le relative risorse e strutture assegnate, e ciascun Ministero, in relazione ai compiti e alle funzioni istituzionali proprie di ciascuna amministrazione, evitando ove possibile la condivisione di programmi tra più Ministeri; 2) l'affidamento di ciascun programma di spesa ad un unico centro di responsabilità amministrativa; 3) il raccordo dei programmi alla classificazione COFOG di secondo livello; c) revisione degli stanziamenti iscritti in ciascun programma e della relativa legislazione in coerenza con gli obiettivi da perseguire."

²⁷ Il *budget* dei costi del bilancio dello Stato viene sin dal 1998 presentato al Parlamento, a titolo informativo, in applicazione della legge n. 94 del 1997. La riforma contabile lo inserisce, molto opportunamente, nell'ambito della documentazione necessaria a corredo del disegno di legge di bilancio e del rendiconto generale.

la prospettiva dell'introduzione, anche temporanea, del coordinatore-responsabile, onde assicurare l'indispensabile coordinamento dei centri interessati al medesimo programma²⁸.

In tale direzione sembra muoversi la Ragioneria generale dello Stato nel fornire indicazioni per la revisione dei programmi in vista della predisposizione del bilancio 2011²⁹, quando invita le amministrazioni ad affidare ad un "unico centro" i programmi condivisi di uno stesso dicastero, presumibilmente recuperando la figura del coordinatore-responsabile individuato in una precedente circolare.

Suscita, invece, perplessità l'alternativa, indicata per la medesima fattispecie, della scissione dei programmi tra i centri di responsabilità interessati, che dà luogo a più aggregati aventi lo stesso contenuto, con evidente pregiudizio del principio della ripartizione funzionale della spesa, subordinata o comunque confusa con quella amministrativa. Peraltro, le richiamate indicazioni lasciano invariata la situazione dei programmi trasversali a più amministrazioni, per i quali appare più evidente l'esigenza del coordinamento.

3.11. La conferma dell'*assestamento* del bilancio appare la naturale conseguenza del ribadito obbligo di copertura degli oneri correnti nella legge di stabilità, anche mediante il ricorso al miglioramento del risparmio pubblico, con la significativa precisazione che ne sia garantito il suo carattere positivo³⁰.

Sul mantenimento della utilizzabilità del miglioramento del risparmio pubblico per la copertura di tali oneri la Corte aveva espresso la sua contrarietà in sede di audizione presso la V Commissione bilancio della Camera dei deputati il 22 settembre 2009. Va comunque sottolineato che, nell'ipotesi di saldo corrente dell'*assestamento* negativo e corrispondente saldo del bilancio di previsione dell'esercizio successivo positivo, il margine utilizzabile a copertura dovrebbe estendersi fino all'azzeramento del margine.

²⁸ Il tentativo di introdurre in via amministrativa la figura del coordinatore di programma, anche sulla scorta dell'esperienza della *loi organique des lois des finances* (LOLF) francese, contenuto nella circolare n. 21 del 2007 del Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, non ha avuto seguito. In proposito, vedi anche le interessanti considerazioni svolte nel "Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato 2009", del Ministero dell'economia e delle finanze-R.G.S., nelle cui conclusioni si legge: "...anche i programmi risultano articolati in maniera disomogenea...e sono talora attribuiti in maniera trasversale; ciò richiede complesse forme di coordinamento tra i Ministeri che potrebbero essere superate attraverso l'affidamento, di norma, ad un unico responsabile di programma".

²⁹ Vedi circolare n. 14 del 22 marzo 2010 del Ministero dell'economia e delle finanze – R.G.S..

³⁰ Si riporta l'art. 11, comma 6, della legge: "6. In attuazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, la legge di stabilità può disporre, per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, nuove o maggiori spese correnti, riduzioni di entrata e nuove finalizzazioni da iscrivere, ai sensi dell'articolo 18, 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. Gli eventuali margini di miglioramento del risparmio pubblico risultanti dal bilancio di previsione a legislazione vigente rispetto all'*assestamento* relativo all'esercizio precedente possono essere utilizzati per la copertura finanziaria della legge di stabilità, purché risulti assicurato un valore positivo del risparmio pubblico".

L'esplicita indicazione di tale possibilità, prima ammessa solo in via interpretativa, risolve una problematica importante, che aveva dato luogo a non lievi perplessità, soprattutto in relazione al segno negativo che ha caratterizzato per lungo tempo il saldo delle partite correnti del bilancio dello Stato. La prescritta condizione che risulti comunque assicurato un valore positivo del risparmio pubblico appare sufficientemente in linea con una rigorosa applicazione dell'art. 81 della Costituzione in sede di legge di stabilità.

Resta di cruciale importanza la problematica della natura dell'assestamento, che la riforma conferma come provvedimento corrispondente al bilancio di previsione, anche per quanto attiene alla flessibilità.

Nel richiamare le considerazioni svolte nel precedente punto 2.5., non si può fare a meno di sottolineare, in questa sede, che l'ormai imminente presentazione alle Camere dell'assestamento per l'anno in corso costituisce la cartina di tornasole per verificare la complessiva "tenuta" della nuova legge contabile, sotto il profilo del corretto utilizzo di uno strumento essenziale della programmazione di bilancio.

3.12. La nuova configurazione del bilancio, consolidata dalla riforma, postula un rinnovamento delle modalità di esame del *rendiconto generale* dello Stato, che valorizzi il ruolo di verifica del raggiungimento degli obiettivi correlati a ciascun programma, nel quadro di un complessivo rafforzamento della fase parlamentare di verifica *ex post* dei risultati dell'azione del Governo, tenendo conto sotto tale profilo della deludente situazione di partenza, caratterizzata da uno scarso orientamento alla cultura del risultato da parte delle amministrazioni.

Al riguardo, appare essenziale garantire un efficace raccordo tra obiettivi correlati a missioni e programmi del bilancio dello Stato, relativi indicatori di performance e gli analoghi indicatori di raggiungimento dei risultati previsti, nell'ambito del Patto di convergenza, dalla legge n. 42 del 2009 e, con riferimento alla valutazione della dirigenza, dalla legge n. 15 del 2009.

A tal fine, occorre predisporre tempestivamente adeguata strumentazione di supporto per pervenire in tempi rapidi ad un coerente affinamento delle metodologie e dei criteri per l'individuazione di idonei indicatori per ciascun programma, fin dalla fase previsionale, anche sulla scorta degli approfondimenti di recente effettuati, in stretta collaborazione con le amministrazioni interessate, dalla Ragioneria generale dello Stato³¹.

³¹ Vedi, in proposito, le interessanti conclusioni esposte nel documento "Un'analisi degli indicatori di *performance* delle note preliminari 2008-2009" del Ministero dell'economia e delle finanze-R.G.S., edito nell'aprile 2009. Sembrerebbe utile verificare in quale misura tali conclusioni siano state utilizzate nella predisposizione delle previsioni 2010 e nella rendicontazione 2008 e 2009.

La nuova Nota integrativa al rendiconto di ciascun ministero, coerente con il corrispondente documento previsionale, dovrebbe costituire la sede più idonea per trarre le conclusioni da tale raccordo, in particolare nella prima sezione, riguardante il rapporto sui risultati dell'azione amministrativa in relazione agli obiettivi. La seconda sezione, incentrata sulle risultanze della gestione finanziaria, si avvicina maggiormente alle Note preliminari che hanno caratterizzato i più recenti esercizi³². Gli eventuali scostamenti tra obiettivi definiti e risultati devono essere adeguatamente motivati.

Particolare rilievo assumono, in sede di verifica delle risultanze del rendiconto, i regolamenti parlamentari, ai quali la riforma demanda la definizione delle modalità e dei termini dell'esercizio del controllo "sullo stato di attuazione dei programmi e delle relative risorse finanziarie".

Altre innovazioni attengono a due nuovi allegati, riguardanti, il primo, le risultanze economiche (*budget*) di ciascun dicastero secondo le voci del piano dei conti, per programmi e centri di costo, parallelamente al bilancio di previsione, con un prospetto di riconciliazione con i risultati della gestione finanziaria; il secondo, l'illustrazione delle spese per la protezione dell'ambiente, con riferimento ai programmi interessati, coerentemente con gli indirizzi comunitari.

3.13. Nell'ambito del processo evolutivo del sistema contabile pubblico, era stata auspicata una riflessione sull'opportunità di interpretare in modo dinamico l'*obbligo costituzionale di copertura*, non limitandolo al solo saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, ma riferendolo anche ai saldi espressi in termini di competenza economica SEC'95 e di cassa.

Tale impostazione sembrerebbe accolta nella riforma, che, superando talune recenti incertezze normative³³, ha sostanzialmente optato per la copertura in termini di saldi di finanza pubblica, prescrivendo che la relazione tecnica individui anche i criteri per la compensazione degli effetti sul fabbisogno e sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni "nell'ambito della stessa copertura finanziaria", ai fini del rispetto degli equilibri complessivi³⁴.

³² Le note preliminari al rendiconto sono state disposte per la prima volta con circolare n. 11 del 19.03.2008 del Ministero dell'economia e delle finanze-RGS, relativa al rendiconto generale per l'esercizio 2007. Il recente Rapporto sulla spesa 2009 auspica che "una maggiore attenzione al processo nella fase di verifica a consuntivo, attraverso ad esempio l'indicazione – nelle Note preliminari a rendiconto – dei motivi degli scostamenti eventualmente registrati dal valore-obiettivo e delle eventuali azioni intraprese per correggere tali scostamenti".

³³ Cfr. art. 60, comma 7, del decreto legge n. 112, modificato, nella legge di conversione n. 133 del 2008, col mancato recepimento della copertura sui saldi di finanza pubblica discendenti dai vincoli europei. Vedi, in proposito, il paragrafo 4.6. del capitolo V della relazione al rendiconto 2008.

³⁴ Art. 17, comma 4: "4. Ai fini della definizione della copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi, la relazione tecnica di cui al comma 3 evidenzia anche gli effetti di ciascuna disposizione sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni per la verifica del rispetto degli equilibri di finanza pubblica, indicando altresì i criteri per la loro quantificazione compensazione nell'ambito della stessa copertura finanziaria."

In tal modo, dovrebbe essere assicurata l'effettiva neutralità delle iniziative legislative, istituzionalizzando l'attuale recente prassi, che prevede la copertura dei provvedimenti legislativi non solo in termini di competenza giuridica del bilancio statale (saldo netto da finanziare), ma anche con riguardo alla cassa (fabbisogno) e alla competenza economica SEC'95 (indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni)³⁵, in linea con i suggerimenti dell'Unione europea³⁶.

In via generale, va comunque riaffermato che la copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi sui tre saldi di finanza pubblica risolve il problema alle radici, ma richiede specifica attenzione sulle metodologie di definizione degli andamenti tendenziali e programmatici, in relazione all'attuale scarsa trasparenza che caratterizza la trasposizione dei dati del bilancio finanziario in termini di contabilità economica SEC'95.

3.14. Quanto alla modalità di copertura delle leggi attraverso modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate, va segnalato che la riforma non esclude, come invece risultava dal testo approvato in prima lettura³⁷, la possibilità di coprire nuovi o maggiori oneri di parte corrente utilizzando proventi derivanti da entrate non ricorrenti, secondo la prassi già ampiamente criticata sul piano contabile ed economico.

Va notato, al riguardo, che nella tipologia delle entrate non ricorrenti rientra anche il gettito derivante da imposte sostitutive, sanatorie, ecc., che in contabilità nazionale sono classificate come entrate in conto capitale.

La circostanza comporta una rilevante differenza tra contabilità finanziaria e contabilità economica SEC'95, in quanto nuovi o maggiori oneri coperti con entrate non ricorrenti, pur non avendo effetti, soddisfatte le altre condizioni, sui saldi della contabilità finanziaria, incidono invece negativamente sui saldi strutturali riferiti al conto economico della pubblica amministrazione e, in particolare, sull'indebitamento netto. La difficoltà dovrebbe comunque essere ora superata dall'obbligo di copertura sui tre saldi, esaminata nel precedente punto.

³⁵ Il testo approvato in prima lettura (A.S. 1397, art. 18, comma 4) si limitava a prescrivere un'analitica informativa nella relazione tecnica, ai fini dell'assunzione di iniziative per la compensazione di eventuali effetti peggiorativi su fabbisogno e indebitamento netto. In seconda lettura, è stato rilevato che l'assenza del vincolo giuridico di copertura sui tre saldi di finanza pubblica sarebbe risultato poco compatibile sia con l'impianto generale della riforma, sia con l'obbligo della clausola di salvaguardia, confermato nel testo definitivo. Le perplessità sono state ribadite anche dalla Corte dei conti (Cfr. audizione dell' 8 aprile 2009, pag. 26-27).

³⁶ Apprezzamento per la nuova norma è stata espressa anche dalla rappresentante della Commissione europea nel corso del *workshop* tenuto sulla riforma presso la Ragioneria generale dello Stato il 29 aprile scorso.

³⁷ Art. 18, comma 1, lett. c), A.S. 1397: "c) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale o non ricorrenti"; art. 17, comma 1, lett. c), legge n. 196/2009: "c) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale."

La conferma e l'affinamento del limite massimo (tetto) in caso di autorizzazione di spesa e della clausola di salvaguardia, effettiva e automatica, in caso di "previsione" di spesa, istituiti sin dal 2002 con la legge cosiddetta "taglia-spesa", apprestano una rete di sicurezza "*ex ante*" in caso di sfondamento non previsto.

La rete di sicurezza è opportunamente ribadita nella fase "*ex post*", sia con il provvedimento ricognitivo di accertamento dell'avvenuto raggiungimento dei limiti di spesa e la conseguente cessazione dell'efficacia dell'autorizzazione legislativa interessata; sia con la tempestiva assunzione di iniziative legislative da parte del Ministro dell'economia e delle finanze per assicurare il rigoroso rispetto dell'obbligo costituzionale di copertura.

Altrettanto opportuna appare l'estensione del referto quadrimestrale della Corte dei conti sulla tipologia di copertura delle leggi anche ai decreti legislativi adottati nel periodo di riferimento. L'adempimento, prima previsto normativamente solo a richiesta delle Commissioni parlamentari e da tempo comunque effettuato puntualmente dall'Organo di controllo, viene ora sancito *ex-lege*. Non è stato, invece, accolto l'obbligo della relazione tecnica per gli emendamenti del relatore, previsto nel testo approvato dal Senato.

3.15. Tra i principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega per il completamento della *revisione della struttura del bilancio*, la legge prevede espressamente una nuova aggregazione delle spese nell'ambito dei programmi, a livello di "azioni", finalizzata alla gestione e alla rendicontazione. L'ulteriore ripartizione costituisce una rilevante novità in ordine sia alla decisione di allocazione delle risorse sia alla valutazione *ex post* delle politiche pubbliche.

Le nuove aggregazioni dovrebbero sostituire gli attuali capitoli quali unità elementari del bilancio gestionale, ispirandosi alle concrete attività amministrative da perseguire per l'attuazione del programma. Esse dovrebbero corrispondere in qualche modo alle "attività"-processi e funzioni elementari, finali e strumentali, attuati dalle singole strutture organizzative dei competenti dicasteri - per il raggiungimento delle finalità proprie, attualmente individuate a titolo informativo e indicate, quali esplicazioni dei programmi, nel bilancio di previsione.

Sembra ragionevole ipotizzare che le azioni-attività, uniformandosi alla classificazione COFOG, come previsto dalla norma, riflettano una ripartizione più sintetica degli stanziamenti di bilancio di quanto non siano le attuali unità previsionali di base a livello di capitolo.

Occorre, in proposito, chiarire il rapporto "metodologico" che verrà ad intercorrere tra le nuove aggregazioni e gli attuali macroaggregati e capitoli di bilancio, entrambi richiamati nell'attuale struttura classificatoria della spesa; dovrà, inoltre, essere assicurato il raccordo delle predette azioni con la classificazione COFOG e con quella economica di terzo livello.

In via generale, va comunque osservato 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 massima trasparenza e piena responsabilizzazione della gestione, anche ai fini delle valutazioni di consuntivo.

Inoltre, le moderne tecnologie informatiche agevolmente consentono l'esercizio della gestione e della rendicontazione su unità previsionali di base del bilancio gestionale ben più numerose degli attuali capitoli e articoli, dei quali anzi si era in precedenza auspicata, ai fini di maggiore trasparenza, una più dettagliata ripartizione per evitare aggregazioni *omnibus*³⁸. Non va sottaciuto, ancora, che introdurre periodicamente nuove ripartizioni implica una discontinuità nel tempo delle poste del bilancio, rendendo difficoltosa la ricostruzione e l'individuazione delle linee di spesa, anche a livello aggregato.

3.16. Con riferimento alle conseguenze derivanti dall'adozione del *bilancio di cassa*, il previsto periodo di sperimentazione dovrebbe consentire l'emersione di tutte le possibili implicazioni, connesse soprattutto ai profili gestionali e di responsabilità conseguenti alla nuova disciplina, la cui applicazione dovrebbe comportare un sostanziale cambiamento dei comportamenti delle amministrazioni.

Il passaggio al criterio della cassa quale momento fondamentale di registrazione contabile dei fenomeni gestionali, sia pure accompagnato da un sistema di scritture "integrative" che assicurino anche la disponibilità di altre informazioni, prefigura, infatti, un profondo mutamento nell'intero impianto dell'ordinamento contabile e della stessa logica amministrativa ad esso sottesa, dal momento che l'attenzione viene concentrata su gestione e controllo dei flussi finanziari, esclusivo vincolo giuridico del bilancio. Di grande rilievo si manifesta, al riguardo, l'ottimale utilizzo del previsto regime transitorio, al quale i decreti delegati dovrebbero attribuire una congrua durata temporale.

Va, peraltro, ricordato che il modello di bilancio di cassa che emerge dai principi e criteri direttivi individuati dal legislatore per l'esercizio, entro tre anni, della delega, non appare vicino ad un criterio di cassa "puro", in quanto i contemperamenti previsti, come ad esempio i controlli preventivi di legittimità, i limiti all'assunzione delle obbligazioni, il piano finanziario, sostanzialmente lo avvicinano ad una sorta di modello di competenza finanziaria meno rigido rispetto alla doppia contabilità attuale.

In tale contesto, dovrebbe essere particolarmente approfondita l'attuazione del criterio direttivo che demanda al prospetto degli impegni assunti anche la funzione di evitare l'insorgere

³⁸ Cfr., al riguardo, il punto 3.4. del capitolo V della relazione della Corte al rendiconto 2008.

di debiti occulti, tenuto conto dei deludenti risultati ottenuti al riguardo nell'attuale sistema contabile incentrato sulla competenza giuridica.

Di cruciale importanza si manifesta, pertanto, la preventiva fase di sperimentazione disposta dal legislatore, per la durata massima di due esercizi, con modalità e termini da definire, entro tre mesi dall'entrata in vigore della riforma, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con talune amministrazioni, del resto già individuate.

Il previsto rapporto sullo stato di attuazione e sui risultati della sperimentazione fornirà alle competenti Commissioni parlamentari e alla Corte dei conti tutti gli elementi di valutazione per operare, in vista dell'adozione dei decreti legislativi, scelte ponderate, che consentano il passaggio meno traumatico possibile al bilancio di cassa.

3.17. Un cenno, infine, all'*analisi e valutazione della spesa*, attività collaborativa tra Ministero dell'economia e delle finanze e dicasteri, che viene istituzionalizzata in funzione della permanente esigenza di migliorare efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, sia mediante la verifica dei risultati rispetto agli obiettivi programmati, ampliando e approfondendo la recente esperienza in tema di *spending review*; sia con un'intensa azione volta a razionalizzare l'articolazione dei programmi nell'ambito delle missioni.

Il rapporto triennale sulla spesa delle amministrazioni statali, del quale va sottolineata l'anticipazione fornita per il 2009³⁹, dà conto, tra l'altro, dell'evoluzione e degli esiti di tale fondamentale attività, utilizzando anche l'apposita sezione della banca dati unitaria, mentre alla manifesta necessità di un suo potenziamento risponde l'esercizio, entro un anno, della specifica delega, che provvede anche alla revisione dei controlli di regolarità amministrativo-contabile.

4. Conclusioni

Il percorso attuativo della riforma della contabilità e degli strumenti di regolazione della finanza pubblica si presenta estremamente impegnativo per le istituzioni e gli operatori interessati, in ragione della complessità degli adempimenti e della tempistica, a volte stringente, previsti.

In via immediata, occorre far fronte soprattutto alla rilevante implementazione del corredo informativo prescritto per i prossimi documenti di finanza pubblica, a partire dallo schema di Decisione e dai disegni di legge di stabilità e di bilancio; alla predisposizione degli specifici documenti di programmazione per le amministrazioni diverse dallo Stato; alla costituzione degli organismi che accompagneranno l'attuazione della riforma;

³⁹ Cfr. "Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato – anno 2009", Ministero dell'economia e delle finanze – R.G.S.

all'approntamento e adeguamento delle procedure informatiche di supporto; alla costituzione della banca dati unitaria; all'avvio della sperimentazione per il bilancio di sola cassa.

Nel contempo, va predisposta la strumentazione idonea all'esercizio delle numerose deleghe, in primo luogo quella relativa all'armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci pubblici.

Va notato, in proposito, che taluni adempimenti del cronoprogramma attuativo definito dal legislatore sono stati realizzati con ritardo, anche se trattasi di termini non perentori, quali il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze per l'istituzione del Comitato per i principi contabili (art. 2, comma 5, termine 31 gennaio 2010) e il progetto di fattibilità per la banca dati unitaria (art. 13 e ordine del giorno n. 9/2555 accolto dal Governo, termine 30 marzo 2010); altri non risultano ancora attuati, quali la nuova convenzione con la Banca d'Italia per la tenuta del conto del tesoro (art. 47, commi 1 e 2, termine 31 marzo 2010) e il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze per la sperimentazione del bilancio di cassa (art. 42, comma 2, termine 30 marzo 2010).

In tale contesto, la Corte dei conti, istituzionalmente preposta al coordinamento della finanza pubblica e alla corretta applicazione delle regole contabili, ribadisce piena disponibilità e massima collaborazione a tutte le altre istituzioni coinvolte, in primo luogo al Parlamento, nell'esercizio delle funzioni che la legge le affida nel superiore interesse della Repubblica. Appare, a tal fine, ineludibile un nuovo approccio alla problematica del controllo, ispirato al principio dell'interazione e della sinergia di tutti gli organismi a ciò preposti, nell'ambito delle specifiche competenze, in modo da "fare sistema", per il pieno rispetto della Costituzione, assicurando l'effettiva sana gestione della cosa pubblica.

Capitolo VIII

La legislazione di spesa e i mezzi di copertura

- 1. Considerazioni generali**
 - 2. La normativa concernente la copertura delle leggi di spesa nella nuova legge di contabilità**
 - 3. Dati e valutazioni d'insieme**
 - 4. I decreti legislativi**
- Tavole**

1. Considerazioni generali

Questo capitolo contiene, analogamente agli anni precedenti, brevi note sulle più significative vicende della legislazione di spesa del 2009, tratte prevalentemente dalle relazioni che ogni quadrimestre la Corte invia al Parlamento – ora in base al disposto dell'art. 17 comma 9 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, che riproduce l'art. 11-*ter*, comma 6, della legge n. 468 del 1978, come modificata dalla legge n. 362 del 1988 – sulla tipologia delle coperture adottate nelle leggi approvate nel quadrimestre stesso e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

Esso contiene anche, in forma sintetica, alcune osservazioni – tratte anch'esse dalle medesime relazioni – sui decreti legislativi pubblicati nello stesso periodo.

Come è noto, in considerazione dello spostamento dell'asse decisionale concreto in direzione dei decreti legislativi per la frequente adozione di norme di delega, alcuni anni addietro la Corte aveva assunto l'iniziativa di sottoporre ai Presidenti delle Commissioni bilancio delle due Camere l'opportunità – su cui i Presidenti stessi avevano convenuto – di estendere ai decreti legislativi le relazioni quadrimestrali sulle leggi di spesa. Tale prassi è stata ora formalmente recepita nella nuova legge di contabilità (art. 17 comma 9, già citato).

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 2009 e per osservazioni analitiche sulle singole leggi e sui singoli decreti legislativi si rinvia pertanto alle relazioni deliberate rispettivamente il 25 maggio 2009, il 17 dicembre 2009 e il 10 maggio 2010.

Al presente capitolo sono allegate quattro tavole, la prima delle quali elenca, in ordine cronologico, i nuovi oneri finanziari indicati dalle singole leggi in termini di competenza; la seconda illustra la ripartizione degli oneri stessi in relazione alle diverse forme di copertura; la terza gli oneri recati dalla legge n. 102, di conversione del DL n. 78; infine la quarta elenca i decreti legislativi pubblicati nell'anno.

Le tavole sopraindicate non comprendono gli effetti della legge finanziaria, che svolge una funzione diversa rispetto all'ordinaria legislazione di spesa e che forma oggetto di specifica analisi nel capitolo primo della presente relazione.

Analogamente al passato, 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 trimestrali.

Anche nel 2009 ha trovato conferma il processo di concentrazione della normativa di rilievo finanziario in un numero relativamente ristretto di provvedimenti d'urgenza, sia per effetto di norme di spesa previste fin dall'origine, sia anche - e talvolta soprattutto - per l'inserimento di ulteriori disposizioni di spesa conseguenti all'approvazione di emendamenti, spesso di origine governativa, presentati nel corso del procedimento di conversione.

Questa concentrazione determina gravi effetti negativi, su cui la Corte ha ripetutamente richiamato l'attenzione: a parte i casi - meno frequenti - di totale mancanza della relazione tecnica, spesso le norme introdotte in sede di conversione sono supportate 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 un diminuito controllo parlamentare sulle decisioni stesse sia sotto il profilo dell'esame degli oneri dichiarati, sia sotto quello dei possibili riflessi di spesa delle disposizioni assunte come finanziariamente neutre, sia sotto quello infine della congruità degli stanziamenti rispetto alle esigenze che si intende soddisfare.

Il periodo di emergenza economico-finanziaria determinatosi a partire dalla seconda metà del 2008 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 in particolare che ai fini di un ordinato svolgimento della legislazione di spesa occorra rivitalizzare la 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 obiettivo ad un altro. L'allocazione delle risorse nei fondi speciali costituisce infatti la modalità organizzativa connessa per eccellenza ad una tempestiva programmazione degli obiettivi 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 nelle sessioni di bilancio.

In questo quadro, la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa - ivi compreso soprattutto il ricorso alle disponibilità di vari fondi, particolarmente dilatatosi negli ultimi anni - dovrebbe essere utilizzata soprattutto per far fronte ad esigenze imprevedibili che si manifestino nel corso dell'esercizio al di fuori della programmazione della spesa formulata nella sessione di bilancio.

Proprio in considerazione del grande incremento del ricorso alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, che è divenuta la modalità di copertura assolutamente prevalente, sarebbe tanto più necessaria l'indicazione, nella relazione tecnica, dei motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente e della eventuale presenza di programmi o comunque di esigenze di spesa che potrebbero determinare la necessità di ulteriori stanziamenti. Queste indicazioni mancano in concreto nella quasi totalità dei casi, specie per quanto riguarda la dotazione dei vari capitoli-fondo, fra cui soprattutto quelli per gli interventi strutturali di politica economica e per le aree

sottoutilizzate, e sono per lo più sostituite da generiche assicurazioni circa la disponibilità delle risorse, assicurazioni assolutamente inidonee a soddisfare le esigenze ora indicate.

Una integrazione della normativa in tal senso, proposta dalla Corte in sede di audizione sulla riforma della legge di contabilità, non è stata però recepita nel testo definitivo della legge stessa. Tuttavia, la norma contenuta nell'art. 21 comma 11 lett. e) della nuova legge, che prevede l'inserimento in ciascuno stato di previsione di una scheda illustrativa, da aggiornare semestralmente, dei capitoli recanti i fondi settoriali correlati alle principali politiche pubbliche, nella quale sono indicati i corrispondenti stanziamenti previsti nel bilancio triennale, il riepilogo analitico dei provvedimenti legislativi e amministrativi che hanno determinato i suddetti stanziamenti e le relative variazioni, nonché gli interventi previsti a legislazione vigente a valere su detti fondi, costituisce comunque un decisivo miglioramento rispetto alla situazione precedente.

2. La normativa concernente la copertura delle leggi di spesa nella nuova legge di contabilità

Il disegno di legge originario prevedeva la soppressione dell'obbligo di copertura dei nuovi o maggiori oneri di parte corrente recati dalla legge finanziaria (ora legge di stabilità) sancito dall'art. 11 comma 5 della legge 468.

La Corte aveva formulato al riguardo alcune osservazioni critiche, incentrate sul fatto che il dettato costituzionale esclude dall'obbligo di copertura la sola legge di bilancio, in quanto con essa "non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese" (art. 81, terzo comma, Cost.). La legge finanziaria (o di stabilità), realizzando il segmento sostanziale della manovra, è invece a pieno titolo soggetta all'obbligo di copertura (art. 81, quarto comma, Cost.).

La Corte non aveva neppure condiviso l'argomentazione secondo cui il rispetto dei vincoli europei quale limite all'assunzione di nuovi o maggiori oneri potesse essere ritenuto più rispondente all'evoluzione dell'ordinamento rispetto al vincolo costituzionale: esso infatti, non prevedendo altra sanzione se non l'applicazione di una sanzione pecuniaria al termine di un procedimento con forti caratteri di discrezionalità, non appare in grado di tutelare con la stessa coerenza del vincolo costituzionale l'effettiva copertura degli oneri stessi.

Come è noto, il testo finale ha ripristinato il vecchio testo, integrandolo con una disposizione relativa all'utilizzabilità degli eventuali margini di miglioramento del risparmio pubblico per la copertura finanziaria della legge di stabilità, purché risulti assicurato un valore positivo del risparmio pubblico.

Per quanto riguarda i problemi connessi all'obbligo di copertura delle leggi di spesa, la Corte aveva avuto modo di esprimersi in varie occasioni, rilevando l'esigenza - che qui si conferma - di pervenire a soluzioni organiche, non più limitate alla salvaguardia del solo saldo

netto da finanziare in termini di competenza, ma estese anche agli altri saldi di finanza pubblica, fabbisogno e indebitamento netto, direttamente connessi con i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.).

Sulla scorta dell'esperienza maturata in proposito nelle annuali sessioni di bilancio, ove il criterio della copertura estesa anche ai saldi significativi in sede di Unione europea è stato da qualche tempo recepito, l'esecutivo aveva emanato una specifica disposizione (comma 7 dell'art. 60 del decreto legge n. 112 del 2008), che introduceva l'obbligo di copertura delle leggi anche per fabbisogno e indebitamento netto. La norma non è stata però, come è noto, accolta in sede di conversione nella legge n. 133, avendo il legislatore optato per una diversa formulazione che dispone la semplice acquisizione di elementi di valutazione su specifici e rilevanti effetti su fabbisogno e indebitamento netto, tramite la relazione tecnica, informazioni che dovrebbero dar luogo all'adozione di "atti di indirizzo" da parte delle competenti Commissioni parlamentari, previa relazione annuale di carattere riassuntivo e metodologico del Ministro dell'economia e delle finanze.

La legge 196 prevede che la relazione tecnica evidenzi anche gli effetti di ciascuna disposizione sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni per la verifica del rispetto degli equilibri di finanza pubblica, formulando anche un'apertura verso una diversa impostazione attraverso il riferimento alla necessità della indicazione di criteri per la loro "quantificazione e compensazione nell'ambito della stessa copertura finanziaria". E' inoltre previsto che la relazione tecnica presenti un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini dei tre saldi ed evidenzi il raccordo degli oneri quantificati con le previsioni tendenziali del bilancio dello Stato, del Conto consolidato di cassa e del Conto economico delle amministrazioni pubbliche contenute nella Decisione di finanza pubblica (ex Dpef).

Si rileva comunque la necessità che vengano forniti maggiori elementi per consentire il superamento delle difficoltà metodologiche che si frappongono all'estensione del formale obbligo di copertura ai saldi stessi, difficoltà che potrebbero essere eventualmente superate attraverso l'adozione del bilancio di competenza economica in linea con il SEC'95.

La legge 196 contiene infine importanti miglioramenti della normativa vigente sia in tema di relazione tecnica, che deve ora, fra l'altro, fornire dimostrazione dell'effettiva neutralità finanziaria delle disposizioni recanti una clausola in tal senso sia nelle leggi sia nei decreti legislativi, specificare per le spese in conto capitale la modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e l'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti ed essere infine aggiornata all'atto del passaggio dell'esame del provvedimento tra i due rami del Parlamento, sia in tema di clausola di salvaguardia, di cui è rafforzata l'effettività attraverso

l'indicazione preventiva delle misure di riduzione delle spese o di aumenti di entrata per far fronte agli eventuali scostamenti rispetto alle previsioni.

Infine, le clausole di neutralità finanziaria, frequenti anche nella legislazione del quadrimestre in esame e finora prive di riscontro, dovranno essere d'ora in poi supportate da una dimostrazione della neutralità stessa in sede di relazione tecnica. La nuova legge di contabilità prevede infatti espressamente quest'obbligo sia per i decreti legislativi (art.17 comma 2, ultimo periodo), sia per le leggi (art. 17 comma 7, quarto periodo), specificando per queste ultime che la relazione stessa deve riportare i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziare in bilancio, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime.

3. Dati e valutazioni d'insieme

Nel corso dell'anno in esame sono state complessivamente pubblicate 90 leggi, a fronte di 68 nel 2008, 58 nel 2007 e 129 nel 2006 : in base alla loro tipologia, poco meno della metà (39 leggi) ha riguardato la ratifica di trattati internazionali e il 20 per cento del totale (18 leggi) la conversione di decreti legge. Le leggi di iniziativa parlamentare sono state complessivamente 17, interrompendo così il *trend* riduttivo degli ultimi anni.

Come risulta dall'allegata tavola n. 1, le leggi che hanno dichiarato conseguenze in termini di oneri - oltre alla legge finanziaria e alla legge 102 del 3 agosto, di conversione del DL n. 78 del 1° luglio, contenente la parte di manovra di bilancio attuata contestualmente alla presentazione del documento di programmazione economico-finanziaria - ammontano a 43 (35 nel 2008, 28 nel 2007 e 68 nel 2006), 12 delle quali di conversione di decreti legge.

Nei riguardi della legge n.102, deve però qui rilevarsi che un significativo peso è assegnato, a copertura di nuovi oneri, alla contabilizzazione dei proventi attesi dalla lotta all'evasione, modalità questa che non è apparsa pienamente coerente con gli obiettivi di certezza nel mantenimento dei saldi di finanza pubblica.

Tra le leggi pubblicate è ricompresa la legge di assestamento del bilancio (n. 121 del 3 agosto) da cui risulta un rilevante peggioramento del saldo netto da finanziare (circa 37 miliardi): sulla specifica problematica si rinvia a quanto rappresentato nella relazione sul rendiconto 2008 e nell'audizione del 12 settembre 2008 presso la Commissione bilancio Senato, in cui sono state svolte considerazioni critiche sulla dimensione anomala assunta anche nell'esercizio 2008 dall'indicato peggioramento e si è sottolineata l'opportunità che le proposte di aumenti di spesa in tale sede siano compensate nell'ambito di un processo di *spending review*.

Inoltre, sempre a proposito delle modalità di utilizzazione della legge di assestamento, si premette che l'onere di maggior rilievo in termini di fabbisogno ed indebitamento (oltre la metà del totale: 2.250 milioni su 4.156) recato dalla citata legge n. 102 di anticipo della manovra di bilancio deriva dalla deroga al patto di stabilità interno disposta dall'art. 9bis (esclusione dal saldo, per gli enti locali virtuosi, dei pagamenti in conto capitale effettuati entro il 31 dicembre 2009 per un importo non superiore al 4 per cento dell'ammontare dei residui passivi in conto capitale risultanti dal rendiconto dell'esercizio 2007).

Gli effetti finanziari in termini di fabbisogno ed indebitamento netto prodotti da tale esclusione sono compensati attraverso il mancato utilizzo, nel limite massimo di 2.250 milioni, delle risorse finanziarie iscritte appunto nella legge di assestamento del bilancio per le finalità cui erano originariamente destinate (pagamento di residui passivi eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa).

Questo pagamento di residui perenti è connesso ad una ricognizione straordinaria dei crediti di terzi nei confronti della P.A. disposta dalla stessa legge 102 al fine di determinare un effetto espansivo.

L'effetto sopra indicato peraltro costituisce una scelta discrezionale intervenuta nel corso dell'esercizio e non un mero aggiornamento delle previsioni iniziali di bilancio, aggiornamento che dovrebbe a rigore costituire l'unica funzione della legge di assestamento.

La Corte ha più volte posto in evidenza i problemi connessi alla natura ed ai limiti del provvedimento di assestamento, che da una funzione meramente ricognitiva delle variazioni intervenute per esigenze emerse nel corso della gestione amministrativa sta negli ultimi anni assumendo - senza peraltro un chiaro supporto normativo, che non si rinviene neppure nella nuova legge di contabilità - aspetti incisivi di carattere discrezionale sul fronte della spesa: può essere citata a tale proposito l'utilizzazione delle maggiori entrate formatesi nel corso dell'esercizio 2007 quali iscritte nella relativa legge di assestamento.

E' stato tuttavia sottolineato il fatto che la reiscrizione di residui passivi perenti presenta innegabili aspetti di analogia con le regolazioni debitorie - cifrate, come è noto, "sotto la linea" - in quanto i residui stessi hanno origini in previsioni di spesa afferenti esercizi precedenti e vanno pertanto ricondotti al complesso della legislazione vigente.

Sia pure in parte giustificabile sulla base di questi aspetti peculiari, l'operazione resta di carattere comunque eccezionale: desta pertanto notevoli perplessità l'estensione dei suoi effetti all'utilizzazione di parte delle somme destinate al pagamento di residui perenti a copertura invece - in termini di fabbisogno e di indebitamento netto - delle modifiche al patto di stabilità interno degli enti locali recate dall'art. 9bis.

Gli oneri autorizzati nell'ambito del bilancio triennale 2009/2011, al netto delle misure espansive contenute nella legge n. 102, che trovano copertura essenzialmente attraverso risorse reperite nell'ambito della legge stessa, ammontano a complessivi 16.631 milioni di euro, importo che si colloca nella media dei tre esercizi precedenti (14.462 milioni di euro nell'esercizio 2008, 20.413 nell'esercizio 2007 e 13.093 nell'esercizio 2006).

La ripartizione tra i singoli esercizi compresi nel bilancio triennale è la seguente: 8.607 milioni sono imputati al 2009, 2.992 al 2010 e 2.732 al 2011. Al precedente esercizio 2008 sono imputati oneri per oltre 1.894 milioni di euro per effetto soprattutto di stanziamenti recati da decreti legge emanati sul finire dell'esercizio stesso, nonché, in minima parte, di slittamenti di copertura (art. 11bis comma 5 della legge di contabilità) relativi a spese connesse ad obblighi internazionali contenute in alcune leggi di ratifica di trattati internazionali. Oneri per 400 milioni di euro, infine, sono recati indistintamente quale limite complessivo di spesa per i tre esercizi del bilancio poliennale dalla legge n. 27, di ratifica del trattato di amicizia e cooperazione con l'Iraq, a valere sulle risorse del Fondo rotativo di cui all'art. 6 della legge n. 49 del 1987.

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 2009, 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 trimestrali ed anche, sinteticamente, nella presente esposizione, 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") e confermate dalla nuova legge di contabilità - 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, 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 ripete 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 nel soddisfacimento dei diritti stessi in relazione alle risorse finanziarie disponibili.

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

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 obiettivi 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.

Questa situazione dovrebbe comunque essere superata in futuro attraverso la piena attuazione della disposizione contenuta nell'art. 17 comma 3 della nuova legge di contabilità, in base alla quale è fatto obbligo di specificare nelle relazioni tecniche, per la spesa corrente e le minori entrate, gli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme, e, per le spese in conto capitale, la modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e l'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti.

In tema di coperture, dove, come già indicato e come risulta dai dati esposti nella tabella allegata, l'incidenza di quelle a carico dei fondi speciali ha avuto un rilievo decisamente marginale, appare opportuno riassumere alcune specifiche fattispecie già dettagliatamente esaminate nei relativi referti quadrimestrali.

In particolare, la legge n. 2 del 30 dicembre 2008 dispone la garanzia dello Stato, quale garanzia di ultima istanza, al fine del potenziamento finanziario dei "Confidi" (consorzi e cooperative che svolgono l'attività di garanzia collettiva dei fidi).

Trattandosi di interventi potenzialmente suscettibili di determinare conseguenze sui conti pubblici, si pone il problema, già più volte esaminato in passato, 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.

Sarebbe stata, pertanto altamente opportuna almeno la predisposizione di una relazione tecnica che fornisse elementi sul grado di probabilità di una eventuale escussione della garanzia,

sulla durata della garanzia stessa e sulla congruità delle risorse stanziata sia nella specifica unità previsionale sia nel Fondo spese obbligatorie per far fronte agli eventuali interventi già previsti a legislazione vigente e a quelli derivanti dalle garanzie in esame.

In secondo luogo, l'art. 12 della stessa legge autorizza, su richiesta delle banche interessate, la sottoscrizione pubblica di obbligazioni bancarie speciali, convertibili in azioni ordinarie su richiesta dell'emittente.

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.

Si ripropone così - negli identici termini - la questione già esaminata nel capitolo concernente la legislazione di spesa contenuto nella relazione sull'esercizio 2008 a proposito dell'autorizzazione contenuta nella legge n. 190/08, di conversione del DL n. 155/08, a sottoscrivere e garantire aumenti di capitale deliberati da banche italiane. Si rinvia pertanto alle osservazioni formulate in quella sede con riferimento sia all'esame delle modalità di copertura - ed in particolare all'emissione di titoli del debito pubblico - sia ai problemi derivanti dall'individuazione e dalla copertura delle nuove o maggiori spese con fonti di rango secondario e non - come di regola - con norme primarie.

La legge n. 1 del 9 gennaio, di conversione del DL n. 180 del 10 novembre ("Disposizioni per il diritto allo studio, ecc.") contiene (art. 1) disposizioni per il reclutamento nelle università e per gli enti di ricerca, la copertura dei relativi oneri, di carattere permanente, (art. 3) è affidata ad una riduzione lineare delle dotazioni finanziarie delle missioni di spesa di ciascun ministero.

Al riguardo, nel confermare le osservazioni critiche di carattere generale su tale modalità di copertura, pesantemente utilizzata negli ultimi anni con conseguenze non del tutto prevedibili sulla tenuta degli stanziamenti di bilancio e che non tiene conto della diversa scala di valori delle esigenze di spesa che vengono soppresse, si è rilevato, trattandosi di oneri permanenti, che essa può essere ritenuta coerente soltanto con stanziamenti di bilancio connessi a spese predeterminate per legge - e in tal caso le singole autorizzazioni di spesa debbono essere esplicitamente indicate -, ma che non è assolutamente coerente con gli stanziamenti non

predeterminati per legge, in quanto essi sono formulati annualmente soltanto in relazione al triennio compreso nel bilancio pluriennale.

La legge n. 77 del 24 giugno, di conversione del DL n. 39 del 28 aprile, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici della regione Abruzzo, contiene una serie di disposizioni onerose che trovano copertura in parte, secondo le norme comuni, attraverso le modalità partitamente indicate e cifrate dall' art. 18 ed in parte – come dispone l'art. 14 - a carico della dotazione per il periodo 2007-2013 del Fondo per le aree sottoutilizzate per un importo non inferiore a 2 e non superiore a 4 miliardi di euro, secondo quote annuali assegnate dal CIPE compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica. L'art. 14 prevede poi anche una ulteriore assegnazione di 408,5 milioni di euro a valere sulle risorse del Fondo infrastrutture, lasciando però anche qui imprecisata la tempistica dell'effettiva operatività dello stanziamento.

Su richiesta della Commissione bilancio della Camera di informazioni in merito alla compatibilità dell'utilizzo delle risorse a carico del F.A.S. con gli impieghi già previsti a legislazione vigente ed in riferimento alla neutralità del ricorso a tali risorse in relazione all'integrale utilizzo di fondi comunitari a fronte di finanziamenti nazionali attivati sul medesimo F.A.S., il Governo ha ribadito "la compatibilità dell'utilizzo delle risorse indicate dalla norma in esame con gli impieghi già previsti a legislazione vigente, in quanto gli altri interventi a valere sul F.A.S. saranno scadenziati compatibilmente con le disponibilità".

Come non è stata formulata una precisa quantificazione delle risorse indicate dall'art. 14, così anche taluni interventi di natura onerosa non recano una distinta quantificazione delle connesse esigenze finanziarie: in particolare, tale situazione si verifica per l'erogazione di contributi per la riparazione di danni di lieve entità (art. 2 comma 11bis), per la concessione di indennizzi per i danni subiti dalle attività produttive e dalle strutture adibite ad attività di pubblico interesse (art. 3 comma 1), per il ripristino degli immobili pubblici danneggiati (art. 4 comma 1), nonché per la predisposizione da parte dei sindaci di piani di ricostruzione dei centri storici (art. 14 comma 1). Manca altresì una quantificazione degli effetti finanziari della garanzia dello Stato sui finanziamenti erogati a persone fisiche per la ricostruzione o riparazione di immobili adibiti ad abitazione principale (art. 3 comma 3), ma ciò sembra piuttosto da ricondurre all'abituale rinvio – su cui si rinvia alle osservazioni critiche sopra formulate - all'apposito stanziamento di bilancio determinato a legislazione vigente senza fornire alcuna valutazione su previsioni, anche di larga massima, di possibile attivazione della garanzia prestata.

Per quanto riguarda invece gli interventi che trovano copertura con le modalità indicate dall'art. 18, essi comportano un onere complessivo, per gli esercizi compresi nel bilancio

triennale, di 1.236 milioni per il 2009, di 799 per il 2010 e di 686 per il 2011, nonché oneri differenziati per gli esercizi successivi da un massimo di 500 milioni per ciascuno degli esercizi 2013 e 2014 ad un minimo di 2,9 milioni di euro a decorrere dal 2033.

La relativa copertura è affidata, per il solo 2009, all'utilizzazione dei residui dello stanziamento per il c.d. "*bonus famiglia*" (300 milioni) e alle risorse provenienti dalle misure di razionalizzazione della spesa farmaceutica indicate dall'art 13 e consistenti in particolare nella rideterminazione del prezzo al pubblico dei medicinali equivalenti (350 milioni) e, per l'intero triennio (in totale 1.500 milioni) e per tutti gli oneri ultratriennali, ai proventi derivanti dalle disposizioni in materia di giochi contenute nell'art. 12.

Nella relazione tecnica tali entrate sono quantificate, nel periodo 2009-2033, in circa 12.650 milioni di euro, di cui soltanto 4.500 utilizzati per finanziare il provvedimento in esame.

Premesso che, come più volte rappresentato, sussistono sempre problemi circa l'effettiva realizzabilità delle entrate attese da disposizioni che collegano le entrate stesse a specifiche scelte connesse a comportamenti individuali, nel caso di specie appaiono consistenti le argomentazioni svolte dall'Amministrazione dei Monopoli circa la novità delle formule di gioco introdotte e circa il buon andamento generale del settore, che fa costantemente segnare risultati superiori alle previsioni.

Non è comunque apparsa ispirata a criteri prudenziali una copertura di oneri così elevati e per un periodo di tempo così lungo affidata all'alea di comportamenti individuali connessi a consumi che presentano comunque un elevato grado di elasticità

Pur essendo - almeno formalmente - estranea alla legislazione di spesa, in quanto contiene una norma di chiusura (art. 28 comma 4) secondo cui dalla legge stessa e da ciascuno dei decreti legislativi di attuazione non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si riassumono qui le osservazioni formulate dalla Corte nei riguardi della legge n. 42 del 5 maggio, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Cost.

L'inserimento dell'obbligo di neutralità finanziaria, avvenuto nel corso del dibattito parlamentare, è apparso tanto più opportuno in quanto la complessità della delega - pur finalizzata nelle intenzioni a determinare anche una riduzione complessiva del carico fiscale dei diversi livelli di governo - e la presenza di un numero elevatissimo di variabili tra loro interdipendenti sembrano effettivamente impedire, come affermato in Parlamento dal Ministro dell'economia, una prefigurazione attendibile dell'impatto finanziario complessivo della riforma.

Sin dal 1976, la Corte costituzionale ha ripetutamente affermato la spettanza in linea di principio alle leggi di delega del compito di individuare i mezzi necessari per far fronte agli

oneri determinati dalle sue disposizioni. La Corte stessa aveva tuttavia aggiunto che “qualora eccezionalmente non fosse possibile, in sede di conferimento della delega, predeterminare rigorosamente in anticipo i mezzi per finanziare le spese che l’attuazione stessa comporta, è sufficiente che il Governo venga a ciò espressamente delegato, beninteso con prefissione dei principi e criteri direttivi, come vuole l’art. 76”. Secondo i principi fissati dalla Corte sin dalla sentenza n. 1/1966, la sequenza delineata deve, poi, fondarsi su una ragionevole prospettiva di equilibrio nel medio periodo.

Successivamente, la nuova legge di contabilità ha fissato dei chiari principi in materia, stabilendo che, qualora in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dalle norme delegate, la quantificazione degli stessi è effettuata al momento dell’adozione dei singoli decreti legislativi: questi ultimi, peraltro, devono essere emanati solo successivamente all’entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le risorse finanziarie eventualmente occorrenti.

Considerato che in un procedimento di attuazione così complesso è difficile escludere *a priori* che un singolo provvedimento possa determinare effetti onerosi non ancora compensati, questa norma appare consentire di superare il problema, cui aveva fatto cenno la Corte in sede di relazione quadrimestrale, di possibili difficoltà derivanti dal rigoroso rispetto della norma di chiusura sopra ricordata nei riguardi di singoli provvedimenti delegati.

La legge reca poi ulteriori clausole di salvaguardia riferite anch’esse al complesso dell’impatto finanziario connesso all’attuazione della delega. In primo luogo, viene infatti prescritta la compatibilità dell’attuazione stessa con gli impegni assunti con il patto di stabilità e crescita: prescrizione questa che è apparsa tutto sommato pleonastica una volta inserito l’obbligo generale di neutralità finanziaria, in quanto quest’ultimo criterio preclude la possibilità che la conformità agli obiettivi europei possa non costituire una garanzia assoluta: la conformità stessa non consente infatti di per sé di escludere che nel percorso di avvicinamento a tali obiettivi possano essere consentiti saldi complessivi di segno negativo.

Inoltre, a presidio del rispetto dei parametri di stabilità macroeconomica e in armonia con la finalità di conseguire dalla riforma risultati finanziari anche positivi, si prevede, da un lato, la determinazione di un limite massimo della pressione fiscale da ripartire tra i diversi livelli di governo tale da impedire aumenti anche nel corso della fase transitoria e, dall’altro, l’obbligo di operare il trasferimento del personale per evitare ogni duplicazione di funzioni.

La Corte ha infine richiamato l’attenzione sull’opportunità che alla stima degli aspetti finanziari si accompagni, in occasione della presentazione dei successivi decreti delegati, anche una valutazione degli effetti via via verificatisi. A tal fine, come indicato nel corso

dell'audizione della Corte presso le Commissioni riunite bilancio e finanze della Camera in data 12 febbraio 2009, potranno essere utili le relazioni inviate alla Conferenza permanente nonché soprattutto una valutazione di sintesi che potrebbe assumere la forma di un allegato al documento di programmazione economico-finanziaria presentato dal Governo.

4. I decreti legislativi

Nel corso del 2009, i decreti legislativi pubblicati sono stati complessivamente 25 (40 nel 2008, 64 nel 2007 e 61 nel 2006), di cui 17 attuativi di direttive e regolamenti comunitari e soltanto 8 attuativi di leggi di delega.

Nessuno dei provvedimenti attuativi di direttive e regolamenti comunitari prevede oneri, sia perché in maggioranza di contenuto normativo totalmente privo di effetti finanziari, sia perché l'incremento di attività amministrativa, determinato nei casi residui dalla nuova normativa e consistente essenzialmente nell'esercizio di controlli, appare complessivamente modesto e tale da poter rientrare negli ordinari 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.

Per quanto riguarda i provvedimenti attuativi di leggi di delega, qualche cenno va dedicato ai decreti n. 177 e 178, entrambi del 1° dicembre, attuativi delle deleghe contenute nell'art. 24 della legge n. 69/2009, che hanno ad oggetto, rispettivamente, la riorganizzazione del Centro nazionale per l'informatica della P.A. e la riorganizzazione della Scuola superiore della P.A..

In entrambi i casi, secondo la relazione tecnica, la riorganizzazione dovrebbe determinare minori oneri, ma nei decreti non sono presenti norme che dispongano una riduzione del finanziamento annuale ai due organismi. Modestissime riduzioni, inferiori all'1 per cento, dei trasferimenti stessi risultano tuttavia dalle risorse allo scopo stanziate nella tab. C della legge finanziaria 2010 rispetto a quella dell'anno precedente.

Maggiori oneri per nuovi compiti attribuiti ai due organismi per effetto dei decreti appaiono comunque esclusi. Anche l'introduzione di un Comitato scientifico con finalità di supporto tecnico al Presidente della Scuola superiore non sembra determinare oneri in virtù di apposita clausola prevista dal testo ("esclusione di emolumenti, compensi ovvero rimborsi di qualsiasi tipo" per la partecipazione alle riunioni).

Due decreti (n. 150 del 27 ottobre e n. 198 del 20 dicembre) attuano infine deleghe contenute nella legge n. 15/2009.

Il decreto n. 198, in materia di ricorsi per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di pubblici servizi, non presenta alcun aspetto di possibile onerosità, in quanto, oltre alla clausola generale di invarianza finanziaria contenuta nell'art. 8, il giudice che accoglie la domanda, ai sensi dell'art. 4, ordina alla pubblica amministrazione o al concessionario di porre rimedio alla violazione, all'omissione o all'inadempimento entro un congruo termine, nei limiti delle risorse strumentali, finanziarie ed umane già assegnate in via ordinaria e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Il decreto n. 150, di attuazione della delega in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, presenta invece qualche aspetto di criticità sotto il profilo finanziario.

Si premette che l'art. 1 del decreto precisa che le norme sono adottate in attuazione degli articoli da 2 a 7 della legge di delega e che quest'ultima sottopone l'esercizio di tutte le deleghe contenute appunto negli stessi articoli da 2 a 7 all'obbligo di invarianza finanziaria. L'unica eccezione è costituita dagli oneri - indicati e coperti dalla legge di delega - per l'istituzione e il funzionamento della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (4 milioni annui a regime) e per il finanziamento di progetti sperimentali ed innovativi volti a diffondere ed uniformare le metodologie della valutazione, sviluppare i processi di formazione del personale preposto alle funzioni di controllo e valutazione, sviluppare metodologie di valutazione della funzione di controllo e migliorare la trasparenza delle procedure di valutazione mediante la realizzazione di un apposito sito internet (4 milioni annui a decorrere dal 2010). Entrambi gli stanziamenti costituiscono dei limiti di spesa.

Perplessità erano sorte in sede di esame dello schema di decreto in relazione soprattutto alla possibilità che i nuovi organismi di valutazione della *performance* (art. 14) potessero funzionare senza nuovi oneri utilizzando le risorse derivanti dalla soppressione dei servizi di controllo interno: si è rilevato infatti che i servizi di controllo interno utilizzavano prevalentemente personale delle amministrazioni il cui onere non viene meno al cessare della destinazione ai servizi di controllo interno, mentre i requisiti richiesti per i componenti dei nuovi organismi, fra cui l'elevata professionalità ed esperienza maturata nel campo del *management*, della valutazione della *performance* e della valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche, sembrano prevedere anche apporti esterni e presentare pertanto aspetti di possibile onerosità.

Nel testo finale dell'art. 14 del decreto è stato comunque espressamente disposto (comma 11), in ottemperanza ad una condizione in tal senso apposta al parere favorevole della Commissione bilancio della Camera, che agli oneri derivanti dalla costituzione e dal funzionamento degli organismi stessi si provvede nei limiti delle risorse attualmente destinate ai servizi di controllo interno.

PAGINA BIANCA

Tavole

TAVOLA 1

ONERI FINANZIARI INDICATI DALLE LEGGI PUBBLICATE NEL 2009
(ESCLUSA LEGGE N. 102)

(valori assoluti)							
Legge n.		2008	2009	2010	2011	Oneri pluriennali	Oneri permanenti (a regime)
210	a)	5.800.000					
217		2.078.580	1.828.410	1.828.410	1.828.410		1.828.410
218		12.500	12.500	12.500	12.500		12.500
1			494.000.000	71.000.000	141.000.000		141.000.000
2		48.000.000	2.591.200.000	920.300.000	800.700.000	b)	64.000.000
7			264.200.200	304.216.200	300.716.200	c)	181.336.200
12			808.385.522	250.000	250.000		250.000
13		100.000.000	19.000.000				
14		1.731.000.000	227.808.709	119.317.252	149.117.252		117.617.252
15			7.000.000	13.000.000	13.000.000		13.000.000
18			500.000	500.000	500.000	d)	500.000
20			2.500.000	24.500.000	24.500.000		24.500.000
26			1.451.850				
27			e)	400.000.000			
33			1.912.305.833	605.300.000	810.600.000	f)	600.000
38			104.000.000	1.000.000	1.000.000		1.000.000
45		8.980	4.890	8.980			8.980
73			47.990	53.530	53.530		53.530
69	h)		6.885.685	3.904.162	3.453.533		3.453.533
77	i)		1.152.500.000	539.200.000	331.800.000		l)
85		12.811.620	7.837.420	6.537.420	6.537.420		6.537.420
88			30.000.000	39.000.000	39.000.000		39.000.000
92			250.000	500.000	500.000	m)	500.000
94			60.298.325	120.795.100	85.199.050		88.788.300
97			18.620		18.620		n)
99			163.000.000	77.200.000	7.200.000	o)	1.200.000
108			509.996.466				500.000
111			160.000	160.000	160.000		160.000
113			178.740	158.120	178.740		178.740
115			569.000	9.562.000	9.562.000		9.562.000
116			29.230	29.230	29.230		29.230
155			300.000	300.000	300.000		300.000
157			13.455		13.455		p)
159				266.000	266.000		266.000
166	q)		42.000.000	132.152.002	3.572.002		3.572.002
172			460.000	920.000	920.000		920.000
173			15.000	15.000	15.000		15.000
174				11.510	11.510		11.510
175			7.615		7.615		p)
184			11.009.494				7.615
188			4.470	4.470	4.470		4.470
197			187.509.570				
Totale		1.894.571.680	8.607.288.994	2.992.001.886	2.732.026.537	1.361.236.200	517.208.567

a) Ad eccezione di euro 660.000 che si riferiscono all'esercizio 2008 il residuo onere (euro 5.140.000) non è distintamente ripartito tra i due esercizi.

b) Oneri con decorrenza dal 2012 e termine al 2019.

c) Oneri con decorrenza dal 2012 al 2028; per il 2029 gli oneri saranno di euro 1.336.200.

d) Oneri con decorrenza dal 2012 e termine al 2014.

e) Quale limite complessivo di spesa senza specifica indicazione della ripartizione nel triennio.

f) Euro 1.095.900.000 si riferiscono al 2012 mentre euro 77.800.000 al 2014.

g) L'onere è per ciascuno degli anni 2012, 2013 e 2014, per il 2015 sarà di euro 500.000, per gli anni 2016 e 2017 di euro 400.000 e a decorrere dal 2018 sarà di euro 200.000.

h) La legge stanza inoltre (art. 1) la somma di € 800.000.000 per il periodo 2009/2013 senza ripartirla per esercizi di competenza.

i) Non sono stati indicati fra gli oneri di seguito esposti quelli derivanti dall'art. 14: si tratta di un importo non inferiore ai 2 miliardi e non superiore a 4 nell'ambito della dotazione del F.A.S. da assegnare dal Cipe al fine di finanziare gli interventi di ricostruzione e le altre misure indicate dalla legge, nonché dell'importo di euro 408,5 milioni a valere sulle risorse del fondo infrastrutture soggetto alle medesime condizioni applicative e finalizzato agli stessi obiettivi.

l) Vedere la distinta nella scheda n. 13.

m) Per il 2012.

n) Ad anni alterni a decorrere dal 2013.

o) Con decorrenza dal 2012 fino al 2023.

p) Ad anni alterni.

q) Agli importi indicati vanno aggiunte le risorse disponibili in conto residui dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 1 comma 884, della legge n. 296/2006 trasferite al nuovo Fondo istituito dall'art. 3bis, non quantificate nel testo legislativo.

Nota 1: nel totale complessivo degli esercizi dal 2008 al 2011 non sono ricompresi gli oneri di cui alle note a) per la parte residua ed e).

TAVOLA 2

QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA 2009 (ESCLUSA LEGGE N. 102)

(valori assoluti)

	2008	Oneri indistinti per gli anni 2008/2009	2009	2010	2011	Oneri indistinti per gli anni 2009/2011	TOTALE	%
Fondi speciali:								
Parte corrente	63.911.680		69.051.255	76.943.240	63.502.955		273.409.130	
c/ capitale				3.580.000				
Totale fondi speciali	63.911.680		69.051.255	80.523.240	63.502.955		276.989.130	1,67
Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa			2.334.095.386	69.304.777	68.885.800		2.472.285.963	14,87
Utilizzo di disponibilità di fondi a)	100.660.000	5.140.000	3.723.455.669	1.219.003.632	1.359.671.582	400.000.000	6.807.930.883	40,94
Nuove o maggiori entrate			2.020.800.200	1.272.146.200	824.166.200		4.117.112.600	24,76
Altre forme di copertura	1.730.000.000		459.886.484	351.024.037	415.800.000		2.956.710.521	17,78
Totale	1.894.571.680	5.140.000	8.607.288.994	2.992.001.886	2.732.026.537	400.000.000	16.631.029.097	100,00

a) Non è ricompresa la somma di 800.000.000 euro della legge n. 69 (art. 1) poiché la ripartizione nei singoli esercizi di competenza (2009/2013) non è determinata dalla legge.

TAVOLA 3

QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA LEGGE N. 102
DI CONVERSIONE DEL DL N. 78

	2009	2010	2011	TOTALE	(valori assoluti) %
Fondi speciali.					
Parte corrente					
c/ capitale					
<i>Totale fondi speciali</i>					
<i>Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa</i>	84.110.000			84.110.000	0,90
<i>Utilizzo di disponibilità di fondi a)</i>	137.900.000	389.200.000	25.900.000	553.000.000	5,89
<i>Nuove o maggiori entrate b)</i>	1.255.600.000	1.588.900.000	1.411.900.000	4.256.400.000	45,37
<i>Altre forme di copertura</i>	157.300.000	1.821.100.000	2.510.100.000	4.488.500.000	47,84
Totale c)	1.634.910.000	3.799.200.000	3.947.900.000	9.382.010.000	100,00

a) Non è stato indicato fra gli oneri esposti qui di seguito l'importo di euro 1.300.000.000 di cui all'art. 4, comma 4 *quater*, importo che dovrà essere ripartito dal CIPE in quote annuali, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica.

b) Gli importi di euro 2.400.000 per il 2009, euro 3.400.000 per il 2010 e euro 3.900.000 per il 2011 previsti dall'art. 16 comma 2 si riferiscono anche all'utilizzo delle minori spese

c) Oltre agli oneri sopra indicati, la legge prevede oneri pari a 21,1 milioni per il 2012 e ulteriori oneri pari a 1.403,9 milioni successivi all'esercizio 2011 previsti nell'art. 16, commi 1 lett. a) e 2.

TAVOLA 4

ELENCO DEI DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI NEL 2009

N.	DECRETO LEGISLATIVO	DATA	G.U. n.	DATA	ATTUATIVO DI:
1	214	22/12/2008	11	15/01/2009	Legge n. 31/2008
2	21	06/02/2009	66	20/03/2009	Reg. CE n. 648/2004
3	22	24/02/2009	66 S.O.	20/03/2009	Dir. Com. 2006/87/CE
4	23	20/02/2009	68	23/03/2009	Dir. Com. 2006/117/Euratom
5	24	24/02/2009	69	24/03/2009	Reg. CE n. 1107/2006
6	30	16/03/2009	79	04/04/2009	Dir. Com. 2006/118/CE
7	54	11/05/2009	122	28/05/2009	Dir. Com. 2005/60
8	64	14/05/2009	138	17/06/2009	Reg. n. 423/2007
9	66	18/05/2009	139	18/06/2009	Dir. Com. 2006/93
10	101	17/07/2009	178	03/08/2009	Dir. Com. 2004/39
11	106	03/08/2009	180 S.O.	05/08/2009	Legge n. 123/2007
12	118	28/07/2009	189	17/08/2009	Dir. Com. 2004/36 e 2008/49
13	133	14/09/2009	222	24/09/2009	Reg. CE 1907/2006
14	142	14/09/2009	239	14/10/2009	Reg. CE 183/2005
15	146	25/09/2009	246	22/10/2009	Dir. Com. 2004/25
16	147	13/10/2009	254	31/10/2009	Dir. Com. 2007/63
17	148	29/10/2009	254	31/10/2009	Dir. Com. 2008/97
18	149	29/10/2009	254	31/10/2009	Dir. Com. 2008/62
19	150	27/10/2009	254	31/10/2009	Legge n. 15/09
20	151	25/09/2009	256	03/11/2009	Dir. Com. 2005/60 - 2006/70
21	153	03/10/2009	257	04/11/2009	Legge n. 69/09
22	177	01/12/2009	290	14/12/2009	Legge n. 69/09
23	178	01/12/2009	290	14/12/2009	Legge n. 69/09
24	179	01/12/2009	290 S.O.	14/12/2009	Legge n. 246/05
25	198	20/12/2009	303	31/12/2009	Legge n. 15/09

Capitolo IX

L'organizzazione

- 1. Premessa**
- 2. Linee evolutive del sistema amministrativo**
- 3. La semplificazione normativa ed amministrativa**
- 4. Il riordino degli enti pubblici**
- 5. Le misure per la digitalizzazione**
- 6. La riorganizzazione dei Ministeri**
- 7. Riforma del bilancio per missioni e programmi ed assetti organizzativi**
- 8. Strumenti di programmazione e controllo interno**
- 9. Osservazioni conclusive**

1. Premessa

L'esercizio trascorso registra significativi interventi legislativi che hanno concorso a modificare sensibilmente i profili organizzativi sia dei ministeri che della generalità delle amministrazioni pubbliche.

L'intento del Legislatore appare, infatti, indirizzato ad un approccio tendenzialmente unitario dei principi e delle regole, che, se più immediatamente concepiti per le amministrazioni centrali, si qualificano dichiaratamente per una più ampia portata. Tali aspetti emergono nella legge 4 marzo 2009, n. 15, finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza delle pubbliche Amministrazioni, e nei decreti legislativi che ne hanno attuato le deleghe (d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 e d.lgs. 20 dicembre 2009 n. 198), con la esplicita riconduzione di talune regole alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, insieme alla identificazione di "principi generali dell'ordinamento" ai quali si adeguano le regioni e gli enti locali. Anche la legge n. 69 del 2009 recante "*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*", integrando la legge 7

agosto 1990 n. 241, si colloca in tale più generale prospettiva, che travalica la sola dimensione statale.

Va evidenziato che queste innovazioni, più direttamente mirate al ridisegno delle procedure, si intersecano strettamente con la legge n. 196 di riforma della contabilità e della finanza pubblica, approvata il 31 dicembre 2009, che segna il rilievo crescente dei profili organizzativi nei raccordi con quelli di bilancio. La stessa classificazione funzionale delle spese per missioni e programmi - già introdotta a partire dal 2008 ed ora sviluppata - richiede espressamente un diretto raccordo tra programmi e centri di responsabilità amministrativa, identificati dalla norma di contabilità in corrispondenza alle unità organizzative di primo livello dei Ministeri, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300¹.

Queste tematiche, più avanti riprese, si innestano sui percorsi di razionalizzazione degli apparati pubblici, finalizzati ad obiettivi di riduzione della spesa, attraverso una necessaria riconsiderazione delle strutture e degli organici. Tale disegno, già avviato nella precedente legislatura e sensibilmente accelerato nel recente periodo, anche attraverso misure adottate in via d'urgenza, registra parziali attuazioni, peraltro non sempre chiaramente proiettate in una dimensione di strategica e complessiva rivisitazione della razionalità funzionale e dei costi organizzativi, come sotteso al disegno normativo. Il riassetto avviato (cfr. par. 4 e 6) andrà comunque a confrontarsi con la prospettiva aperta dalla legge 5 maggio 2009, n. 42 sul federalismo fiscale, la cui attuazione comporta un necessario ridimensionamento degli apparati centrali, in coerenza al parallelo processo di attribuzione di funzioni e compiti al sistema delle Autonomie.

2. Linee evolutive del sistema amministrativo

In questo più ampio percorso riformatore, la legge delega n. 15, finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza delle pubbliche Amministrazioni², ha indicato, in un'ottica complessiva finalizzata a favorire il merito e la premialità, i principi e criteri in materia di contrattazione collettiva e funzionalità delle amministrazioni pubbliche; trasparenza; azione collettiva; valutazione delle strutture e del personale; dirigenza pubblica; sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici. I

¹ Con riguardo a tale impianto si osserva che esso risulta inciso dalla legge 13 novembre 2009 n. 172, che ha previsto la istituzione della autonoma figura del Ministero della Salute, distinto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali: cfr. *amplius*, par. 6.

² La legge interviene anche per quanto attiene alle funzioni di controllo affidate alla Corte, con disposizioni che hanno inteso potenziare il carattere concreto e "ravvicinato" delle attività del controllo sulle gestioni rispetto all'attività esaminata, precisandone i profili procedurali e gli effetti. L'art. 11, commi 2 e 3, ha infatti disciplinato le modalità finalizzate alla adozione di interventi correttivi tali da poter determinare il mancato avverarsi, o quanto meno l'interruzione, di situazioni illegittime o pregiudizievoli, eventualmente emerse in sede di controllo su gestioni in corso di svolgimento. I profili applicativi delle menzionate disposizioni hanno formato oggetto della deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 29 del 21 luglio 2009.

principi di delega indicati dalla legge hanno avuto attuazione con i decreti legislativi 27 ottobre 2009, n. 150 e 20 dicembre 2009 n. 198.

Di particolare rilievo è il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sia per i profili relativi alla contrattazione collettiva³, che per quelli più specificamente rivolti alla trasparenza, alla funzionalità delle amministrazioni pubbliche, alla valutazione delle strutture e del personale. Il provvedimento apporta un significativo cambiamento nell'ambito del sistema dei controlli delle Amministrazioni pubbliche, incidendo sensibilmente sull'assetto disegnato dal d.lgs. n. 286/1999, sia dal punto di vista delle procedure di valutazione del personale (dirigente e non) che da quello organizzativo.

Gli innovativi profili relativi alla *performance* richiedono un coordinamento sistematico ed operativo, tenendo conto che il nuovo decreto fa salvi gli altri sistemi di controllo interno previsti dal d.lgs. n. 286/1999 (pianificazione strategica, controllo di gestione e controllo della regolarità amministrativa e contabile). Particolarmente avvertita è l'esigenza di assicurare concrete modalità di raccordo tra i diversi strumenti di programmazione, controllo e valutazione interni (cfr. par. 8), tenendo conto che le riforme recentemente intervenute dedicano tutte particolare attenzione a tali aspetti: il legame con la programmazione finanziaria e di bilancio è infatti esplicitamente richiesto anche nel “ciclo di gestione delle *performance*” disegnato dal decreto legislativo n. 150.

Nel prevedere che ciascuna amministrazione adotti con apposito provvedimento il sistema di misurazione e valutazione delle *performance*, si introducono nuovi soggetti: la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (art. 13), con un ruolo di guida al sistema nel suo complesso, e gli “Organismi indipendenti di valutazione” (OIV) di cui all'art. 14, chiamati a sostituire gli organi di controllo interno già previsti all'art.1, comma 6 del d.lgs. n. 286/1999.

Sotto il profilo delle scansioni procedurali relative al nuovo prefigurato “ciclo della *performance*” le amministrazioni, al fine di adempiere compiutamente a quanto previsto dalla nuova normativa sono chiamate a redigere annualmente due documenti:

a) entro il 31 gennaio, un documento programmatico triennale, denominato *Piano della performance*, da adottare in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance* dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale

³ Gli artt. 54 e 55 hanno rivisitato anche le competenze affidate alla Corte; in proposito, cfr. Sezioni Riunite in sede di controllo n. 41 del 17 dicembre 2009 e la specifica relazione resa ai sensi dell'art. 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 (Del. n. 12 del 3 maggio 2010). Cfr. anche, sull'intero schema di decreto legislativo di attuazione della delega contenuta nella legge 4 marzo 2009, n. 15, tradottosi nel decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, la audizione presso la Camera dei deputati, I Commissione – Affari Costituzionali, in data 23 giugno 2009.

dirigenziale ed i relativi indicatori. Per le amministrazioni dello Stato il piano della *performance* contiene la direttiva annuale del Ministro di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 165/2001.

b) un documento, da adottare entro il 30 giugno, denominato: «*Relazione sulla performance*» che evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti.

Tali documenti sono immediatamente trasmessi alla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche e al Ministero dell'economia e delle finanze.

In questo disegno - del quale più avanti si riprendono i profili procedurali ed i raccordi con gli altri strumenti di controllo interno - appare significativa la qualificazione di numerose disposizioni attinenti al nuovo prefigurato “ciclo della *performance*” di “*norme di diretta attuazione dell'articolo 97 della Costituzione*”, costituenti “*principi generali dell'ordinamento*” ai quali si adeguano le regioni e gli enti locali, anche con riferimento agli enti del servizio sanitario nazionale, negli ambiti di rispettiva competenza⁴.

Con riguardo alla regola della necessità del concorso per i pubblici uffici, ed in generale per i principi di selettività e merito che ispirano l'intero percorso disegnato, appare significativo l'approccio teso a considerare i riflessi sulla organizzazione amministrativa, anche alla luce dei principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale⁵.

Altre disposizioni si richiamano alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, con riguardo alle lettere l) *ordinamento civile*, ed m) *livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale* dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione: si tratta delle norme attinenti alla trasparenza; alla qualità dei servizi pubblici; alla inderogabilità e natura imperativa dei principi meritocratici e premiali; al regime di responsabilità, infrazioni e sanzioni, alle procedure conciliative ed al procedimento disciplinare.

⁴ Si tratta delle disposizioni che attengono sia ai principi generali (art. 3) che a più puntuali aspetti inerenti il ciclo di gestione della *performance* (art. 4); alla qualità degli obiettivi (art. 5, comma 2); al sistema di misurazione e valutazione della *performance* (art. 7), con particolare riguardo a quella individuale (art. 9). La legge dà la stessa qualificazione anche alle disposizioni relative alla responsabilità dell'organo di indirizzo politico-amministrativo; alla valorizzazione del merito, della produttività, della qualità della prestazione lavorativa e della *performance*; a quelle informate a principi di selettività nel riconoscimento degli incentivi e nelle progressioni economiche; alla concorsualità nelle progressioni di carriera; alla attribuzione di incarichi e responsabilità (la professionalità sviluppata e attestata dal sistema di misurazione e valutazione rileva ai fini dell'assegnazione di incarichi e responsabilità secondo criteri oggettivi e pubblici); all'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale. Tale natura hanno anche le disposizioni relative al premio di efficienza, alimentato dai risparmi sui costi di funzionamento derivanti da processi di ristrutturazione, riorganizzazione e innovazione all'interno delle pubbliche amministrazioni.

⁵ Con riguardo alla regola della necessità del concorso, cfr. da ultimo, Corte Costituzionale, sentenza 13 novembre 2009, n. 293. Secondo l'orientamento progressivamente consolidatosi nella giurisprudenza costituzionale, infatti, «l'area delle eccezioni» al concorso deve essere «delimitata in modo rigoroso» (sentenza n. 363 del 2006). Le deroghe sono pertanto legittime solo in presenza di «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» idonee a giustificare (sentenza n. 81 del 2006).

Rientrano in tale ambito anche quelle che inducono ad una “rilegificazione” di molti aspetti già attribuiti alla contrattazione collettiva, di cui vengono ridefiniti gli “spazi”, prevedendo che nel caso di nullità delle disposizioni contrattuali per violazione di norme imperative o dei limiti fissati alla contrattazione collettiva, si applicano gli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile. Si tratta di una materia complessa, su cui la Corte si è soffermata particolarmente nella recente specifica relazione⁶ resa ai sensi dell’art. 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 riguardante la gestione delle risorse finanziarie destinate al personale delle pubbliche amministrazioni. In questa sede vanno evidenziati i sempre più rilevanti raccordi con gli aspetti organizzativi anche sotto il profilo degli spazi rimessi ai poteri dirigenziali⁷ (c.d. “microrganizzazione”).

Si evidenziano, altresì, sul piano programmatico, interrelazioni sempre più strette tra i profili della riorganizzazione e del lavoro nella P.A., con la previsione di destinare anche alla contrattazione integrativa parte dei risparmi sui costi di funzionamento derivanti da processi di ristrutturazione, riorganizzazione e innovazione all'interno delle pubbliche amministrazioni (cfr. par. 6). Questi aspetti appaiono rilevanti soprattutto per il valore di indirizzo, ripreso anche in diverse misure delle leggi finanziarie, anche se non ne risulta sinora accertata una concreta operatività⁸.

Il d.lgs. 150 introduce, inoltre, quale elemento per la valutazione delle *performance*, anche il livello di servizi erogati in via diretta e indiretta e l’apprezzamento di questi ultimi da parte degli utenti.

Nello stesso solco, ispirato ad un orientamento volto a privilegiare profili di generale applicazione del sistema delle amministrazioni pubbliche anche con riguardo all’attività procedimentale svolta - pur nella considerazione della diversità soggettiva e della necessaria riconduzione dei nuovi principi a quelli autonomistici - si collocano le innovazioni, da leggersi in correlazione con le disposizioni in materia di *performance* contenute nel decreto legislativo n. 150, recate dal d.lgs. n. 198 del 20 dicembre 2009, che ha dato attuazione all’art. 4, comma 2,

⁶ Sezioni Riunite, del. n 12 del 3 maggio 2010.

⁷ Il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 stabilisce espressamente che “*Le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatta salva la sola informazione ai sindacati*”

⁸ Non risultano infatti precisate le risorse derivanti dai risparmi sui costi di funzionamento in base ai previsti processi di ristrutturazione, in base all’art. 74 DL 112/09 (cfr., *infra*, par. 6), da destinare anche alla contrattazione integrativa. In materia, al dPCM del 2 luglio 2009 sono seguiti, il d.m. Ministero dell’economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato del 3 settembre 2009 ed il d.m. del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione del 23 dicembre 2009. Tali provvedimenti, come più ampiamente riferito anche nel cap. VIII relativo al personale, hanno riguardato in particolare la ripartizione delle risorse di cui all’art. 61 del DL 112, ed al comma 15 dell’ art. 7-ter (*Misure urgenti a tutela dell’occupazione*) del decreto legge 10 febbraio 2009 n. 5, convertito dalla legge 9 aprile 2009 n. 33. Peraltro, tali assegnazioni, in quanto determinano incrementi retributivi superiori al 3,2 per cento, vanno confrontate con il disposto dell’art. 9 comma 4, del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, recante *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*.

lettera l) della legge n. 15, in tema di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici.

Obiettivo dichiarato del provvedimento⁹ è quello di pervenire ad una maggiore responsabilizzazione degli operatori pubblici, consentendo ai “titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori” di poter agire in giudizio in caso di inefficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici. Le disposizioni introdotte mirano a realizzare un controllo esterno di tipo giudiziale sul rispetto, da parte delle pubbliche amministrazioni, degli standard previsti (di qualità, di economicità, di tempestività), volto a porre rimedio al disservizio rilevato, mentre ai fini del risarcimento dell'eventuale danno cagionato dall'inefficienza restano fermi i rimedi ordinari. La norma prevede una progressiva concreta applicazione del decreto alle amministrazioni ed ai concessionari di servizi pubblici in ragione della necessità di definire, in via preventiva, gli obblighi contenuti nelle carte di servizi e gli standard qualitativi ed economici e di valutare l'impatto finanziario e amministrativo degli stessi nei diversi settori¹⁰, attraverso decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e, per quanto di competenza, con gli altri Ministri interessati. Per le regioni e gli enti locali, si precisa che tali provvedimenti siano adottati su conforme parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo n. 281/97¹¹.

Anche la legge n. 69 del 2009 appare sistematicamente raccordata all'impianto generale su descritto, innovando ed integrando la legge 7 agosto 1990 n. 241, con una serie di disposizioni riguardanti la certezza dei tempi - sia per la conclusione del procedimento (art. 7), che in caso di attività consultiva e di valutazioni tecniche (art. 8) - e la disciplina relativa alla Conferenza di servizi ed al silenzio assenso (art. 9). In particolare, rileva l'art. 10 (*Tutela degli interessati nei procedimenti amministrativi di competenza delle regioni e degli enti locali*), che prevede che le disposizioni della legge n. 241 si applicano, oltre alle amministrazioni statali e agli enti pubblici nazionali, anche alle società con totale o prevalente capitale pubblico, “limitatamente all'esercizio delle funzioni amministrative¹²”. La nuova normativa precisa altresì

⁹ Sono escluse dall'applicazione del decreto le autorità amministrative indipendenti, gli organi giurisdizionali, le assemblee legislative e gli altri organi costituzionali, nonché la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

¹⁰ Nel giudizio di sussistenza della lesione il giudice tiene conto delle risorse strumentali, finanziarie e umane concretamente a disposizione delle parti intimato.

¹¹ Cfr. la direttiva del Dipartimento della Funzione Pubblica, n. 4 del 25 febbraio 2010, ove si precisa che le pubbliche amministrazioni devono definire gli standard in conformità alle disposizioni in materia di *performance* contenute nel decreto legislativo n. 150/2009 e coerentemente con le linee guida definite dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche. I concessionari di servizi pubblici, soggetti agli obblighi contenuti nelle carte dei servizi e inoltre agli standard stabiliti dalle autorità preposte alla regolazione ed al controllo del settore, operano, a norma dell'art. 11, comma 2, del decreto legislativo n. 286/1999, come modificato dall'art. 28 del decreto legislativo n. 150/2009.

¹² La stessa norma prevede inoltre che si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche le disposizioni di cui agli articoli 2bis (*Conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento*), 11 (*Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento*), 15 (*Accordi fra pubbliche amministrazioni*) e 25, commi 5, 5bis e 6

che l'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza. Attengono direttamente ai livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, le disposizioni concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa, nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti¹³. Si stabilisce infine che le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni indicate dalla normativa statale, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela, mentre le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione alle disposizioni in discorso, secondo i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.

Dalla rapida ricognizione delle complesse innovazioni intervenute, ispirate da logiche ed intenti di portata generale per il sistema delle amministrazioni pubbliche (pur nella considerazione della loro diversità soggettiva), emerge l'esigenza di un attento monitoraggio sulla loro concreta attuazione, come per taluni versi esplicita la stessa nuova normativa (d.lgs. n. 198) anche con riguardo all'attività procedimentale svolta, in particolare nella riconduzione dei nuovi principi a quelli autonomistici che informano il sistema.

3. La semplificazione normativa ed amministrativa

Nel complessivo percorso di riforma, inteso a valorizzarne la funzionalità e la reale rispondenza alle attese dell'utenza, che per diversi obiettivi attraversa le diverse Legislature, appaiono particolarmente significativi i processi di semplificazione, normativa ed amministrativa, in relazione ai quali il Capo VII del DL n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008, aveva inteso imprimere una sensibile accelerazione.

Il conseguimento degli obiettivi di semplificazione veniva affidato a tre principali direttrici: il livello normativo (art. 24, rubricato *Taglia-leggi*); quello riguardante gli oneri amministrativi (art. 25, rubricato *Taglia-oneri amministrativi*); il riordino degli stessi apparati (art. 26, rubricato *Taglia-enti*).

(*Modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi*), nonché quelle del capo IVbis (*Efficacia ed invalidità del provvedimento amministrativo. Revoca e recesso*).

¹³ Attengono altresì ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, le disposizioni della legge concernenti la dichiarazione di inizio attività e il silenzio assenso (salva la possibilità di individuare, con intese in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano).

Si tratta di misure che si ricollegano a precedenti interventi, sviluppandone ed accentuandone le potenzialità, come per il meccanismo c.d. “ghigliottina” introdotto dalla legge n. 246 del 2005. Alle modifiche apportate a tale impianto dall’art. 4 (*Semplificazione della legislazione*)¹⁴ della citata legge n. 69 del 2009, si è accompagnata l’abrogazione diretta di circa 36.000 fonti primarie ritenute obsolete in base sia allo stesso DL n. 112 che al decreto legge 22 dicembre 2008, n. 200, convertito, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9, recante *Misure urgenti in materia di semplificazione normativa*¹⁵.

In particolare, sul piano del “disboscamento” normativo, si segnala che in base al decreto legislativo 1 dicembre 2009, n. 179 (c.d. “salva-leggi”), la legislazione anteriore al 1970, ritenuta da sottrarre all’indicato meccanismo, è stata ridotta a 3.236 atti legislativi. Nella complessa scansione procedimentale e temporale relativa al processo di riduzione del numero delle leggi e di semplificazione dell’ordinamento legislativo statale, nel considerare la imponente opera avviata, va altresì evidenziato il rilievo della fase di riordino e riassetto normativo¹⁶.

L’art. 3 della stessa legge n. 69 detta ulteriori regole finalizzate alla chiarezza dei testi normativi; in relazione alla qualità della regolazione normativa si ricorda anche la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 febbraio 2009 - pubblicata nella G.U. n. 82 dell’8 aprile - recante “istruttoria degli atti normativi del Governo”, che ne precisa i relativi adempimenti.

In parallelo a questi generali processi di semplificazione normativa, e con particolare attenzione alla riduzione degli oneri amministrativi che gravano sui cittadini e sul sistema economico (c.d. *Taglia oneri amministrativo*)¹⁷, sono intervenuti ulteriori provvedimenti.

¹⁴ 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 (comma 14-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.

¹⁵ Vanno, inoltre, segnalati due ulteriori provvedimenti, un decreto legislativo e un regolamento governativo, entrambi approvati in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 19 marzo 2010 intesi ad abrogare espressamente ulteriori disposizioni legislative statali (quasi 2.000), *ante- e post- 1970*, con contestuale eliminazione di 70.000 regi decreti e 118.000 decreti ministeriali non numerati; l’amministrazione comunica anche la verifica della valenza non normativa di altri 145.000 decreti pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale, per un totale di 375 mila atti.

¹⁶ Con la legge n. 69 è aggiunto il comma 18bis, in base a cui entro un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di riassetto di cui al comma 18, nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi, possono essere emanate, con uno o più decreti legislativi, disposizioni integrative o correttive degli stessi decreti legislativi. In base al parere del Consiglio di Stato (n. 802 del 2 marzo 2010) si è ritenuto che, a seguito delle modifiche introdotte all’art. 14 della legge n. 246/2005, con il nuovo comma 18 e con il comma 18bis, si sia intesa sostanzialmente prevedere la possibilità, anche per la prima volta, di un’opera cosiddetta di riassetto normativo, entro due anni dall’entrata in vigore dei decreti legislativi di individuazione delle disposizioni legislative destinate a rimanere in vigore.

¹⁷ Si ricorda che 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. 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, ampiamente esaminati nel testo. La disposizione prevede, altresì, una delega al Governo ad adottare uno o

In particolare è proseguita l'attuazione del piano di misurazione degli oneri informativi a carico delle imprese derivanti dalla normativa statale, con l'obiettivo di operare una riduzione del 25 per cento, entro il 2012, degli oneri derivanti dalla normativa statale, in linea con quanto stabilito in ambito europeo: la riduzione degli oneri amministrativi rappresenta, infatti, uno dei pilastri della politica di *Better Regulation* promossa nell'ambito della Strategia di Lisbona.

In tale prospettiva non appaiono poi da trascurare gli effetti positivi in termini di “antidoto” alla corruzione che generalmente sono attribuiti ai processi di semplificazione, con il rimuovere tempi lunghi e non necessari adempimenti, cui sovente si addebitano occasioni per deviazioni dalla corretta azione amministrativa.

4. Il riordino degli enti pubblici

La complessità del percorso di razionalizzazione organizzativa degli apparati pubblici, finalizzato ad obiettivi di riduzione della spesa, appare evidente con riguardo alle misure volte alla soppressione ed al riordino delle strutture amministrative riconducibili alla variegata articolazione degli enti pubblici. Negli anni, si è, infatti, assistito al susseguirsi di disposizioni intese a eliminare, ridurre, o comunque a riordinare tali strutture, in un difficile processo che ha segnato, sinora, parziali attuazioni, nel reiterarsi di proroghe dei termini via via previsti¹⁸. Si registra, peraltro, nel più recente periodo, una sensibile accelerazione normativa, intesa a rendere effettivo il disegno prefigurato. Emblematici appaiono gli interventi di cui all'articolo 26 del DL n. 112 del 2008, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (cosiddetto “taglia-enti”), che ha disposto la soppressione degli enti pubblici non economici di minori dimensioni, la cui persistente validità non sia stata “confermata” con decreto dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa¹⁹. La stessa norma, inoltre, prevede la soppressione di tutti gli enti pubblici non economici, per i quali, alla scadenza

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.

¹⁸ Va ricordata la disciplina recata dall'articolo 28 della legge finanziaria 2002 (legge n. 448 del 2001), modificata dall'articolo 1, commi 482 e seguenti della legge finanziaria 2007 (legge n. 296 del 2006). Un bilancio sulla attività svolta ai fini della trasformazione e della soppressione di Enti pubblici disposta dall'art. 28 della legge n. 448/2001 si rinvia nella Deliberazione 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*) della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.

¹⁹ 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 n. 30 dicembre 2004, n. 311, (fatte salve espressioni già contenute nella legge); cfr. d.m. 19 novembre 2008, *Conferma di enti pubblici non economici*, emanato 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. Nel decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, si prevede una precisazione interpretativa, nel senso che il decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro per la semplificazione normativa 19 novembre 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 17 del 22 gennaio 2009, tendente a confermare gli enti pubblici non economici ai sensi del citato articolo 26 del DL n. 112 del 2008, non ha carattere esclusivo, in quanto in esso non sono ricompresi quegli enti che a quella data, seppure risultanti istituiti per legge comunque non erano ancora operativi posto che la relativa dotazione organica non era ancora definita e per i quali quindi la mancata inclusione nel citato decreto non comportava l'effetto soppressivo.

prevista, non siano stati emanati i regolamenti di riordino ai sensi del comma 634 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244²⁰. Con la citata normativa d'urgenza è stata disposta anche la diretta soppressione di alcune strutture. Nel disegno di ricomposizione delle funzioni a livello centrale, è stata prevista dall'articolo 26 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.

La effettiva attivazione del percorso di riordino previsto dalla legge finanziaria 2008 - che affida a regolamenti di delegificazione il compito di procedere alla trasformazione o alla soppressione e messa in liquidazione degli enti, ampliando le competenze della Commissione bicamerale per la semplificazione della legislazione, chiamata (articolo 2, comma 635) a rendere il parere sui relativi schemi - è stata dunque resa più stringente dal citato articolo 26 del DL n. 112 del 2008. Su tale procedura si sono poi innestate le modifiche contenute nel decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 (comma da 1 a 9 dell'art. 17), che, nel differire al 31 ottobre 2009 il termine del 31 marzo 2009, indicato dall'articolo 26, ha precisato che tale termine si intende comunque rispettato con l'approvazione preliminare del Consiglio dei Ministri degli schemi dei regolamenti di riordino²¹.

In base a tale provvedimento vengono coinvolti più direttamente i Ministri interessati, insieme ai Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione, al Ministro per la semplificazione normativa, al Ministro per l'attuazione del programma di Governo ed al Ministro dell'economia e delle finanze.

Nella complessa procedura sono intervenute ulteriori precisazioni con l'art. 10bis del DL 30 dicembre 2009 n. 194, convertito dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25. La norma, oltre a dare l'interpretazione autentica della disciplina dell'articolo 26 (nel senso che l'effetto soppressivo previsto dal secondo periodo del comma 1 concerne gli enti pubblici non economici con dotazione organica pari o superiore alle 50 unità), esplicita che gli enti "confermati" ai sensi del primo periodo possano essere anch'essi oggetto di regolamenti di riordino. In particolare si dispone la soppressione degli enti pubblici non economici i cui regolamenti di riordino, approvati in via preliminare entro il 31 ottobre 2009, non siano stati adottati in via definitiva entro il 31 ottobre 2010. Significativa appare, infine, la esclusione degli enti che formano

²⁰ Il termine originariamente fissato al 31 marzo 2009 è stato prorogato al 31 marzo 2010 dall'art. 3, comma 3bis, DL 3 novembre 2008, n. 171, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 205 e da ultimo al 31 ottobre 2010 dal DL 30 dicembre 2009 n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25.

²¹ Il Consiglio dei Ministri del 26 giugno 2009 su proposta del Ministro per la pubblica istruzione e l'innovazione, e dei Ministri per la semplificazione normativa, e per il programma di Governo ha approvato - uno schema di regolamento per il riordino degli enti pubblici non economici vigilati dal Ministero dell'economia e delle finanze. Il Consiglio dei Ministri nelle sedute del 15 e del 28 ottobre 2009 ha poi approvato alcuni schemi di decreti presidenziali di riordino di enti vigilati da vari Ministri di settore e dalla Presidenza del Consiglio.

oggetto di apposite previsioni legislative di riordino entrate in vigore nel corso della XVI legislatura.

La stessa citata normativa (art. 2, comma 8-septies, DL 30 dicembre 2009, n. 194, convertito dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25) dispone l'abrogazione dei commi 3, 5, 7, 8, primo e terzo periodo, e 9 dell'articolo 17 del citato DL n. 78 del 2009, in base a cui si prevedeva che fossero assegnati, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, a ciascuna amministrazione vigilante, gli obiettivi dei risparmi di spesa da conseguire a decorrere dall'anno 2009, nella misura complessivamente indicata dall'articolo 1, comma 483, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, pari a 415 milioni, tenuto conto dei rispettivi settori e aree di riferimento, nonché degli effetti derivanti dagli interventi di contenimento della spesa; a tal fine le amministrazioni vigilanti competenti erano tenute a trasmettere tempestivamente i rispettivi piani di razionalizzazione con indicazione degli enti assoggettati a riordino. Con detta abrogazione si dispone che a decorrere dal 1° gennaio 2010 siano ridotte definitivamente le dotazioni di bilancio già rese indisponibili ai sensi dell'articolo 17, comma 4, del citato DL n. 78 del 2009: tale norma prevedeva che nelle more della definizione degli obiettivi di risparmio previsti, il Ministro dell'economia e delle finanze fosse autorizzato ad accantonare e rendere indisponibile, in maniera lineare, una quota delle risorse disponibili delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, individuate ai sensi dell'articolo 60, comma 3, decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, ai fini dell'invarianza degli effetti sull'indebitamento netto della pubblica amministrazione.

Al di là degli effetti più immediatamente ottenuti, su di un piano generale, resta comunque il rilievo di attivare gli strumenti di programmazione e controllo, indirizzati, come evidenziato anche al par. 8, ad obiettivi di risparmi di spesa fondati sulla razionalizzazione delle strutture amministrative.

Sempre in tema, va altresì ricordato che le disposizioni previste all'art. 74 del citato DL n. 112 del 2008, recanti misure di riduzione strutturale, più avanti analizzate (par. 6) per i ministeri, hanno portata generale, anche per le agenzie e tutti gli altri enti, diversi da quelli espressamente indicati.

In questa prospettiva di riordino e risparmi non solo “contingente”, appare opportunamente orientata la normativa di cui al decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, che integra anche l'articolo 2, comma 634, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, con l'aggiunta di due lettere: h) ed i). L'una prevede la riduzione del numero degli uffici dirigenziali esistenti presso gli enti con corrispondente riduzione degli organici del personale dirigenziale e non dirigenziale ed il contenimento delle spese relative alla logistica ed al funzionamento; l'altra la parallela

riduzione, da parte delle amministrazioni vigilanti, del numero dei propri uffici dirigenziali, con corrispondente riduzione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale e non dirigenziale, nonché il contenimento della spesa per la logistica ed il funzionamento.

Va comunque considerato che la materia è oggetto del recentissimo decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti anche in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, che vi dedica espressamente il Capo II (in particolare, agli artt. 6 e 7). Dovendosi, dunque, necessariamente rinviare un bilancio complessivo del lungo, articolato percorso, segnato da proroghe e da disposizioni sovente intersecantesi, di cui si sono richiamati gli essenziali riferimenti, appare peraltro utile evidenziarne talune scansioni già operate od avviate.

Tra queste ultime procedure di riordino rilevano quelle relative all'ISTAT: si ricorda che i compiti dell'ISTAT sono indicati dall'art. 15 del d.lgs. n. 322/1989 recante "*Norme sul sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica, ai sensi della legge 23 agosto 1988, n. 400*". Essi sono ridisegnati dallo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante "*Riordino dell'Istituto nazionale di statistica (Istat)*" Atto del Governo n. 190. In particolare, al di là dei profili organizzativi interni, il comma 2 del provvedimento in corso di definizione afferma innovativamente (al di là dei profili strettamente riconducibili alla generale previsione di riordino in discorso) che i compiti suddetti dovranno essere esercitati anche al fine di dare attuazione al regolamento (CE) n. 223/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2009, relativo alle statistiche europee; al regolamento (CE) n. 177/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 febbraio 2008; ai principi contenuti nella raccomandazione della Commissione europea del 25 maggio 2005, relativa all'indipendenza, all'integrità e alla responsabilità della autorità statistiche nazionali e comunitarie. Si intende in tal modo assicurare un raccordo stretto con i principi e le regole europee, di particolare rilevanza anche ai fini di governo della statistica e della finanza pubblica: sembra a tal fine necessario assicurare anche nel concreto l'esigenza di raccordo tra i diversi soggetti interessati.

Specifici interventi sono stati previsti dall'articolo 24 della legge 18 giugno 2009, n. 69, attraverso decreti legislativi finalizzati al riordino, alla trasformazione, fusione o soppressione del Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA); del Centro di formazione studi (FORMEZ); della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA). A fronte di tale previsione si registra l'adozione di tre provvedimenti delegati: il d.lgs. 1° dicembre 2009 n. 177 (G.U. 14 dicembre 2009, n. 290) concernente il CNIPA, che assume la denominazione *DigitPA*; il d.lgs. 25 gennaio 2010 n. 6 (G.U. 8 febbraio 2010, n. 31) relativo al FORMEZ; il d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 178 (G.U. 14 dicembre 2009, n. 290) per la SSPA. Nel

rendere necessario un monitoraggio della effettiva realizzazione dei risparmi di spesa²², anche laddove essi si riferiscano a successivi atti da adottare in base allo statuto, va comunque segnalata sul piano complessivo dell'articolazione organizzativa, la pluralità delle figure soggettive pubbliche (o private soggette a poteri pubblici) che vengono a caratterizzare il sistema.

Problematica a parte riveste, infine, la previsione relativa al riordino degli enti di ricerca. Si ricorda che in base a quanto indicato dall'art. 27 della legge 18 giugno 2009, n. 69, le disposizioni di cui all'art. 26 del DL n. 112 del 2008 non si applicano agli enti di ricerca, di cui alla legge 27 settembre 2007, n. 165, qualora entro il 31 dicembre 2009 siano adottati i decreti legislativi attuativi della delega prevista dalla stessa²³. La stessa norma, nel differire al 31 dicembre 2009 il termine (di diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge) previsto dalla delega al Governo in materia di riordino degli enti di ricerca, ne ha ampliato la portata, oltre che agli statuti anche ai regolamenti di amministrazione, finanza e contabilità, ed a quelli del personale, prevedendone un controllo da parte del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca (sentito il Ministro dell'economia e delle finanze per i regolamenti di amministrazione, finanza e contabilità, ed anche il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione per quanto riguarda i regolamenti del personale). Si conferma, dunque, anche in questo specifico settore, il ruolo sinergico di tali due Amministrazioni centrali nel complessivo percorso di razionalizzazione organizzativa, finalizzata anche ad obiettivi di riduzione della spesa, insieme a quelle di settore²⁴.

²² Da tali riorganizzazioni le relazioni tecniche, degli schemi di d.P.R. fanno derivare risparmi di spesa stimati complessivamente in 3.126.000 euro (780.000 euro SSPA, 810.000 euro FORMEZ, 1.534.000 euro CNIPA).

²³ Le disposizioni di cui all'art. 26 non si applicano neanche all'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), di cui all'articolo 2, comma 138, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, all'Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica (ANSAS), di cui all'articolo 1, comma 610, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, all'Ente nazionale di assistenza magistrale (ENAM), di cui al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 21 ottobre 1947, n. 1346, ratificato con legge 21 marzo 1953, n. 190, e all'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI), istituito con il decreto legislativo 19 novembre 2004, n. 286, e riordinato ai sensi dell'articolo 1, commi 612, 613, 614 e 615, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, qualora entro il 31 dicembre 2009 siano adottati regolamenti di riordino degli stessi enti, tenendo conto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 2, comma 634, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

²⁴ Come esplicitato anche nel cap. del vol. II dedicato al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, tale amministrazione ha comunicato che in attuazione degli obiettivi di contenimento della spesa indicati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (Decreto Ministeriale n. 95821 del 23 dicembre 2009) sono stati individuati gli accantonamenti da attuarsi negli stati di previsione dei Ministeri, assegnando al MIUR un obiettivo di risparmio pari a 99,1 milioni. In attuazione di tale obiettivo, il MIUR ha provveduto al riordino degli enti di ricerca e degli altri enti vigilati (Ente Nazionale di Assistenza Magistrale – ENAM; Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica - ANSAS e Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione - INVALSI). Quanto agli enti di ricerca, il decreto legislativo n. 216 del 2009, nel riordinare l'organizzazione degli enti, ha prodotto risparmi di spesa pari a oltre 98,1 milioni provenienti da un taglio lineare e proporzionale, rispetto a ciascun ente, del relativo capitolo di funzionamento e per circa 386 mila euro derivanti dalla riduzione del numero dei componenti dei nuovi organi statutari (consigli di amministrazione e consigli scientifici e tecnico – scientifici). Relativamente agli altri tre enti, dei quali sono stati approvati dal Consiglio dei Ministri entro il 2009 gli schemi dei regolamenti di riordino, i risparmi attesi, provenienti da una riduzione degli organi statutari e da un taglio all'organico

La delega in materia di riordino degli enti di ricerca, già prevista dalla legge 27 settembre 2007, n. 165, è stata attuata con il d.lgs. 31 dicembre 2009.

Nel sintetico quadro delle strutture amministrative riconducibili alla variegata articolazione delle figure soggettive pubbliche, va ricordata la previsione, sempre contenuta nel DL n. 112 del 2008, in base a cui le Università possono trasformarsi in Fondazioni di diritto privato. Va qui considerato il rilievo dei profili finanziari anche nella prospettiva di possibile attuazione di tale previsione; nel rinviare all'apposito recente referto²⁵, ove sono indicate in maggior dettaglio le voci di riferimento, appare utile infatti, tener presente l'ammontare ed il trend delle *entrate proprie* rispetto a quelli delle *entrate da trasferimenti*, correnti ed in conto capitale, che rappresentano di gran lunga la quota di maggiore importo (anche se va considerato che gli indicatori nel periodo 2006-2008 evidenziano un trend in aumento delle *entrate proprie*).

La tematica del regime giuridico e contabile-finanziario si allarga oggi anche alle diverse figure soggettive in cui trovano concreta definizione le strutture amministrative pubbliche (come le agenzie²⁶), o che si alimentano di risorse pubbliche, come le società a totale o prevalente capitale pubblico²⁷.

Si segnala anche, nel panorama sinteticamente ripreso, l'istituzione, disposta dall'articolo 2, comma 27, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), di Difesa Servizi S.p.A., la cui rilevanza, anche sistematica, viene analizzata nel capitolo del vol. II

dirigenziale e non dirigenziale, ammontano a 709.492 euro. Il provvedimento non considera gli enti di ricerca non vigilati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

²⁵ Sezioni riunite in sede di controllo, *Referto sul sistema universitario*, del. n. 7/CONTR/REF/10, del 14 aprile 2010.

²⁶ Al disegno delle Agenzie, come prefigurate alla Sezione II del capo II del titolo V del decreto legislativo n. 300/1999, dotate di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria, si accompagnano figure soggettive diverse. In particolare, il DL n. 4/2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 50/2010 ha istituito l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità, dotata di personalità giuridica di diritto pubblico, di autonomia organizzativa e contabile e posta sotto la vigilanza del Ministro dell'interno. Per questi ultimi aspetti si fa rinvio agli specifici capitoli del vol. II.

²⁷ Il Dipartimento della Funzione Pubblica, in base all'art.1 della legge n. 296 del 27 dicembre 2006 (legge finanziaria per l'anno 2007), ha avviato un processo di acquisizione delle informazioni relative ai consorzi e/o alle società di cui fanno parte le amministrazioni pubbliche. In particolare, il DFP ha realizzato una procedura applicativa informatizzata su web rispondente alle prescrizioni dei commi 587 e 591 della suddetta legge, in base a cui entro il 30 aprile di ciascun anno le amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali sono tenute a comunicare, in via telematica o su apposito supporto magnetico, allo stesso Dipartimento l'elenco dei consorzi di cui fanno parte e delle società a totale o parziale partecipazione da parte delle amministrazioni medesime, indicando la ragione sociale, la misura della partecipazione, la durata dell'impegno, l'onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'amministrazione, il numero dei rappresentanti dell'amministrazione negli organi di governo, il trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante. La norma stabilisce che i dati così raccolti sono pubblici e sono esposti nel sito web del dipartimento della funzione pubblica e che il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione riferisce annualmente alle Camere. In base alla circolare n. 1/2010 del 14 gennaio 2010, del Dipartimento della Funzione Pubblica è stato esplicitato che, a partire dal corrente anno, per garantire una maggiore completezza e correttezza delle informazioni, i dati raccolti saranno relativi agli elenchi dei consorzi e delle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni desumibili dai bilanci consuntivi approvati dalle singole amministrazioni nell'anno precedente; si prevede anche la periodica trasmissione alla Corte dei conti dell'elenco delle amministrazioni inadempienti rispetto agli obblighi di pubblicazione e di comunicazione previsti dalle normative prima richiamate. La Sezione Autonomie (Deliberazione n. 9/AUT/2010/INPR del 16 aprile 2010) ha inserito appositi elementi conoscitivi nei questionari allegati alle *Linee guida e i criteri cui devono attenersi gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio 2010*.

specificamente dedicato al Ministero della difesa, ove si evidenzia, tra l'altro, l'esigenza di assicurare moduli di “*governance*” dell'Amministrazione sulla Società, coerenti alla giurisprudenza comunitaria e nazionale primaria²⁸.

Nel complessivo quadro evolutivo delle figure soggettive pubbliche, che segna il raccordo sempre più marcato tra profili strutturali e profili finanziari, il sintetico richiamo qui effettuato risponde all'esigenza di evidenziare, anche nella sede del rendiconto, a fini di completezza, i raccordi contabili e sistematici intesi a consentire un'unitaria rappresentazione di elementi che vanno oltre la analisi del solo apparato e del solo bilancio statale, ritrovandone peraltro in tale sede necessario riferimento²⁹.

5. Le misure per la digitalizzazione

La Corte aveva già segnalato il rilievo strategico del disegno d'informatizzazione delle P.A., volto a sviluppare processi di reingegnerizzazione delle procedure amministrative, in un'ottica complessiva di riforma degli apparati e dei servizi resi a cittadini ed imprese. In tale logica era stato già sottolineato come l'*e-government* (come anche l'*e-procurement*) si ponga come strumento essenziale, volto non solo al rinnovamento della pubblica amministrazione, ma anche ad aumentare l'efficienza dell'intero sistema. A fronte di una costante considerazione dei processi di “digitalizzazione” della pubblica amministrazione tra le priorità programmatiche, erano stati peraltro segnalati alcuni punti di criticità, riguardanti, 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 della citata legge n. 69/2009³⁰ un impulso alla realizzazione del Sistema Pubblico di Connettività, volto a consentire l'interconnessione fra tutte le Amministrazioni pubbliche non solo statali, ma anche regionali e locali. L'obiettivo di raggiungere una rete telematica a copertura nazionale è infatti centrale nel quadro del disegno generale di “governo elettronico”.

²⁸ Si segnala, in particolare, la necessità di evitare duplicazioni e conseguenti diseconomie connesse con l'esistenza di altre entità, funzionalmente dedicate al perseguimento di finalità analoghe, come nel settore dell'acquisizione centralizzata di beni e servizi (centrale acquisti) per l'intera amministrazione pubblica, mediante l'attivazione di convenzioni quadro e di modalità telematiche di *e-procurement*.

²⁹ Significativa in tal senso la previsione di cui all'art. 3, comma 65, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 che ha integrato l'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, disponendo che nella programmazione dei controlli sulla gestione si deve tener conto “ai fini di referto per il coordinamento del sistema di finanza pubblica, delle relazioni redatte dagli organi, collegiali o monocratici, che esercitano funzioni di controllo o vigilanza su amministrazioni, enti pubblici, autorità amministrative indipendenti o società a prevalente capitale pubblico”.

³⁰ Il comma 3 prevede che al fine di accelerare la diffusione del Sistema pubblico di connettività il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, d'intesa con la Conferenza unificata, nel rispetto dei principi di economicità e di concorrenza del mercato, promuova un programma biennale atto ad assicurare, entro il 31 dicembre 2010, l'adesione di tutte le amministrazioni al Sistema, la realizzazione di progetti di cooperazione tra i rispettivi sistemi informativi e la piena interoperabilità delle banche dati, dei registri e delle anagrafi, con l'obiettivo di migliorare la qualità e di ampliare la tipologia dei servizi, anche *on-line*, erogati a cittadini e a imprese, nonché di aumentare l'efficacia e l'efficienza dell'amministrazione pubblica.

Era stata segnalata anche la lenta concreta attuazione di molte norme del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, sia per una diffusa inerzia delle amministrazioni, sia perché aventi carattere programmatico o recanti indicazioni di principi.

La consapevolezza che il Codice “è un insieme di norme sostanzialmente di principio, che tende a non congelare a livello di fonte primaria la normativa ma rimanda molto spesso, per la formulazione di regole tecniche ad appositi decreti del Governo”, emerge nella stessa relazione allo schema di provvedimento di attuazione dell'articolo 33 della legge 18 giugno 2009, n. 69, secondo cui occorre, in ogni caso, completarne il quadro, al fine di dare puntuale disciplina e concreta applicazione alle soluzioni tecnologiche da adottare. Tale norma ha indicato i principi ed i criteri direttivi per una riforma del Codice dell'amministrazione digitale (sul cui impianto sono già intervenute alcune modificazioni e integrazioni), volta sia ad adeguare il testo del Codice al veloce sviluppo intervenuto nell'uso delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione che ad assicurarne maggiore effettività.

Nel rinviare su tali tematiche – così come con riguardo alla attuazione dei progetti di innovazione digitale contenuti nel Piano di *e-government* 2012 - allo specifico referto che la Corte rende ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 39 del 1993, ne va qui segnalata la rilevanza strategica sul terreno organizzativo, in coerenza al succedersi di norme che più direttamente vi impattano. Senza qui approfondire il merito e la portata delle singole citate disposizioni, appare utile, per quanto specificamente attiene alla presente analisi, evidenziarne il raccordo con gli aspetti organizzativi.

In particolare, l'articolo 6 dello schema di decreto approvato dal Consiglio dei Ministri il 19 febbraio 2010 prevede che tutte le pubbliche amministrazioni provvedano alla riorganizzazione e all'aggiornamento dei servizi resi all'utenza, sviluppando le tecnologie dell'ICT. In base all'articolo 17 del Codice, come modificato dall'articolo 10, si prevede che al fine di garantire l'attuazione delle linee strategiche per la riorganizzazione e la digitalizzazione dell'amministrazione definite dal Governo, le pubbliche amministrazioni saranno tenute ad individuare, mediante appositi atti organizzativi, un unico “ufficio dirigenziale generale responsabile del coordinamento funzionale”, che sostituisce il Centro di competenza previsto dalla previgente normativa e il responsabile dei sistemi informativi automatizzati di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39. In una logica coerente alle linee dell'intero impianto di riforma³¹, appaiono significative le previsioni di un più esplicito

³¹ Si ricorda che il ricorso agli istituti e agli strumenti previsti dal Codice dell'Amministrazione Digitale, di cui al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 viene espressamente previsto dall'art. 3, lett. m) della legge 4 marzo 2009, n. 15. 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 citate evidenziano

collegamento fra l’emanazione delle direttive ministeriali per l’azione amministrativa e la redazione del piano di *performance* di cui al decreto legislativo n. 150 del 2009 (articolo 8), così come la conoscibilità in tema di procedimenti³².

Specifiche disposizioni riguardano la utilizzazione esclusiva della Posta elettronica certificata (PEC); la armonizzazione (articolo 7) delle disposizioni di cui all’articolo 10 del Codice in materia di sportello unico per le attività produttive alla disciplina di cui all’articolo 38, comma 2 del decreto legislativo 25 giugno 2008 n. 112, convertito dalla legge n. 133 del 2008; l’effettuazione dei pagamenti spettanti alle pubbliche amministrazioni (comma 1 dell’articolo 4 che modifica l’articolo 5 del Codice) con l’uso delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione.

Il coordinamento delle iniziative nell’ambito delle attività di indirizzo, pianificazione, coordinamento e monitoraggio della sicurezza informatica, anche in relazione al Sistema Pubblico di Connettività è affidato a *DigitPA*, soggetto giuridico che, come sopra detto, in base al d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 177, ha sostituito il CNIPA.

6. La riorganizzazione dei Ministeri

In questo generale percorso di riforma amministrativa, si innesta la specifica riorganizzazione dei Ministeri, che nella XV Legislatura e XVI Legislatura hanno evidenziato processi prima di disaggregazione e poi di riaccorpamento, con non irrilevanti ripercussioni in termini di funzionalità delle strutture e di gestione del personale.

Si ricorda, in particolare, che, ad avvio della XVI Legislatura il decreto legge 6 maggio 2008 n. 85, convertito dalla legge 14 luglio 2008 n. 121, aveva riportato il numero dei ministeri a dodici, in attuazione dell’articolo 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008), ritornando, pur con talune significative variazioni, concernenti in particolare la Presidenza del Consiglio dei ministri³³, al disegno del d.lgs. n. 300 del 1999. Tale normativa aveva disposto la riagggregazione di preesistenti autonome strutture in quattro ministeri (Ministero dello sviluppo economico; Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

infatti un raccordo sempre più saldo tra aspetti organizzativi e di personale, sia nella fase programmatica e dell’apprestamento della strumentazione di supporto, che della verifica dei costi e della successiva riutilizzazione.

³² L’art. 31 modifica l’articolo 54 del Codice. La lettera a) vi aggiunge un comma 1bis con il quale si dispone che le pubbliche amministrazioni centrali debbano comunicare in via telematica al Dipartimento della funzione pubblica: l’elenco delle tipologie di procedimento svolte da ciascun ufficio di livello dirigenziale non generale; il termine per la conclusione di ciascun procedimento ed ogni altro termine procedimentale; il nome del responsabile dell’istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, l’adozione del provvedimento finale, nonché la relativa unità organizzativa come individuati ai sensi degli articoli 2, 4 e 5 della legge 7 agosto 1990, n. 241; l’elenco dei servizi forniti in rete già disponibili e dei servizi di futura attivazione; i bandi di concorso che, in virtù della modifica apportata, le Amministrazioni sono tenute a pubblicare in modo intergale sul proprio sito istituzionale. Per assicurare l’adempimento dell’obbligo di comunicazione dei dati, da pubblicare sul sito istituzionale del Dipartimento della funzione pubblica, è previsto che la mancata comunicazione ed il mancato aggiornamento sono comunque rilevanti ai fini della misurazione e valutazione della *performance* individuale dei dirigenti.

³³ Vedi le analisi specificamente dedicate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel vol. II.

Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali; Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca)³⁴.

A fronte di questi più cospicui interventi registratisi ad avvio della Legislatura, il quadro generale del disegno risulta comunque variato dalla legge 13 novembre 2009 n. 172, che ha previsto la istituzione della autonoma figura del Ministero della salute, distinto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. La nuova disciplina - che evidenzia anche il rilievo del concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze per tutti i profili di carattere finanziario nel coordinamento del sistema sanitario nazionale – prevede, sul versante organizzativo, 4 dipartimenti, articolati in 12 direzioni generali³⁵.

Nel rinviare ai capitoli del volume II dedicati a tali ministeri, si è comunque assistito nell'anno ad una sostanziale divaricazione tra strutture amministrative esistenti, disegno normativo prefigurato e poi attuato, rappresentazione contabile, con una non positiva ricaduta sugli stessi strumenti programmatori e di controllo interno, oltre che di puntuale leggibilità dei risultati a consuntivo.

Tale situazione è alla base anche del fatto che non sia stata portata a termine per il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali - oggi come si è detto, distinto in due diverse amministrazioni – la normativa, pur predisposta dall'amministrazione, di attuazione delle disposizioni, finalizzate anche ad una riduzione della spesa, attuazione rimessa, per le ragioni su esposte, alle ormai distinte amministrazioni del lavoro e della salute³⁶.

Va ricordato che l'art. 1, commi 16 e 17 del citato DL n. 85, aveva previsto l'emanazione di appositi regolamenti, per i quattro ministeri di cui era previsto l'accorpamento, attraverso la ridefinizione degli assetti organizzativi e del numero massimo delle strutture di primo livello seguendo una logica di ristrutturazione e, nel contempo di riduzione della spesa. Si era infatti

³⁴ In particolare: gli uffici e le attribuzioni dell'ex Ministero delle comunicazioni e dell'ex 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 dell'ex Ministero dell'università e della ricerca e dell'ex Ministero della pubblica istruzione sono stati accorpati nel Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca; gli uffici e le attribuzioni dell'ex Ministero dei trasporti e dell'ex Ministero delle infrastrutture sono stati accorpati nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; gli uffici e le attribuzioni dell'ex Ministero del lavoro e della previdenza sociale, dell'ex Ministero della solidarietà sociale e dell'ex Ministero della salute sono stati accorpati nel Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

³⁵ Al Ministero della salute sono trasferite, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, le funzioni di cui al Capo Xbis, articoli da 47bis a 47quater, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, già attribuite al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali ai sensi del decreto-legge 16 maggio 2008, n. 85, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2008, n. 121, come ridisegnate dal provvedimento stesso, nonché le strutture di cui agli articoli 3, 4, 5, 6, 7 e 8 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 novembre 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 18 del 23 gennaio 2009, concernente la ricognizione delle strutture trasferite ai sensi dell'articolo 1, comma 8, del citato DL n. 85 del 2008.

³⁶ La citata legge 13 nov. 2009, n. 172 precisa che i nuovi ministeri sono tenuti a presentare, entro due mesi dalla data di entrata in vigore della legge, i provvedimenti di riorganizzazione ai sensi dell'articolo 17, comma 4bis, lettera b), della legge 23 agosto 1988, n. 400, e dell'art. 4, comma 1, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, anche ai fini dell'attuazione delle suddette misure. Ulteriori disposizioni concernono, in particolare (comma 9), il Ministero del lavoro e delle politiche sociali nei confronti degli enti previdenziali e assistenziali pubblici vigilati. Il Consiglio dei ministri ha approvato il 21 maggio 2010 lo *Schema di regolamento recante l'organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali* con la prevista soppressione di tre diverse direzioni generali.

previsto che al termine del processo di riorganizzazione fosse 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 destinazione³⁷.

Queste previsioni sono state attuate con riguardo al Ministero dello sviluppo economico³⁸; al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti³⁹; al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca⁴⁰.

Nel prospetto che segue viene dettagliata la articolazione interna dei suddetti ministeri (con il carattere grassetto che indica la situazione attuale).

Ministero	Norma di riferimento	Segretariato Generale	Dipartimenti	Direzioni Generali
Comunicazioni	dpr n. 176/04	1	-	5
Commercio internazionale	dpr n. 253/07	-	-	4
Sviluppo economico	dpr n. 225/07	-	3	12
Sviluppo economico	dpr n. 197/08	-	4	16
Pubblica istruzione	dpr n. 260/07	-	2	26 ¹
Università e ricerca	dpr n. 264/07	1	-	6
Istruzione università e ricerca	dpr n. 17/09	-	3	30²
Infrastrutture	dpr n. 254/07	-	-	11
Trasporti	dpr n. 271/07	-	2	17 ³
Infrastrutture e trasporti	dpr n. 211/08	-	2	32⁴

⁽¹⁾ Di cui 18 Uffici scolastici regionali.

⁽²⁾ Di cui 18 Uffici scolastici regionali.

⁽³⁾ Di cui 5 direzioni generali territoriali.

⁽⁴⁾ Di cui 9 Provveditorati interregionali alle opere pubbliche, 5 Direzioni generali territoriali.

Si è osservato come in tutti e tre i regolamenti emanati si sia inteso perseguire l'obiettivo di garantire, in via cumulativa, le economie di spesa richieste dal citato processo di

³⁷ Inoltre lo stesso decreto legge aveva 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 modificate, dovesse essere, comunque, inferiore, per non meno del 20 per cento, al limite di spesa complessivo riferito all'assetto vigente alla data della sua entrata in vigore.

³⁸ Cfr. d.P.R. n. 197 e n. 198, entrambi del 28 novembre 2008, di riorganizzazione del Ministero dello sviluppo economico e di definizione della struttura degli uffici di diretta collaborazione. Nella relazione tecnica al regolamento di organizzazione del ministero i risparmi previsti dall'applicazione della norma recata dall'art. 74, sono quantificati per le strutture dirigenziali generali in 766.667 euro a regime; per le strutture dirigenziali di secondo livello in 3.687.667 euro a regime; per il personale non dirigenziale in 20.358.727 euro a regime. I risparmi derivanti dall'applicazione della norma recata dall'art. 1, comma 16, DL n. 85/2008 sono indicati in 1.445.910 euro, per un totale complessivo di 26.258.971 euro.

³⁹ Cfr. d.P.R. n. 211 e n. 212, entrambi del 3 dicembre 2008, di riorganizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e, di riorganizzazione degli uffici di diretta collaborazione. Nella relazione tecnica al regolamento di organizzazione del ministero i risparmi previsti dall'applicazione della norma recata dall'art. 74 sono quantificati per le strutture dirigenziali generali in 1.238.685 euro a regime; per le strutture dirigenziali di secondo livello in 2.580.618 euro a regime; per il personale non dirigenziale in 37.471.262 euro a regime. I risparmi derivanti dall'applicazione della norma recata dall'art. 1, comma 16, DL n. 85/2008 sono indicati in 865.227 euro, per un totale complessivo di 42.155.792 euro.

⁴⁰ Cfr. d.P.R. 20 gennaio 2009, n. 17, di riorganizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e d.P.R. 14 gennaio 2009, n. 16 di riorganizzazione degli Uffici di diretta collaborazione. Nella relazione tecnica al regolamento di riorganizzazione del MIUR sono indicati per risparmi derivanti dall'applicazione della norma recata dall'art. 74 corrispondenti per le strutture dirigenziali generali a 791.600; per le strutture dirigenziali di secondo livello a 6.265.815 euro; per il personale non dirigenziale a 33.156.137 euro. I risparmi derivanti dall'applicazione della norma recata dall'art. 1, comma 16, dl 85/08 sono indicati in 4.613.187 euro, per un totale complessivo di 44.826.739 euro.

accorpamento ex DL n. 85/2008, con quelle imposte in via generale dall'articolo 74 del DL n. 112/2008⁴¹, in particolare attraverso riduzioni complessive riguardanti tanto l'area del personale dirigenziale, quanto l'area non dirigenziale.

Come già evidenziato nella scorsa relazione, le norme di cui all'art. 74, commi 1, 2 e 3, aventi portata generale, nel prevedere 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 prefiguravano la realizzazione nella prospettiva di una più ampia revisione degli assetti organizzativi esistenti. In sintesi, si è inteso innescare, nel raccordo sistematico delle richiamate normative, un processo che, partendo dalla individuazione del modo più razionale ed efficiente dello svolgimento dei compiti istituzionali, approdasse, 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.

Il termine inizialmente previsto per l'attuazione di queste disposizioni al 30 novembre 2008, è stato poi differito al 31 maggio 2009 dal comma 10 dell'art. 41 del decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14: in parallelo, semplificando il procedimento di organizzazione dei Ministeri, si sono introdotte modifiche all'articolo 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, consentendo 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.

Come si è detto, le prime Amministrazioni che hanno dato attuazione alle richiamate previsioni sono state quelle interessate dal processo di accorpamento delle strutture e delle funzioni in base al DL n. 85 del 16 maggio 2008, con regolamenti che hanno contestualmente attuato le misure di cui all'art. 74.

⁴¹ 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). L'art. 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 dirigenziale, apportando una riduzione non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico di tale personale. 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. 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. 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.

Sono stati poi emanati, in base a quanto disposto dall'articolo 74 anche i regolamenti relativi agli altri ministeri, con differenze rilevabili soprattutto per i ministeri "istituzionali".

In particolare, con il d.P.R. 2 luglio 2009, n. 91, si è proceduto alla riorganizzazione del ministero e di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro per i beni e le attività culturali, confermando la presenza del Segretariato generale e riducendo il numero delle direzioni generali a 25 (rispetto alle precedenti 26). Il d.P.R. 22 luglio 2009, n. 129, di riorganizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, riduce da 8 a 7 le direzioni generali, aumentando a tre il numero dei dipartimenti⁴². Con il d.P.R. 3 agosto 2009 n. 140, di riorganizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare si prevede la figura del Segretario generale che coordina cinque direzioni generali; nel precedente assetto (d.P.R. n. 261/2003) tale ministero si articolava in sei direzioni generali⁴³.

Va osservato che i su citati regolamenti - al di là degli obiettivi di risparmio, da verificare anche in una prospettiva di razionalizzazione nel medio periodo - hanno sovente disposto una riarticolazione interna. Sul piano dei risparmi le quantificazioni sottese ai richiamati provvedimenti sono distinte: per le strutture dirigenziali generali; le strutture dirigenziali di secondo livello; il personale non dirigenziale.

Il prospetto che segue indica la configurazione interna conseguente ai regolamenti di organizzazione emanati in base all'articolo 74, relativamente ai ministeri (diversi da quelli interessati dal processo di accorpamento delle strutture e delle funzioni in base al DL n. 85 del 16 maggio 2008), con i quali si è anche proceduto ad una rideterminazione delle strutture interne.

UFFICI DIRIGENZIALI DOPO LA RIORGANIZZAZIONE DEL 2008

Ministero	Norma di riferimento	Segretariato Generale	Segretariato Generale	Dipartimenti	Dipartimenti	Direzioni Generali	Direzioni Generali
Interno	dpr n. 210/09 ¹	-	-	5	5	37	35
Difesa	dpr n. 145/09	-	1	-	-	10+2	9+2 ²
Ambiente	dpr n. 140/09	-	1	-	-	6	5
Politiche agricole ambientali e forestali	dpr n. 129/09	-	-	2	3	8	7
Beni e attività culturali	dpr n. 91/09	1	1	-	-	26	8+17 ³
Affari esteri	schema dpr	1	1	-	-	17	8+4 ⁴

⁽¹⁾ Il provvedimento detta Disposizioni relative all'organizzazione degli uffici centrali di livello dirigenziale generale del Ministero dell'interno ed al personale dell'amministrazione civile dell'interno, per l'attuazione dell'articolo 1, comma 404 - 416, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e dell'articolo 74 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

⁽²⁾ Il provvedimento indica 9 DG e 2 Uffici centrali e provvede alla soppressione di una DG.

⁽³⁾ Il provvedimento indica 8 uffici centrali e 17 periferici.

⁽⁴⁾ Lo schema di dPR indica 8 DG e il Cerimoniale diplomatico, l'Ispettorato generale, il Servizio per la stampa, il Servizio per gli affari giuridici, del contenzioso diplomatico e dei trattati.

⁴² Nella relazione tecnica sul regolamento di organizzazione del ministero i risparmi attesi derivanti dall'applicazione della norma recata dall'art. 74 sono indicati per le strutture dirigenziali generali in 230.836 euro a regime; per le strutture dirigenziali di secondo livello in 840.000 euro a regime; per il personale non dirigenziale in 7.494.112 euro a regime, per un totale complessivo pari a 8.564.948 euro.

⁴³ Nella relazione tecnica sul regolamento di riorganizzazione del ministero si evidenziano risparmi attesi dall'applicazione dell'art. 74, pari, per l'anno 2009, a 438.880 euro (486.053 euro a regime) per le strutture dirigenziali generali; per le strutture dirigenziali di secondo livello di 733.151 euro a decorrere dal 2009; per il personale non dirigenziale di 2.903.039 euro a decorrere dal 2009.

Una particolare fisionomia, anche alla luce dell'accennato processo, rivestono i ministeri c.d. "istituzionali". Il d.P.R. 3 agosto 2009, n. 145, di riorganizzazione del Ministero della difesa, prevede una articolazione in nove direzioni generali (riducendone il numero dalla 10 precedenti⁴⁴), con un segretariato generale; operano altresì nell'ambito del ministero due uffici centrali: a) l'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari; b) l'ufficio centrale per le ispezioni amministrative⁴⁵.

Con il d.P.R. 24 novembre 2009, n. 210, è stata disposta la riorganizzazione degli uffici centrali di livello dirigenziale generale del Ministero dell'interno⁴⁶, che è stata riferita esclusivamente all'organico centrale dell'amministrazione civile, adottando una tecnica novellistica rispetto al d.P.R. 7 settembre 2001, n. 398 (già modificato dal d.P.R. 8 marzo 2006, n. 154, che prevede 5 dipartimenti), evidenziandone la peculiarità normativa e funzionale⁴⁷.

Per il Ministero degli Affari esteri lo schema di regolamento di riorganizzazione, attualmente all'esame parlamentare (Atto del Governo n. 192), provvede ad abrogare e sostituire le vigenti disposizioni riguardanti l'organizzazione centrale, prevedendo la rideterminazione delle strutture di primo livello (art. 1), con riduzione del loro numero di 5 unità, portandole da 18 a 13, di cui 8 direzioni generali⁴⁸.

⁴⁴ Risulta soppressa la Direzione per le telecomunicazioni, dell'informatica e delle tecnologie avanzate, le cui funzioni sono ora attribuite, al Quarto ed al Sesto reparto del Segretariato generale; sulla problematica si rinvia al cap. dedicato al ministero nel vol. II. Sono stati ridotti gli uffici dirigenziali e non dirigenziali, in misura non inferiore, rispettivamente, al venti ed al quindici per cento di quelli esistenti, nonché una diminuzione del personale adibito a compiti strumentali e di supporto a non meno del dieci per cento. Nel contempo è stata rideterminata anche la dotazione organica al fine di ottenere un risparmio di spesa anch'esso corrispondente a non meno del dieci per cento. Nella relazione tecnica sul regolamento di organizzazione del ministero (d.P.R. n. 145/2009) i risparmi attesi derivanti dall'applicazione della norma recata dall'art. 74 DL n. 112/2009 e dall'art. 1, comma 404, lett. a, e 897 della legge n. 296/2006 sono complessivamente quantificati per il 2009 in 2.805.198 euro e a regime in 131.158.863 euro.

⁴⁵ Con il d.m. del 10 febbraio 2010, di natura non regolamentare, si è data applicazione al precedente d.P.R. 145/2009, individuando nell'ambito del Segretariato generale e delle Direzioni generali ed i loro Uffici tecnici-territoriali che ad esso fanno capo, nonché degli Uffici centrali del Ministero (del bilancio e delle ispezioni amministrative), gli uffici di livello dirigenziale non generale ed i rispettivi compiti.

⁴⁶ La contrazione prevista dall'art. 74 è stata riferita all'organico centrale dell'amministrazione civile ed effettuata sui posti e sulle relative dotazioni organiche degli uffici centrali. Il provvedimento dà attuazione anche alle norme recate dall'art. 1, commi da 404 a 416, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Nella relazione tecnica sullo schema di regolamento di organizzazione degli uffici centrali di livello dirigenziale generale e del personale civile del ministero i risparmi attesi derivanti dall'applicazione della norma recata dall'art. 74 DL n. 112/2009, sono quantificati, per le strutture dirigenziali generali in 2.368.437 euro a regime; per le strutture dirigenziali di secondo livello (uffici centrali) in 6.987.704 euro a regime; per il personale non dirigenziale (uffici centrali) in 14.525.678 euro a regime, con un totale complessivo 26.978.662 euro.

⁴⁷ Cfr. il parere reso dal Consiglio di Stato (n. 03037 del 2009).

⁴⁸ E' prevista la figura del Segretario generale, di 2 servizi, del cerimoniale, dell'ispettorato. Nella relazione tecnica sullo schema di regolamento di organizzazione del ministero degli Affari esteri i risparmi attesi sono indicati nel totale complessivo di 306.958 euro (lordi).

Per il Ministero della Giustizia, organizzato in quattro Dipartimenti⁴⁹, come più ampiamente descritto nel volume II, risulta data solo parziale attuazione riguardo alle previsioni di cui all'art. 74 del DL n. 112 del 2008: sono state, infatti, rideterminate, con d.P.C.M. del 15 dicembre 2008, le dotazioni organiche del personale non dirigenziale, appartenente alle aree prima, seconda e terza del Dipartimento per gli affari di giustizia e di quello dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi del Ministero della giustizia, con una riduzione complessiva della spesa, per tale personale, nella misura del 10 per cento.

Va infine ricordata la peculiare configurazione del Ministero dell'economia e delle finanze disciplinato dal d.P.R. 43/2008, che prevede 4 dipartimenti, articolati in 31 direzioni generali⁵⁰.

Nel rinviare alle specifiche valutazioni, più ampiamente svolte con riguardo alle singole amministrazioni nel volume II, si osserva a chiusura di questa ricognizione d'insieme, che a fronte di una logica di razionalizzazione proiettata anche nel lungo periodo - in cui i tagli alle strutture venissero considerati nel quadro di una complessiva revisione degli assetti organizzativi esistenti - appaiono peraltro meno approfonditi tali aspetti, così come gli ulteriori, maggiormente innovativi, obiettivi prefigurati in termini di riduzione della spesa e di complessiva riconsiderazione dei costi e della funzionalità degli apparati ministeriali.

Tali obiettivi - da verificarsi, anche sviluppando strumenti di ricognizione e misurazione in termini di contabilità economica, attraverso la concreta operatività degli strumenti di programmazione e controllo interno - vanno ora a misurarsi con la prospettiva aperta dalle nuove normative approvate nel corso del 2009, che a questi profili dedicano particolare attenzione, ed in particolare dalla legge n. 196 di riforma della contabilità e della finanza pubblica.

7. Riforma del bilancio per missioni e programmi ed assetti organizzativi

La ricognizione delle articolazioni ministeriali, ridefinite (oltre che dalla fonte primaria) in base ai regolamenti di organizzazione emanati in attuazione della normativa di cui al pluricitato articolo 74 del DL n. 112 del 2008, assume ulteriore spessore anche alla luce dalla riforma della contabilità e della finanza pubblica, approvata il 31 dicembre 2009.

Con tale riforma la impostazione del bilancio per missioni e programmi, già introdotta a partire dal 2008, viene stabilizzata e potenziata; rispetto a quanto già effettuato a partire dal

⁴⁹ Il Dipartimento per gli affari di giustizia (DAG), il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi (DOG), il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) ed il Dipartimento per la giustizia minorile (DGM). Il Ministero informa che l'Ufficio legislativo, con la collaborazione dei dipartimenti interessati, ha all'uopo predisposto uno schema di regolamento, atto a sostituire integralmente il regolamento di organizzazione previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 2001, n. 55, anche al fine di realizzare il decentramento del Ministero previsto dal decreto legislativo n. 240/2006.

⁵⁰ Sono altresì presenti 13 Uffici centrali di bilancio, 63 Ragionerie Territoriali e 63 Direzioni Territoriali.

2008, l'elemento di novità più incisivo è rappresentato dalla elevazione del "livello" di spesa cui è riservata la decisione parlamentare, ora riferita ai programmi (in luogo dei "macroaggregati").

I riflessi sono particolarmente significativi sul terreno organizzativo: la riforma stabilisce uno stretto raccordo tra programmi e centri di responsabilità amministrativa, corrispondenti all'unità organizzativa di primo livello dei ministeri, identificati ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Assume dunque primario rilievo il raccordo tra struttura, responsabile della gestione e rappresentazione contabile, richiedendosi una analisi più puntuale.

Va, infatti, tenuta presente la notevole eterogeneità del quadro di partenza. Come indicato nel prospetto che segue, relativo all'esercizio finanziario 2009, si rilevano sensibili difformità sostanziali e strutturali nelle situazioni ricondotte nella attuale qualificazione contabile di "centro di responsabilità": insieme ai 28 Dipartimenti ed alle 29 direzioni generali, rivestono tale veste anche 8 Uffici centrali e 18 Uffici periferici, insieme ai Segretari Generali, ove previsti, ed agli Uffici di Gabinetto⁵¹.

PROSPETTO RELATIVO ALL'ESERCIZIO FINANZIARIO 2009

Ministero	Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione	Segretariato Generale	Dipartimenti	Direzioni Generali	Uffici	Altro
Economia e finanze	1	-	4	-	1 ¹	2 ²
Sviluppo economico	1	-	4	-	1 ³	-
Lavoro salute e politiche sociali ⁴	1	-	4	1	-	-
Giustizia	1	-	4	-	-	-
Affari esteri	1	1	-	13	4 ⁴	-
Istruzione	1	-	3	-	18 ⁵	-
Interno	1	-	5	-	-	-
Ambiente e della tutela del territorio	1	-	-	6	-	-
Infrastrutture	1	-	2	-	-	2 ⁶
Difesa	1	1	-	-	1 ⁷	4 ⁸
Politiche agricole e forestali	1	-	2	-	1 ⁹	1 ¹⁰
Beni e attività culturali	1	1	-	9	-	-

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS.

Le denominazioni adottate nel sistema contabile non sempre corrispondono alle modifiche intervenute nei testi normativi di riferimento

(¹) Servizio per la gestione delle spese residuali.

(²) Avvocatura Generale dello Stato; Guardia di Finanza.

(³) Ufficio per gli AA.GG. e le risorse.

(⁴) Cerimoniale diplomatico della Repubblica, Ispettorato Generale del ministero e degli uffici all'estero, Servizio stampa e informazione, Servizio per l'informatica, le comunicazioni e la cifra.

(⁵) Uffici scolastici regionali.

(⁶) Capitanerie di Porto; Consiglio Superiore dei LL.PP..

(⁷) Ufficio bilancio e affari finanziari.

(⁸) Esercito Italiano, Marina Militare, Aeronautica Militare, Arma dei Carabinieri.

(⁹) Ispettorato centrale per il controllo della qualità dei prodotti agroalimentari.

(¹⁰) Corpo Forestale dello Stato.

⁵¹ Va considerato che sotto tale denominazione si rinviengono, inoltre, i CdR relativi alle FFAA (4); alla Guardia di Finanza, al Corpo Forestale dello Stato; alle Capitanerie di porto; alla Avvocatura Generale dello Stato ed al Consiglio Superiore LLPP.

Attesa tale eterogeneità del quadro di partenza (delineato, anche con riguardo alle missioni ed ai programmi del bilancio, nel “*Quadro di raccordo*”, presente nel volume II della relazione), la via da seguire, ad avviso della Corte, presuppone una analisi puntuale della situazione esistente.

E’, in primo luogo, da considerare che la corrispondenza dei centri di responsabilità, per le strutture di primo livello, viene individuata in maniera indifferenziata, sia in presenza di dipartimenti che di direzioni generali (nei ministeri non articolati per dipartimenti). Ne deriva un minor numero di “Centri di Responsabilità” nei ministeri “dipartimentalizzati” rispetto a quelli articolati per direzioni generali, potendosi così individuare una ragione delle variazioni intervenute e di quelle che si prospettano.

Il processo di ridefinizione del numero e della articolazione interna degli apparati ministeriali, intervenuto negli ultimi anni ed ampiamente descritto nelle precedenti relazioni, ha evidenziato, nel complesso, una prevalente configurazione dipartimentale rispetto al modello per direzioni generali; sono infatti otto i ministeri che hanno adottato tale modello, mentre cinque ministeri, nei quali è prevista la presenza di un Segretario generale, risultano articolati per direzioni generali. Anche in relazione a tale processo, si registra, nel 2009, una sensibile contrazione nel numero dei Centri di Responsabilità, individuati in 107 (erano 156 nel 2008); nel bilancio di previsione 2010 emerge, per contro, un aumento dei Centri di Responsabilità, identificati in 120.

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 ai programmi, la cui concreta gestione è poi affidata alle direzioni generali ricomprese all’interno dei dipartimenti. Al riguardo va ribadito che la riduzione dei centri di responsabilità conseguente al modello dipartimentale, ove non accompagnata 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 tematica, centrale sia dal punto di vista contabile che organizzativo, ha ancora maggior rilievo nel processo di riconduzione di ciascun programma ad un unico centro di responsabilità, come stabilito nella legge di contabilità e finanza pubblica, ove 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»⁵². Peraltro, la stessa duplice collocazione nell'articolato⁵² - in relazione alla immediata operatività, o alla riconducibilità alla delega - evidenzia la consapevolezza delle difficoltà attuative e la problematicità della questione, inducendo la Corte, già in sede di audizione sul d.d.l. che si è tradotto nella legge n. 196, a prospettare l'opportunità di un percorso graduale.

In questo percorso, la verifica della corrispondenza richiede anche una rilettura non solo degli apparati, ma degli stessi programmi, dovendosi evitare un duplice parallelo rischio: quello di una acritica “ingessatura” delle strutture attualmente esistenti, e quello di un dimensionamento solo “contabile” della stessa denominazione impiegata, che potrebbe risultare nel concreto adottata al di fuori degli effettivi processi programmatori, cui le riforme intervenute dedicano particolare attenzione (cfr. par. 8). Appare dunque necessario non appiattire le potenzialità innovative del nuovo disegno di bilancio per missioni e programmi in una irrealistica revisione globale delle strutture ovvero in una, contrapposta, “cristallizzazione” delle stesse.

Particolare rilievo ai fini di una compiuta attuazione della norma rivestono i programmi che interessano più centri di responsabilità all'interno dei ministeri, ove non ricompresi in una unica responsabilità dipartimentale⁵³. In ogni caso un ruolo di primo piano è affidato ai percorsi programmatori, che risultano più fortemente ancorati alla nuova impostazione del bilancio dello Stato e improntati ad un costante processo di revisione dei profili funzionali ed organizzativi, come ampiamente evidenziato nel successivo paragrafo.

L'esigenza di garantire una visione unitaria delle risorse relative ad ogni singolo programma va dunque accompagnata dallo sviluppo di tali modelli, necessari per garantire adeguate forme di gestione: essi, se correttamente impostati e realizzati, possono consentire di affrontare 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.

⁵² L'art. 21, rubricato *Bilancio di previsione*, prevede (comma 2) che la realizzazione di ciascun programma è affidata ad un unico centro di responsabilità amministrativa; la norma dispone che i programmi sono univocamente raccordati alla nomenclatura COFOG (*Classification of the functions of government*) di secondo livello. Va considerato che l'art. 40 - relativo alla delega al Governo per il completamento della riforma del bilancio dello Stato - prevede tra i principi e criteri direttivi, alla lett. b), la revisione del numero e della struttura dei programmi, che devono essere omogenei con riferimento ai risultati da perseguire in termini di prodotti e servizi finali, in modo da assicurare: 1) l'univoca corrispondenza tra il programma, le relative risorse e strutture assegnate, e ciascun Ministero, in relazione ai compiti e alle funzioni istituzionali proprie di ciascuna amministrazione, evitando ove possibile la condivisione di programmi tra più Ministeri; 2) l'affidamento di ciascun programma di spesa ad un unico centro di responsabilità amministrativa; 3) il raccordo dei programmi alla classificazione COFOG di secondo livello.

⁵³ Specifiche iniziative a ciò intese si rinvenivano anche nelle esperienze programmatiche 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”. In tali ipotesi può approfondirsi l'eventuale necessità di nuove figure, - da inquadrarsi necessariamente nella logica della distinzione dei compiti riservati al vertice politico da quelli affidati alla dirigenza amministrativa - come quella del “Coordinatore di programma” o del “Responsabile di programma” prospettata, sulla scia dell'esperienza francese conseguente alla *Loi Organique relative aux Lois de Finance* - LOLF (legge n. 692 del 2001), nella circolare n. 21 del 5 giugno 2007 del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

In questa prospettiva va inoltre considerato il rilievo - anche per la entità delle risorse coinvolte - dei c.d. “*Programmi finanziari*” ricondotti al Ministero dell’economia e finanze, i quali non sono riconducibili direttamente alla gestione svolta dai centri di responsabilità amministrativa di riferimento, “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 destinate⁵⁴.

I profili organizzativi assumono ancor maggiore rilievo nella prospettiva del passaggio, previsto entro tre anni, dalla attuale contabilizzazione delle entrate e delle spese in termini sia di competenza giuridica che di cassa, al bilancio di sola cassa (articolo 42). Tale passaggio riveste infatti rilievo precipuo sul terreno delle responsabilità organizzative e della concreta utilizzazione della programmazione, che assume particolare importanza, atteso che il dirigente responsabile avrà l’obbligo di predisporre un apposito piano finanziario che tenga conto della fase temporale di assunzione delle obbligazioni, sulla cui base dovrà ordinare e pagare le spese⁵⁵.

8. Strumenti di programmazione e controllo interno

La centralità degli strumenti di programmazione e controllo interno risulta accresciuta dalla riforma della contabilità e della finanza pubblica, che vi dedica particolare attenzione, sviluppandone le potenzialità con riguardo alla predisposizione ed alla gestione del bilancio dello Stato. Si prevede espressamente (art. 23) che il Ministro dell’economia e delle finanze valuta 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 si esplicita il rilievo di alcuni importanti strumenti di programmazione e valutazione della spesa, a partire dalla c.d. “nota integrativa” (sostitutiva della “nota preliminare”) che accompagna sia ciascuno stato di previsione, che il rendiconto. Nella nota integrativa “previsionale” si esplicitano obiettivi ed indicatori, evidenziando il quadro di riferimento in cui l’amministrazione opera, illustrando le priorità politiche ed esponendo le

⁵⁴ Cfr. Nota introduttiva alla lettura del Bilancio dello Stato per missioni e programmi e glossario dei termini maggiormente ricorrenti nei documenti di finanza pubblica (R.G.S., ottobre 2007).

⁵⁵ Queste saranno esposte, a fini conoscitivi in termini di competenza giuridica, in un prospetto che si affiancherà al bilancio di cassa. Inoltre, è prevista la rilevazione dei dati relativi alle posizioni debitorie e creditorie dello Stato, nonché la presenza di un sistema di controlli preventivi sulla legittimità contabile ed amministrativa dell’obbligazione assunta dal dirigente responsabile. La problematicità di tale passaggio è stata segnalata anche nelle audizioni parlamentari svoltesi nel corso dell’iter di riforma. La norma prevede una preventiva fase di sperimentazione della durata di due esercizi finanziari da condurre con alcune amministrazioni al fine di valutare più efficaci modalità applicative, nonché consentire lo smaltimento dei residui passivi esistenti: lo stato di attuazione e le risultanze di tale sperimentazione saranno oggetto di un rapporto trasmesso dal Ministro dell’economia e delle finanze alle competenti Commissioni parlamentari e alla Corte dei conti.

attività e gli obiettivi riferiti a ciascun programma di spesa, in coerenza con il programma generale dell'azione di Governo; la nota che accompagna il rendiconto, anch'essa articolata per missioni e programmi, contiene il rapporto sui risultati, esponendo l'analisi e la valutazione del grado di realizzazione degli obiettivi indicati nella nota integrativa "previsionale", motivando gli eventuali scostamenti rispetto a quanto programmato.

Sul piano operativo va positivamente considerata la presentazione delle note preliminari in allegato al consuntivo 2009.

Particolare rilievo hanno gli strumenti di analisi e valutazione della spesa (articolo 39) che mirano a consentire la valutazione di efficacia dei programmi di spesa, al fine di identificarne le aree di criticità e, su questa base, segnalare le misure necessarie o utili ad accrescere l'efficienza allocativa delle risorse disponibili: essi sono finalizzati alla verifica dei risultati conseguiti dalle amministrazioni rispetto agli obiettivi stabiliti dalla *Decisione di finanza pubblica*, nonché al monitoraggio dell'efficacia e dell'efficienza della gestione. La legge precisa che tale attività va realizzata in collaborazione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e le amministrazioni centrali dello Stato, nell'ambito di appositi "nuclei di analisi e valutazione della spesa", ai quali partecipa anche un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica. Il Dipartimento della Funzione pubblica è sentito anche con riguardo al Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato (articolo 41), elaborato con cadenza triennale dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Va dunque approfondito, anche in termini operativi, il raccordo con quanto definito dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, che, come sopra anticipato, apporta un significativo cambiamento nell'ambito del sistema dei controlli interni nelle Amministrazioni pubbliche, innovando sensibilmente sull'assetto disegnato dal d.lgs. decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, sia dal punto di vista delle procedure di valutazione del personale (non solo dirigente) che da quello organizzativo, con la sostituzione degli organi di controllo interno previsti all'art.1, comma 6, di tale provvedimento, da parte dei nuovi "organismi indipendenti di valutazione" (OIV). Il decreto fa salvi gli altri sistemi di controllo interno già previsti dal d.lgs. n. 286 (pianificazione strategica, controllo di gestione e controllo della regolarità amministrativa e contabile), ponendo, peraltro, esigenze di raccordo sistematico ed operativo. Su questi aspetti, conseguenti alla abrogazione di alcune disposizioni del d.lgs. n. 286, emergono, infatti, problematiche connesse per un verso alla transizione al nuovo sistema, per altro verso ad un necessario raccordo con quanto previsto dalla riformata legge di contabilità e finanza pubblica.

In base al d.lgs. n. 150, ciascuna Amministrazione pubblica è tenuta a misurare ed a valutare la *performance* con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, alle unità

organizzative o aree di responsabilità in cui si articola e ai singoli dipendenti, in coerenza al ciclo di programmazione delle *performance*, che si apre con la definizione degli obiettivi, programmati su base triennale e definiti, prima dell'inizio del rispettivo esercizio, dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentiti i vertici dell'amministrazione (che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative). La norma precisa che gli obiettivi sono definiti in coerenza con quelli di bilancio indicati nei documenti programmatici di cui alla legge 5 agosto 1978, n. 468 (oggi abrogata e sostituita dalla legge n. 196 di riforma della contabilità e della finanza pubblica, di cui si sono richiamati i profili salienti sul versante qui considerato); il loro conseguimento costituisce condizione per l'erogazione degli incentivi previsti dalla contrattazione integrativa (art. 5)⁵⁶.

Gli organi preposti al sistema di misurazione e valutazione della *performance* sono - insieme agli Organi di indirizzo politico-amministrativo ed alla dirigenza - la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (art. 13) e gli Organismi indipendenti di valutazione della *performance* (art. 14), cui compete la misurazione e valutazione della *performance* di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso, nonché la proposta di valutazione annuale dei dirigenti di vertice. In estrema sintesi, il nuovo sistema evidenzia un quadro organizzativo-funzionale in cui la Commissione svolge un ruolo di guida al sistema nel suo complesso; gli OIV, istituiti in sostituzione dei SECIN, operano secondo logiche unitarie di riferimento indicate dalla Commissione; si conferma per l'Organo di indirizzo politico-amministrativo la funzione di emanare le direttive generali sugli indirizzi strategici e verificare la conformità degli obiettivi conseguiti agli indirizzi dati; per la dirigenza, la riforma intende potenziare un ruolo più attivo nel sistema, con un maggiore complessivo coinvolgimento. La norma prevede che ci si avvalga delle risultanze dei sistemi di controllo di gestione presenti nell'amministrazione.

Senza poter effettuare in questa sede una valutazione, rimessa ad un bilancio complessivo possibile a seguito della definizione di una fase di transizione⁵⁷, attualmente in corso, si possono

⁵⁶ Va peraltro segnalato, che l'operatività del sistema premiale, come esito delle nuove procedure di valutazione è da considerarsi anche alla luce del DL 78/2010 in corso di esame parlamentare. Cfr. *amplius* quanto esposto nel capitolo X di questa relazione.

⁵⁷ Nella indagine su "Il funzionamento dei servizi di controllo interno istituiti nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri nel biennio 2008-2009", approvata con la recente delibera della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n. 11/2010/G del 28 maggio 2010 è stato rilevato il funzionamento dei Servizi di controllo interno che hanno operato nel periodo 2008-2009 nell'ambito degli Uffici di diretta collaborazione dei Ministri e presso la Presidenza del Consiglio, verificando il grado di attuazione del d.lgs. n. 286 del 1999, a distanza di dieci anni dalla sua entrata in vigore. In particolare, sono state esaminate, anche nella prospettiva del passaggio al nuovo sistema definito dal d.lgs. n. 150, le misure organizzative, le modalità operative e le principali attività svolte nel biennio 2008-2009 da ciascun Servizio di controllo strategico, ponendo l'accento sulle iniziative finalizzate alla *governance* della finanza pubblica nel suo complesso ed al contenimento della lievitazione della spesa, secondo gli obiettivi posti dalle ultime leggi finanziarie.

svolgere solo delle considerazioni di massima, intese a promuovere un effettivo raccordo operativo, evitando il possibile insorgere di sovrapposizioni funzionali.

Sul piano della struttura va considerato che la Commissione opera in posizione di indipendenza e in piena autonomia⁵⁸, ma in collegamento con l'Esecutivo (in "collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della funzione pubblica e con il Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato"). La norma prevede altresì per la Commissione - cui è attribuito il compito di indirizzare, di coordinare e sovrintendere all'esercizio delle funzioni di valutazione dell'operato delle amministrazioni, di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione, di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale - di informare annualmente il Ministro per l'attuazione del programma di Governo sull'attività svolta (cfr. art. 13, comma 1, d.lgs. n. 150/2009).

Vanno quindi ricordate - per le evidenti connessioni sistematiche, che si riverberano sugli aspetti operativi - le attività svolte con riguardo ai commi 68-69 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, in base a cui ogni Ministro è tenuto a trasmettere alle Camere, tramite il Ministro per l'attuazione del programma di Governo, relazioni 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). Appare rilevante come in tali relazioni debbano segnalarsi, in particolare gli aspetti organizzativi, evidenziando "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"⁵⁹.

Nel ribadire il rilievo degli strumenti di programmazione, controllo e valutazione interni, introdotti nei recenti processi di riforma ed in cui è espressamente prescritta una attenzione sulla stessa coerenza degli assetti organizzativi, vanno dunque assicurati i necessari raccordi funzionali ed operativi, evitando ogni rischio di possibili duplicazioni o sovrapposizioni⁶⁰. In

⁵⁸ In base al parere reso dal Consiglio di Stato (n. 870 del marzo 2010) si è ritenuto che la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche sia da ricondurre alla categoria delle autorità amministrative indipendenti.

⁵⁹ Da ultimo cfr. Senato, Doc CCVIII-bis, n. 2, "Relazione sullo stato della spesa nelle Amministrazioni statali e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa", in data 24 novembre 2009. Va considerato che in data 15 dicembre 2009 risulta presentata la relazione svolta dal Ministero dell'economia e delle finanze sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa.

⁶⁰ La recente direttiva PCM del 16 aprile 2010, affronta anche i raccordi tra il Comitato tecnico-scientifico - che cura, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera a, del d.P.R. n. 315/2006 le "attività di supporto al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro da lui delegato, per assicurare la coerenza tra il programma di Governo e la pianificazione

particolare, occorre definire in maniera univoca e condivisa gli aspetti tecnico operativi relativi ad obiettivi ed indicatori per realizzare gli intenti prefigurati, ponendo rimedio a taluni profili di criticità riconducibili alla stessa terminologia impiegata, rilevata negli stessi documenti governativi⁶¹. Tali aspetti si riverberano anche sul piano sostanziale in ordine ad una impostazione programmatica coinvolgente l'intero bilancio dello Stato, ove enucleare programmi "selettivi", considerati di prioritaria valenza.

9. Osservazioni conclusive

Come si è visto dalla sintetica disamina delle innovazioni legislative ed amministrative registratesi nel recente periodo, si è assistito ad una cospicuo intervento riformatore, impostato su linee unitariamente indirizzate e che per diversi aspetti si sono innestate su precedenti impostazioni, dandone accelerazione e sviluppo. A fronte di una più intensa produzione normativa vanno, peraltro, attentamente seguiti i percorsi attuativi, anche perché rimessi a una pluralità di attori e soggetti, per cui appare essenziale assicurare adeguate modalità di raccordo operativo. Tali esigenze si accentuano in ragione della prospettiva complessivamente sottesa, che travalica la sola dimensione statale, per aprirsi alla 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, nella prospettiva concretamente avviata dalla legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale, e che comporta un necessario ridimensionamento degli apparati centrali.

In tale contesto, si riscontra una sensibile accelerazione nelle misure di semplificazione normativa ed amministrativa, cui si accompagnano quelle di riordino intese a ridurre il costo delle strutture. I percorsi di una loro razionalizzazione, finalizzati ad obiettivi di riduzione della spesa pubblica (ed insieme dei costi dei cittadini-utenti e delle imprese che si rapportano alla P.A.), si incrociano con le esigenze di maggiore funzionalità. A tali obiettivi appaiono indirizzati gli intenti di una maggiore efficienza, con ridefinizione dei principi e delle regole del

strategica dei Ministeri in relazione alle funzioni di direzione della politica generale e di mantenimento dell'unità di indirizzo politico ed amministrativo del Governo" e la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche.

⁶¹ Cfr. Linee Guida per i Secin del Comitato tecnico - scientifico allegate alla direttiva PCM del 25 febbraio 2009 ove si evidenzia tra l'altro 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.

lavoro, nella loro correlazione con i profili della organizzazione; principi e regole che, se più immediatamente operanti per le Amministrazioni centrali, rinvestono tuttavia una portata generale per la generalità delle Pubbliche Amministrazioni.

In questo percorso assume centrale rilievo l'esigenza di assicurare una effettiva operatività degli strumenti di programmazione, controllo e valutazione interni, introdotti o potenziati nei recenti processi di riforma, per imprimere un effettivo impulso all'azione amministrativa, assicurandone i necessari raccordi funzionali ed operativi, in modo da evitare potenziali rischi di sovrapposizioni. A tal fine appare opportuno sviluppare ulteriormente, anche sul terreno operativo, i raccordi tra le amministrazioni chiamate ad un ruolo di guida del complesso processo avviato: in particolare la Presidenza del Consiglio dei Ministri - nelle diverse articolazioni interne affidate anche alla responsabilità politica di Ministri espressamente delegati – ed il Ministero dell'economia e delle finanze. Si è, al riguardo, sottolineata l'importanza crescente dei profili finanziari anche nei riflessi organizzativi: tali aspetti risultano accentuati dalla riforma della contabilità e della finanza pubblica, da considerare unitariamente alle richiamate riforme degli apparati e delle procedure. In questo senso la riorganizzazione dei ministeri, ispirata da logiche di contenimento dei costi e di effettivo snellimento delle strutture amministrative, va a confrontarsi con i nuovi principi della contabilità e della finanza pubblica, in un più generale percorso, che segna strette interazioni tra i diversi impulsi riformatori, sollecitandone una unitaria ricomposizione a livello operativo per assicurare la funzionalità del sistema.

A fronte di un complesso di disposizioni, avviate anche nella precedente legislatura, e che hanno trovato, come si è visto, sensibile accelerazione nel recente periodo, i risultati concreti appaiono ancora parziali, soprattutto laddove rimessi a mezzi e procedure che richiedono effettiva operatività della strumentazione apprestata a fini di razionalizzazione degli apparati e complessivo "governo" delle risorse umane e finanziarie.

In definitiva, il complesso processo di ammodernamento delle Pubbliche Amministrazioni, avviato negli ultimi anni, segna una spiccata attenzione normativa, con specifiche misure che si accompagnano e si incrociano di frequente a misure di urgenza, fortemente condizionate dalle esigenze di ordine finanziario, con il possibile rischio, se non adeguatamente coordinate, di rallentare la specifica portata. Sul piano operativo per poter corrispondere a questi obiettivi, deve dunque conseguire una traduzione coerente, anche sul piano delle interazioni operative richieste, dai diversi organismi e soggetti coinvolti.

Un ruolo strategico appare rimesso alle misure di digitalizzazione, essenziali per una più efficiente organizzazione amministrativa, capace di corrispondere alla accresciuta, anche nei

tempi e nella qualità, “domanda” di servizi e per assicurare modalità informatiche di raccordo e di comunicazione tra pubbliche amministrazioni, cittadini e imprese.

Questi aspetti, che assumono maggior rilievo nell’evoluzione del sistema in chiave autonomistica, si riverberano anche nella strumentazione richiesta a fini di tempestiva rappresentazione e cognizione dei dati contabili, finanziari e gestionali, volti a consentire un adeguato supporto alla riprogrammazione delle risorse ed alla verifica dell’attuazione delle politiche pubbliche, anche per ricalibrare interventi correttivi e di sviluppo. Tale esigenza appare rinforzata in connessione a quanto emerge dalla ricognizione del quadro normativo, in cui appare crescente l’intento di promuovere unitari e paralleli principi di fondo del sistema delle amministrazioni pubbliche, che si riflettono, oltre che sul regime organizzativo e funzionale, anche in quello finanziario e di controllo.

Capitolo X

Il personale

- 1. Gli effetti delle politiche di personale antecedenti alla manovra per l'esercizio 2009**
- 2. Gli interventi in materia di personale nella manovra per l'esercizio 2009**
- 3. La spesa di personale nel rendiconto per l'esercizio 2009**
- 4. L'ulteriore evoluzione delle politiche di personale: la riforma Brunetta, il nuovo assetto delle relazioni sindacali, la legge finanziaria 2010 e la manovra del DL n. 78 del 2010**

1. Gli effetti delle politiche di personale antecedenti alla manovra per l'esercizio 2009

Nella recente relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico¹ la Corte, sulla base dei dati contenuti nel conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato aggiornati al 31 dicembre 2008, ha completato le valutazioni sugli effetti delle politiche di personale antecedenti all'emanazione del DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, che anticipa al mese di giugno la manovra per il successivo esercizio 2009.

In quella sede la Corte ha evidenziato i limiti intrinseci degli obiettivi e dei relativi strumenti ma, anche e soprattutto, l'adozione di modelli comportamentali non coerenti con gli strumenti di contenimento della spesa per retribuzioni, incentrati sulla previsione di una dinamica salariale contenuta nei limiti posti nell'accordo di luglio 1993 relativo alla politica dei redditi, sulla rigida programmazione delle assunzioni, sul contenimento degli organici e sulla finalizzazione del salario accessorio a finalità incentivanti e premiali.

¹ La citata relazione è stata approvata con delibera delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 12/contr/CL/10 e depositata il 3 maggio 2010.

Con riferimento alla contrattazione collettiva nazionale, osservava in particolare la Corte, il tasso di inflazione programmata, che avrebbe dovuto rappresentare il parametro credibile e condiviso per la crescita delle retribuzioni, è stato improntato sin dall'origine a criteri eccessivamente ottimistici ed è risultato, a consuntivo, largamente disatteso (con scostamenti rispetto al reale andamento dell'inflazione pari, in alcuni esercizi, ad oltre un punto percentuale).

La mancata condivisione del parametro di crescita delle retribuzioni ha determinato il rinvio nella sottoscrizione dei contratti, alterando il previsto meccanismo di anticipazione e recuperi alla base del citato accordo.

Le risorse da destinare ai rinnovi contrattuali sono state rideterminate, nelle leggi finanziarie successive a quella del primo anno di scadenza dei contratti, attraverso la previsione di un pieno riconoscimento dell'adeguamento dei salari all'inflazione e di un incremento degli importi da destinare a finalità incentivanti e premiali, di fatto, peraltro, utilizzate per ulteriori rideterminazioni delle componenti fisse della retribuzione.

A fronte di quanto sopra, i contratti collettivi, ma anche numerose leggi settoriali, hanno previsto l'ampliamento delle fonti di alimentazione della contrattazione integrativa attraverso la riassegnazione ai fondi unici di economie sulle spese di personale, ovvero demandando ai singoli enti la possibilità di integrare le disponibilità, spesso senza la previsione di limiti massimi, in relazione al raggiungimento di parametri di virtuosità gestionale, non sempre stringenti, o per generiche sopravvenute esigenze organizzative, difficili da verificare in sede di controllo di compatibilità economico-finanziaria.

In tale contesto l'andamento delle retribuzioni realmente percepite dagli interessati è risultato, a consuntivo, superiore alle stesse percentuali pattuite in sede di ridefinizione del quadro programmatico che già ipotizzavano incrementi superiori all'andamento dell'inflazione.

Completamente disatteso, infine, al di là di reiterate affermazioni di principio, è risultato l'obiettivo di correlare i trattamenti accessori a recuperi di produttività dei singoli enti che avrebbero dovuto giustificare incrementi retributivi superiori all'adeguamento del potere di acquisto dei salari, grazie ai positivi effetti sull'economia reale del Paese di un miglior funzionamento della macchina amministrativa.

La correlazione tra retribuzione accessoria e miglioramento della produttività delle amministrazioni, più volte enunciata all'interno di intese tra il Governo e le organizzazioni sindacali² e ripresa nelle direttive indirizzate all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle

² Significativo in tal senso il memorandum di intesa "Per una nuova qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche", sottoscritto dal Ministro per le riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione e le organizzazioni sindacali nel mese di gennaio 2007, i cui contenuti sono stati ripresi nel documento sulle linee generali e sulle priorità dei rinnovi contrattuali per il quadriennio 2006-2009 e negli atti di indirizzo dei diversi comitati di settore. Nella

pubbliche amministrazioni (ARAN) dai comitati di settore, non ha mai trovato concreta attuazione negli accordi relativi ai diversi bienni economici, a fronte di rivendicazioni sindacali dirette ad un utilizzo di tutte le risorse disponibili, comprese quelle aggiuntive da destinare ad incentivo della produttività, per la tutela del potere di acquisto delle componenti fisse della retribuzione, in un contesto caratterizzato da notevoli ritardi nella sottoscrizione degli accordi e da un andamento dell'inflazione reale superiore agli obiettivi previsti in sede di programmazione.

La previsione di miglioramenti economici all'interno delle aree di appartenenza, che avrebbe dovuto teoricamente rappresentare un meccanismo premiale per incentivare le prestazioni individuali, si è, di fatto, tradotta nel generalizzato inquadramento in livelli più alti della pressoché totalità degli interessati, senza adeguati meccanismi valutativi improntati ad obiettivi criteri di selettività.

Ne è derivata una crescita delle retribuzioni di fatto ben superiore alle previsioni e una redistribuzione del personale nelle diverse qualifiche determinata dall'intento di assicurare incrementi economici ai dipendenti, più che da reali esigenze delle amministrazioni di disporre di più elevate professionalità per lo svolgimento delle competenze attribuite.

Con riguardo ai limiti alle assunzioni, le sempre più drastiche affermazioni di principio poste a partire dalla legge finanziaria per il 1998 sono state, sin dall'origine, stemperate dalla contestuale previsione di un numero molto elevato di deroghe ed eccezioni, riferite, di volta in volta, a specifiche categorie di personale.

Un dispositivo normativo parcellizzato che, secondo la Corte, ha richiesto notevoli sforzi di governo, in ragione della sua complessità, e che è stato vissuto dalle amministrazioni come una mera limitazione all'autonomia organizzativa, in quanto finalizzato esclusivamente al contenimento della spesa, più che alla verifica della rispondenza dell'assetto strutturale alle missioni da svolgere ed alle nuove competenze da esercitare.

Al 31 dicembre 2008 la consistenza del personale appare sostanzialmente la stessa del precedente esercizio, che aveva registrato una pur contenuta diminuzione rispetto al 2006.

Il trend sopradescritto appare diretta conseguenza dell'attenuazione dei vincoli alle nuove assunzioni di personale a tempo indeterminato contenuta nella manovra per l'esercizio 2007, con la quale veniva, tra l'altro, avviato un vasto programma di stabilizzazione del personale precario (articolo 1, commi 519, 526, 558) da espletare nel triennio 2007-2009, la cui

relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2007, la Corte osservava come le impegnative proposizioni contenute nel citato memorandum fossero rimaste, in larga misura, non realizzate. I contratti stipulati nel corso del 2007 e nei primi mesi del 2008 mostrano, infatti, un'attenzione men che modesta alle questioni della produttività del lavoro nel settore pubblico, in quanto incrementano pressoché esclusivamente i trattamenti fissi e continuativi per la generalità dei dipendenti. Inoltre, mancano in tutti i contratti impegni concreti sull'introduzione di strumenti e tecniche per la valutazione indipendente delle prestazioni.

applicabilità è stata estesa dalla legge finanziaria 2008 (articolo 3, comma 90) anche al personale che avesse conseguito i previsti requisiti di anzianità di servizio in virtù di contratti stipulati anteriormente al 28 settembre 2007.

L'esito scarsamente positivo delle misure di contenimento delle assunzioni è ancor più evidente da un esame dei dati di spesa che mette in evidenza una crescita del costo del personale al termine del 2008 in misura pari al 7 per cento rispetto al dato rilevato nel 2007, con una inversione del trend in diminuzione registrato al termine del predetto esercizio (-3,9 per cento rispetto al 2006).

2. Gli interventi in materia di personale nella manovra per l'esercizio 2009

All'interno della manovra per l'esercizio finanziario 2009, i cui contenuti essenziali sono stati anticipati al mese di giugno e contenuti all'interno del DL n. 112 del 2008, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, particolare rilievo assumono le misure volte al contenimento della spesa di personale.

Come già evidenziato in sede di audizione sul documento di programmazione economico-finanziaria per il 2009-2013³, le norme contenute nel DL n. 112 del 2008 intervengono in modo maggiormente mirato sui principali fattori che, nel tempo, avevano determinato un andamento della spesa di personale non in linea con le previsioni.

Un primo gruppo di disposizioni concerne un drastico inasprimento delle misure di contenimento delle nuove assunzioni che, come evidenziato nel precedente paragrafo, erano state attenuate dalle leggi finanziarie 2007 e 2008.

Per l'anno 2009 il turnover viene limitato ad un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 10 per cento di quella relativa alle cessazioni dal servizio avvenute nell'anno precedente. Tale percentuale viene elevata al 20 per cento per gli anni 2010 e 2011 ed al 50 per cento a partire dal 2012⁴.

Analoga percentuale del 10 per cento viene fissata quale tetto per stabilizzazione di personale precario in possesso dei prescritti requisiti⁵.

Norme particolari riguardano il contenimento del personale della scuola.

³ Il testo dell'audizione, svoltasi il 2 luglio 2008, è stato approvato con delibera delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 27/AUD/2008.

⁴ I limiti al turnover del personale posti nella legge finanziaria 2007 prevedevano una possibilità di assunzioni pari al 20 per cento delle cessazioni intervenute per il 2009, al 60 per cento per il 2010, con un tasso di ricambio pari al 100 per cento nel 2011. Al fine di garantire il carattere strutturale delle economie, l'art. 66 del DL n. 112 del 2008 oltre, come detto, a rendere più stringenti le predette percentuali, prevede che a regime (cioè nel 2013) le amministrazioni possano procedere ad un numero di assunzioni pari alle cessazioni intervenute nell'anno precedente e non nella maggior misura necessaria a coprire le vacanze di organico.

⁵ Nei limiti previsti da un apposito fondo, per una spesa complessiva annua a partire dal 2009 non superiore a 75 milioni di euro, l'articolo 66, comma 5, prevede la possibilità di ulteriori assunzioni in deroga previa attivazione della relativa procedura autorizzatoria prevista dalla legge n. 449 del 1997.

L'articolo 64 del DL n. 112 del 2008 prevede una ulteriore progressiva riduzione delle dotazioni organiche dei docenti al fine di abbattere di un punto percentuale il rapporto medio alunni/insegnanti (nettamente superiore in Italia rispetto alla media OCSE). A regime, nell'anno scolastico 2011-2012, la riduzione dovrebbe interessare 67.341 cattedre (al netto dei tagli già previsti per il medesimo periodo dalla legge finanziaria per il 2007, pari ad altre 20.000 unità)⁶.

Per il personale amministrativo, tecnico e ausiliario, il citato articolo prevede una diminuzione di 42.500 unità, pari al 17 per cento dell'organico rideterminato per l'anno scolastico 2007/2008, tenendo conto dei tagli apportati da precedenti disposizioni normative, con una minor spesa quantificata a regime pari a 1.059 milioni⁷.

Per una dettagliata analisi relativa all'attuazione del citato intervento, impegnativo non solo per le dimensioni quantitative ma, anche e soprattutto, per il possibile impatto sulle stesse modalità di erogazione del servizio scolastico, si rinvia alle considerazioni contenute nel capitolo relativo all'istruzione.

In materia di rideterminazione degli organici, il successivo articolo 74 impegna le amministrazioni (a pena del divieto di nuove assunzioni) non solo e non tanto ad effettuare tagli lineari alla teorica dotazione di personale, ma ad un complesso procedimento di revisione degli assetti organizzativi finalizzato alla concreta individuazione di uffici da sopprimere, attraverso una opportuna concentrazione delle competenze e l'adozione di innovativi strumenti di coordinamento, tra i quali la possibilità di sottoscrivere accordi di programma tra diverse amministrazioni per la gestione in comune di attività strumentali.

Come dettagliatamente riferito nel capitolo relativo all'organizzazione, alla citata disposizione è stata data attuazione dalla maggior parte delle amministrazioni interessate. I diversi provvedimenti attuativi, peraltro, si sono spesso sostanziati in una mera riduzione del numero dei posti di funzione, trascurando gli aspetti maggiormente innovativi della norma, che avrebbe dovuto comportare non solo risparmi sulla spesa di personale - quantificati nella relazione tecnica con esclusivo riferimento alla soppressione delle posizioni dirigenziali di II fascia - ma anche ulteriori economie connesse con un miglioramento degli assetti organizzativi e delle relative procedure.

Un ulteriore gruppo di misure riguarda l'ammontare dei fondi unici, la finalizzazione delle risorse destinate ai trattamenti accessori ed un più rigoroso regime di controlli sull'andamento della contrattazione integrativa.

⁶ Dalla citata disposizione dovrebbe derivare a regime una minor spesa pari a 2,13 miliardi.

⁷ Il 30 per cento delle economie complessive derivanti dal citato processo di riorganizzazione sono destinate ad incrementare le risorse per i rinnovi contrattuali al fine della valorizzazione e lo sviluppo professionale dei docenti e del restante personale della scuola.

L'articolo 67, comma 2, effettua, preliminarmente, una doverosa ricognizione, più volte sollecitata dalla Corte, di tutte le leggi speciali che prevedono incentivi al personale, quantificando il relativo gettito.

L'efficacia delle predette norme viene sospesa con riferimento all'esercizio 2009 con una successiva parziale riassegnazione delle risorse nel 2010 (in misura pari all'80 per cento), a condizione che le stesse vengano erogate secondo criteri di selettività e premialità non derogabili dalla contrattazione integrativa⁸.

Gli stessi fondi unici, in aggiunta al taglio sopra evidenziato, subiscono una ulteriore riduzione del 10 per cento rispetto alle regole di crescita poste nell'articolo 1, comma 189, della legge finanziaria 2006 che aveva cristallizzato il loro ammontare nei limiti del valore accertato al termine del 2004 (articolo 67, comma 5)⁹.

A fronte dei predetti tagli, destinati a tradursi per la prima volta in una effettiva decurtazione del trattamento economico complessivamente spettante a determinate categorie di personale, l'articolo 61, comma 17, prevede la possibilità di una integrazione dei fondi da destinare alla contrattazione integrativa attraverso l'utilizzo di una quota parte dei risparmi connessi con l'esito delle misure in materia di contenimento di particolari tipologie di spesa introdotte nei precedenti commi del citato articolo¹⁰.

La contrattazione integrativa, ritenuta la causa principale di incontrollati incrementi della spesa di personale, viene posta sotto osservazione, demandando, tra l'altro, alla Corte dei conti il compito di riferire al Parlamento sull'evoluzione della consistenza dei fondi unici nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, sulla concreta adozione di criteri improntati alla premialità ed al riconoscimento del merito per l'erogazione di trattamenti accessori, nonché sulla effettiva selettività dei percorsi di carriera del personale, con facoltà di prescrivere eventuali interventi correttivi a livello di comparto o di singolo ente. A chiusura del sistema viene ribadito e rafforzato l'obbligo di sospendere le clausole contrattuali, in caso di accertato superamento dei vincoli finanziari, con conseguente recupero di quanto erogato nella tornata negoziale successiva.

⁸ Le economie derivanti dalla citata disposizione ammontano a 530 milioni per il 2009 (di cui 65 connessi con il definanziamento diretto di alcune disposizioni, e 470 derivanti dalla disapplicazione di norme, individuate nell'allegato b, attributive di speciali trattamenti al personale dei ministeri, delle agenzie fiscali e degli enti pubblici non economici). Nel 2010 la riduzione del 20 per cento dovrebbe consentire un'economia a regime di 106 milioni.

⁹ Come di recente osservato nel già citato rapporto di coordinamento sulla finanza pubblica, la citata disposizione aveva prodotto effetti limitati e parziali anche a causa di un non facile meccanismo di comparazione, che fa comunque salvi gli incrementi previsti nelle successive tornate contrattuali.

¹⁰ La norma prevede che una quota parte delle previste maggiori entrate venga annualmente versata nel capitolo 3492 iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per la successiva riassegnazione in un fondo già dotato, per il 2009, di uno stanziamento iniziale pari a 200 milioni. Le risorse presenti nel predetto fondo dovrebbero essere riassegnate pro-quota alle amministrazioni ed agli enti destinatari dei tagli effettuati all'ammontare dei fondi unici di amministrazione dall'articolo 67 del medesimo DL n. 112 del 2008.

Anticipando, per taluni aspetti, i contenuti della successiva riforma Brunetta, il citato DL n. 112 del 2008, attraverso il descritto meccanismo di tagli e riassegnazioni di risorse alla contrattazione integrativa, rafforza il divieto, più volte contenuto in documenti programmatici condivisi con le organizzazioni sindacali, ma mai concretamente attuato, di una distribuzione indifferenziata di trattamenti economici al personale imponendo, con norme imperative inderogabili in sede negoziale, precisi vincoli all'utilizzo delle disponibilità destinate a finanziare emolumenti accessori al personale.

Finalizzata a garantire non solo risparmi di spesa ma, anche e soprattutto, una maggior efficienza e produttività delle amministrazioni, appare, infine, la nuova disciplina sulla decurtazione dei compensi in caso di malattia e sulla reperibilità dei dipendenti e quella relativa alla riduzione delle prerogative sindacali ed a più rigorose modalità di controllo per la loro fruizione.

Il quadro degli interventi in materia di personale viene completato dalla decisione di anticipare la quantificazione e la copertura delle risorse da destinare ai rinnovi contrattuali relativi al biennio 2008-2009, ad integrazione di quanto previsto dalla legge finanziaria 2008 che aveva previsto la sola corresponsione della indennità di vacanza contrattuale¹¹.

La decisione di anticipare alla manovra estiva relativa all'esercizio 2009 la quantificazione delle risorse per i rinnovi contrattuali ha consentito un immediato avvio delle trattative con le organizzazioni sindacali, con conseguente recupero del ritardo già accumulato nell'avvio della tornata negoziale.

In un difficile contesto economico di riferimento, caratterizzato dal negativo andamento del prodotto interno lordo e da una moderata dinamica dell'inflazione risultata, a consuntivo, per la prima volta inferiore a quella programmata¹², il confronto con i sindacati si è incentrato più che su rivendicazioni volte ad ottenere ulteriori incrementi delle risorse ordinarie per la contrattazione, sull'entità, le modalità e la tempistica per la riassegnazione ai fondi unici dei tagli di spesa disposti con il citato DL n. 112 del 2008.

Tali aspetti hanno formato oggetto di uno specifico protocollo di intesa, sottoscritto il 30 ottobre 2008, con il quale il Governo, a fronte dell'accettazione di incrementi parametrati al tasso di inflazione programmata e decorrenti dal secondo anno di vigenza dei contratti, si è

¹¹ Tali risorse, quantificate complessivamente in 2.240 milioni per tutto il personale delle amministrazioni centrali dello Stato (compreso il personale in regime di diritto pubblico), cioè in misura corrispondente a garantire incrementi retributivi, decorrenti dal 1° gennaio 2009, pari al tasso di inflazione programmata (3,2 per cento complessivo per il biennio), vengono provvisoriamente allocate nel "fondo per gli interventi di politica economica", per essere successivamente trasferite al fondo per i rinnovi contrattuali dalla legge finanziaria per il 2009, in ossequio a quanto disposto dall'articolo 11, comma 3, lett. h, della legge n. 468 del 1978.

¹² Per una ricostruzione dello scenario macroeconomico relativo alla tornata contrattuale 2008-2009, confronta il rapporto di certificazione relativo al contratto collettivo per il personale del comparto ministeri (delibera delle Sezioni riunite n. 3/contr/CI/09 del 6 febbraio 2009).

impegnato a garantire il pieno recupero, entro il 30 giugno 2009, delle intervenute riduzioni di risorse da destinare alla contrattazione integrativa.

Tenendo conto del quadro programmatico sopra descritto, la legge finanziaria 2009 (legge 22 dicembre 2008, n. 203) conferma all'art. 2, commi 27-31, l'ammontare delle risorse da destinare ai rinnovi contrattuali (2.240 milioni di cui 680 relativi al personale non contrattualizzato) già quantificate e coperte nella manovra estiva.

In aggiunta al meccanismo di recupero dei tagli di spesa già previsto nell'articolo 67, comma 17, del DL n. 112 del 2008, la citata legge finanziaria, al fine di conferire efficacia al protocollo di intesa del 30 ottobre 2008, introduce due ulteriori canali per il rifinanziamento dei fondi unici:

- l'utilizzo delle eventuali maggiori economie verificate a consuntivo, derivanti dalle misure di contenimento della spesa di personale previste nel DL n. 112 del 2008 (articolo 2, comma 33);

- l'utilizzo di ulteriori risparmi derivanti dall'attuazione delle norme, sempre contenute nel DL n. 112 del 2008, concernenti la riduzione dei costi di funzionamento delle amministrazioni pubbliche (cosiddetto dividendo di efficienza - articolo 2, comma 34)¹³.

La conferma del quadro programmatico e degli impegni assunti con il protocollo di intesa ha consentito una rapida conclusione delle trattative e la sottoscrizione dei primi contratti collettivi già nel mese di gennaio 2009.

Le tavole di seguito riportate, aggiornate al 1° giugno 2010, indicano, in dettaglio, i contratti collettivi sottoscritti e quelli ancora da stipulare, con la quantificazione del relativo onere in termini di competenza e di cassa.

¹³ Completa il quadro delle norme in materia di personale l'articolo 2, comma 35, che, al fine di introdurre un elemento di pressione nei confronti delle organizzazioni sindacali per una rapida conclusione dei rinnovi contrattuali, dà facoltà alle amministrazioni di procedere ad una immediata distribuzione al personale delle risorse stanziata nella medesima legge finanziaria, salvo eventuale conguaglio all'atto della stipula dei contratti. Di fatto tale previsione, riproposta a regime dall'articolo 47-bis del nuovo testo del d.lgs. n. 165 del 2001, non ha avuto attuazione in relazione al rapido avvio delle trattative.

TAVOLA 1

ONERI DERIVANTI DAI CCNL RELATIVI AL BIENNIO 2008-2009

SOTTOSCRITTI FINO AL 1° GIUGNO 2010⁽¹⁾

(milioni di euro)

Comparto	Stipula	Unità di personale	Competenza		Cassa 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	59.501	10,28	72,13	82,41
Enti di ricerca	mag-09	22.950	4,97	40,88	45,86
Servizio sanitario nazionale ⁽²⁾	lug-09	570.736	90,76	845,26	936,03
Regioni e autonomie locali ⁽²⁾	lug-09	539.605	92,93	812,39	905,32

Area	Stipula	Unità di personale	Competenza		Cassa 2010
			2008	2009	
Area I	feb-10	3.808	1,83	14,57	30,97
Area III ⁽²⁾	mag-10	21.744	7,37	67,70	142,77
Area IV ⁽²⁾	mag-10	123.048	49,09	447,75	944,59

Fonte : elaborazione Corte dei conti su dati ARAN.

Avvertenza: I valori in neretto indicano gli importi a regime.

⁽¹⁾ Al lordo degli oneri riflessi (contributi previdenziali ed assistenziali e IRAP).⁽²⁾ Incluse risorse aggiuntive.

TAVOLA 2

STIMA DELL'ONERE DERIVANTE DAL RINNOVO DEI CCNL RELATIVI AL BIENNIO 2008-2009

NON ANCORA SOTTOSCRITTI AL 1° GIUGNO 2010⁽¹⁾

(milioni di euro)

Comparto	Unità di personale	Competenza		Cassa ⁽²⁾ 2010
		2008	2009	
Comparti settore statale ⁽³⁾	10.810	2,18	17,39	31,52
Dirigenza settore statale ⁽⁴⁾	12.551	4,60	36,70	66,52
Dirigenza settore non statale ⁽⁵⁾	14.045	6,35	50,81	107,97
TOTALE	37.406	13,13	104,90	206,01

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 2010.

Si è tenuto conto, per il personale statale, della corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale (art. 33 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185).

⁽³⁾ Presidenza del Consiglio dei ministri e istituzioni di alta formazione artistica e musicale.⁽⁴⁾ 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.

In sede di certificazione di tutte le ipotesi di accordo, la Corte sottolineava la difficoltà di dare immediato seguito alla prevista completa riassegnazione ai fondi unici dei tagli di spesa “in relazione ad un quadro economico-finanziario già rivisto al ribasso, per effetto della evoluzione delle stime sull’andamento delle principali grandezze finanziarie”.

Alla data odierna, a fronte di un ammontare dei tagli pari complessivamente a 720 milioni, le riassegnazioni intervenute ammontano, per il personale del comparto ministeri, a complessivi 315,2 milioni, di cui:

- 48,9 a valere sulle iniziali disponibilità del fondo previsto dall’articolo 61, comma 17, del DL n. 112 del 2008¹⁴;

- 266,3 ai sensi dell’articolo 7-ter del DL 30 dicembre 2008, n. 207, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, che ha previsto la possibilità di utilizzare per la contrattazione integrativa anche le maggiori entrate proprie conseguite per effetto dello svolgimento di attività aggiuntive rispetto a quelle istituzionali¹⁵.

Relativamente agli enti pubblici non economici destinatari, anch’essi, dei tagli previsti dal DL n. 112 del 2008, sono state autorizzate riassegnazioni pari a complessivi 241,2 milioni in esito alle verifiche previste per l’attivazione del meccanismo di cui al citato articolo 7-ter¹⁶.

3. La spesa di personale nel rendiconto per l’esercizio 2009

Nella classificazione economica delle voci di spesa del bilancio dello Stato, i redditi da lavoro dipendente del personale appartenente alle pubbliche amministrazioni statali, compreso quello in regime di diritto pubblico, sono aggregati nella categoria I, 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);

¹⁴ Relativamente all’anno 2009 la dotazione del fondo previsto dall’art. 61, comma 17, del DL n. 112 del 2008 è stata ripartita, con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione, emesso il 23 dicembre 2009, nel seguente modo:

- 40 milioni per le nuove assunzioni nei Corpi di polizia;
- 100 milioni per l’acquisto di beni e servizi per la sicurezza pubblica;
- 10 milioni per la tutela del soccorso pubblico.

Dei 50 milioni disponibili per integrare le risorse da destinare alla contrattazione integrativa sono stati, come riportato nel testo, riassegnati alle diverse amministrazioni 48,9 milioni.

¹⁵ Di tale disposizione hanno beneficiato soprattutto i dipendenti del Ministero dell’economia e delle finanze, con una riassegnazione pari a 171,1 milioni e, in minor misura, quelli delle agenzie fiscali e dei ministeri della salute, del lavoro e delle politiche sociali e dello sviluppo economico - settore comunicazioni.

¹⁶ Complessivamente, dunque, le riassegnazioni sono risultate pari al 77 per cento dell’ammontare dei tagli. Non hanno sinora determinato alcun gettito le previsioni contenute negli articoli 34 e 35 della legge finanziaria commentate nel testo.

- retribuzioni lorde in natura (essenzialmente buoni pasto e vestiario per gli aventi diritto);
- contributi sociali effettivi (distinti per tipologia di emolumenti);
- contributi figurativi.

Sommando al totale delle spese rientranti nella predetta categoria l'ammontare di quelle relative alle indennità di missione e alla formazione del personale (ricomprese entrambe nella categoria dei consumi intermedi, rispettivamente nelle sottocategorie 2.2.13 e 2.5) e le imposte sulla produzione (categoria III), si ottiene un aggregato metodologicamente omogeneo con l'ammontare del costo del lavoro pubblico quale rilevato nel conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, di seguito denominato "spesa per il lavoro del personale statale".

La tavola di seguito riportata evidenzia, negli ultimi cinque anni, l'andamento della gestione di cassa e di competenza del predetto aggregato.

TAVOLA 3

SPESA PER IL LAVORO DEL PERSONALE STATALE

(valori in migliaia di euro)

ESER.	RESIDUI INIZIALI	PREV. INIZ. COMP.	PREV. DEF. COMP.	MASSA IMPEG.LE	IMPEGNI TOTALI IN C/C	PAGATO COMP.	PAGATO RESIDUI	PAGATO TOTALE	ECON. (+) O MAGG. SPESE (-)	RESIDUI AL 31/12
2005	5.484.413	86.146.971	87.990.396	90.904.768	87.089.438	82.121.023	2.357.378	84.478.401	900.959	7.406.673
2006	7.414.899	88.486.645	91.215.565	96.863.109	93.947.244	91.053.405	1.572.570	92.625.975	-2.731.679	3.398.375
2007	3.400.700	89.929.032	93.028.680	95.160.433	90.160.069	86.683.675	1.266.724	87.950.399	2.868.885	4.367.642
2008	4.419.288	94.159.888	97.316.852	98.750.466	95.973.678	92.065.171	1.531.210	93.596.381	1.343.174	5.065.146
2009	5.069.089	96.510.915	97.939.623	101.473.356	94.982.873	91.645.354	1.829.859	93.475.213	2.956.751	5.358.103

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS.

I dati di rendiconto 2009 mostrano un rallentamento nella crescita degli stanziamenti iniziali (2,5 per cento rispetto al 2008, anno in cui la crescita era stata del 4,7 per cento). Come avvenuto nei precedenti esercizi, si registra un incremento di poco più del 3 per cento tra le previsioni iniziali e quelle definitive, derivante dalla legge di assestamento e dai prelevamenti a carico del fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine.

Gli stanziamenti definitivi di competenza registrano un lieve incremento dello 0,6 per cento rispetto al 2008. Va, peraltro, considerato che sono state poste a carico dell'esercizio 2009 le somme necessarie al rinnovo degli accordi collettivi relativi al biennio 2008-2009, in quanto la legge finanziaria per il 2008 aveva previsto la sola corresponsione agli interessati della indennità di vacanza contrattuale per il predetto periodo. Al netto di tali disponibilità aggiuntive,

quantificate nell'articolo 2, commi 27 e 28, della legge 22 dicembre 2008, n. 203 (legge finanziaria per il 2009) in misura complessivamente pari a 2,24 miliardi¹⁷, la spesa per il lavoro evidenzia una diminuzione pari all'1,8 per cento. Tale diminuzione appare imputabile agli effetti connessi con la prima applicazione dei tagli alla spesa di personale previsti dal DL n. 112 del 2008.

La tabella evidenzia una diminuzione degli impegni e dei pagamenti di competenza (-1 per cento e -0,5 per cento) rispetto all'esercizio 2008.

Il rendiconto registra inoltre la formazione di economie per quasi 3 miliardi, più del doppio rispetto al 2008, fenomeno quest'ultimo da imputare in gran parte all'andamento dei capitoli relativi al personale della scuola che, a differenza degli anni passati, non evidenziano eccedenze di spesa ma rilevanti economie pari a complessivi 1.238,7 milioni derivanti da una sovrastima dell'onere connesso con il rinnovo del contratto collettivo per il biennio 2008- 2009 calcolato tenendo conto del numero dei dipendenti in servizio nel 2007¹⁸.

Continua il *trend* in crescita dei residui, con un incremento, al termine dell'esercizio, del 5,8 per cento rispetto al dato accertato nel 2008¹⁹, che raggiungono una percentuale pari al 5,5 per cento degli stanziamenti definitivi.

Il grafico di seguito riportato (figura 1) evidenzia nel quinquennio le variazioni del rapporto (in termini di stanziamenti definitivi di competenza di ciascun esercizio) tra la spesa per il lavoro del personale statale come sopra definita e il totale delle spese correnti (titolo I). Il dato dell'esercizio 2009, pari al 19,7 per cento²⁰, conferma un andamento decrescente del predetto rapporto, iniziato nel 2006. Tale evoluzione, come si evince nella figura 2, è conseguenza della dinamica degli aggregati nel periodo, che ha visto una crescita della spesa corrente più che proporzionale rispetto alla spesa per il lavoro.

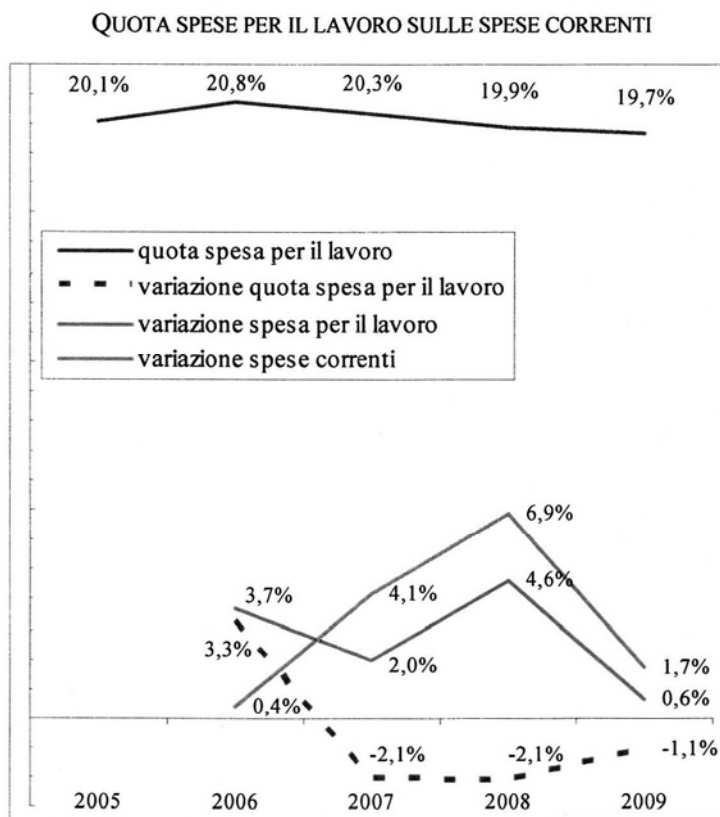
¹⁷ Nell'esercizio 2009 il fondo per il finanziamento dei contratti collettivi di lavoro, che presentava una previsione iniziale di competenza pari a 3,74 miliardi e residui derivanti da esercizi precedenti pari a 2,3 miliardi, è stato oggetto di variazioni in diminuzione pari a 2,2 miliardi sulla competenza e 470 milioni sui residui in esito alla sottoscrizione di contratti collettivi per il biennio 2008-2009 e per quello precedente.

¹⁸ Per una più dettagliata disamina dell'andamento della spesa del personale della scuola e dell'efficacia delle misure adottate per garantire un miglior controllo dell'evoluzione dei capitoli di bilancio, si rinvia al capitolo relativo all'istruzione.

¹⁹ Rispetto al 2006 i residui finali risultano incrementati di quasi il 58 per cento.

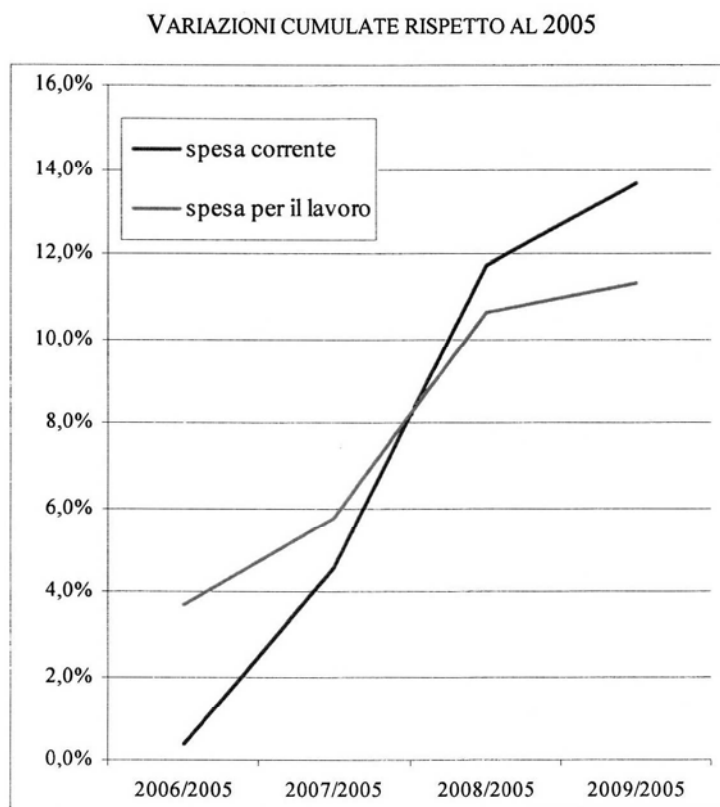
²⁰ Essendone il principale elemento costitutivo, anche i redditi da lavoro dipendente, categoria economia 01, hanno manifestato tale decremento (18,6 per cento contro 18,7 per cento del 2008).

FIGURA 1



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS.

FIGURA 2



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS.

Significativo è il raffronto tra l'andamento della spesa per il lavoro e i consumi intermedi, che rappresentano il costo sostenuto per garantire l'erogazione dei servizi nel corso di ciascun esercizio a supporto dell'attività del personale.

La tavola seguente riporta a livello aggregato la quota dei consumi intermedi rispetto alla spesa per il lavoro.

TAVOLA 4

(in migliaia di euro)

	2005	2006	2007	2008	2009
TOTALE CONSUMI INTERMEDI	13.198.355	12.592.506	12.000.416	12.505.436	13.679.374
SPESA PER LAVORO	87.990.396	91.215.565	93.028.680	97.316.852	97.939.623
QUOTA CONSUMI INTERMEDI	15,0%	13,8%	12,9%	12,9%	14,0%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS.

Il rapporto appare in diminuzione sino al 2007, stabile nel 2008 e con una significativa inversione di tendenza nel 2009. Da un lato, i consumi intermedi manifestano un andamento in diminuzione con percentuali pari al 4,6 per cento e al 4,7 per cento per il 2006 e 2007, con una ripresa nel 2008 (+4,2 per cento) più che raddoppiata nel 2009 (+9,4 per cento), arrivando in valore assoluto a superare il dato del 2005. Dall'altro, la spesa per lavoro manifesta significativi incrementi fino al 2008, con una frenata nel 2009 (+0,6 per cento).

All'interno delle singole amministrazioni la relazione tra consumi intermedi e spesa per lavoro appare diversificata in relazione alle particolarità organizzative di ciascun ministero ed alla peculiarità dell'attività svolta. Nell'esercizio 2009, ad esempio, l'incidenza dei consumi intermedi è pari a meno del 2 per cento per il Ministero dell'istruzione, oscilla su valori compresi fra il 14 per cento e 25 per cento per numerose amministrazioni²¹, raggiunge valori di oltre il 50 per cento per i ministeri dell'economia e dello sviluppo economico, fino ad attestarsi su valori molto superiori (80 per cento per il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali²² e 181 per cento per il Ministero dell'ambiente)²³.

Appare, peraltro, difficile effettuare raffronti con gli esercizi precedenti, sia in relazione al processo di accorpamento delle amministrazioni centrali dello Stato, sia in quanto la spesa

²¹ Attività culturali 14,5 per cento; politiche agricole e forestali 14,6 per cento; difesa 16,1 per cento; affari esteri 24,1 per cento; giustizia 25 per cento; interno 25,7 per cento.

²² Nel 2009 il Ministero del lavoro ha svolto anche le funzioni attribuite ai ministeri della salute e della solidarietà sociale.

²³ A fronte di una spesa per lavoro dipendente pari a circa 79 milioni, i consumi intermedi ammontano a circa 99 milioni. Nel precedente esercizio, il rapporto era pari al 264,2 per cento in quanto lo stanziamento per consumi intermedi è risultato a consuntivo pari a circa 150 milioni.

per consumi intermedi, specie nelle amministrazioni di piccole dimensioni, appare influenzata dall'andamento particolare ed episodico di specifiche voci di spesa.

La successiva tavola mostra l'incidenza della spesa per il lavoro sulle risorse gestite da ciascuna amministrazione (definite come somma delle spese correnti e delle spese in conto capitale, al netto dei trasferimenti²⁴, delle poste correttive e compensative²⁵ e delle spese per interessi passivi²⁶).

TAVOLA 5

(in migliaia di euro)

Massa finanziaria gestita	MFG 2008 stanziamenti definitivi di competenza	MFG 2009 stanziamenti definitivi di competenza	SPESA PER LAVORO stanziamenti definitivi di competenza 2008	SPESA PER LAVORO stanziamenti definitivi di competenza 2009	SPESA PER REDDITI / MASSA FIN. GEST. 2008	SPESA PER REDDITI / MASSA FIN. GEST. 2009
Economia e finanze	62.196.554,2	57.707.964,3	7.006.243,6	7.216.075,3	11,3%	12,5%
Sviluppo economico ⁽¹⁾	4.286.772,9	5.328.304,6	114.075,7	216.988,9	2,7%	4,1%
Lavoro, salute e pol. sociali ⁽²⁾	2.349.251,7	3.176.962,0	450.090,1	661.496,3	19,2%	20,8%
Giustizia	7.949.445,8	8.783.807,3	6.516.403,8	6.796.897,3	82,0%	77,4%
Affari esteri	1.310.124,7	1.253.963,0	991.240,8	1.007.051,0	75,7%	80,3%
Istruzione ⁽³⁾	51.459.228,3	54.468.551,6	50.351.891,1	50.209.269,1	97,8%	92,2%
Interno	14.356.890,0	15.493.203,8	9.946.526,9	10.276.418,7	69,3%	66,3%
Ambiente e tutela del territ.	1.846.380,3	1.227.805,9	77.314,7	78.920,6	4,2%	6,4%
Infrastrutture ⁽⁴⁾	2.085.411,2	6.903.044,1	175.591,6	1.111.289,8	8,4%	16,1%
Comunicazioni	179.001,5	-	83.390,8	-	46,6%	-
Difesa	25.115.441,3	24.821.260,0	18.552.569,3	18.774.320,4	73,9%	75,6%
Politiche agricole e forest.	1.723.553,8	1.434.175,0	533.421,3	614.139,2	30,9%	42,8%
Beni e attività culturali	1.656.295,9	1.606.150,3	946.501,4	976.756,8	57,1%	60,8%
Salute	387.737,2	-	175.869,3	-	45,4%	-
Trasporti	3.405.373,2	-	894.221,0	-	26,3%	-
Università e ricerca	3.150.451,2	-	463.508,1	-	14,7%	-
Solidarietà sociale	278.133,2	-	18.962,8	-	6,8%	-
Commercio internazionale	67.064,2	-	19.029,6	-	28,4%	-
STATO	183.803.110,4	182.205.191,8	97.316.851,8	97.939.623,4	52,9%	53,8%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS.

⁽¹⁾ Nel 2009 comprende i ministeri delle comunicazioni e del commercio internazionale.

⁽²⁾ Nel 2009 comprende i ministeri della salute e della solidarietà sociale.

⁽³⁾ Nel 2009 comprende i ministeri dell'istruzione e dell'università e ricerca.

⁽⁴⁾ Nel 2009 comprende il Ministero dei trasporti.

A livello complessivo, nel 2009 la spesa per lavoro dipendente rappresenta il 53,8 per cento della massa finanziaria gestita, percentuale di 1,5 punti superiore a quella registrata nel precedente esercizio.

²⁴ Titolo I, categorie economiche 4, 5, 6, 7; titolo II, categoria economica 26.

²⁵ Titolo I, categoria 10.

²⁶ Titolo I, categoria 9.1.

Il valore più alto del rapporto si registra con riferimento al Ministero dell'istruzione, dove la spesa per lavoro rappresenta il 92,2 per cento delle risorse gestite²⁷. Percentuali elevate si rilevano anche per i ministeri degli esteri (80,3 per cento), della giustizia (77,4 per cento), della difesa (75,6 per cento) e dell'interno (63 per cento). Il valore più basso (4,1 per cento) riguarda il Ministero dello sviluppo economico.

Nella tavola 5 sono sintetizzate le voci per tutte le amministrazioni.

Scomponendo la categoria economica I, redditi da lavoro dipendente, nelle principali sottocategorie, è possibile effettuare un *focus* sull'andamento degli aggregati che costituiscono le retribuzioni lorde dei dipendenti. In particolare, come evidenziato nella tavola 5, il rapporto tra le componenti accessorie (comprendenti delle risorse presenti nei diversi fondi unici di amministrazione, dei compensi per lavoro straordinario, dei particolari incentivi al personale della scuola e degli altri compensi genericamente corrisposti al personale) e quelle stipendiali, nel 2009, si attesta su un valore pari al 10,3 per cento, dato, peraltro, fortemente influenzato dal modesto valore relativo dei trattamenti accessori per il personale della scuola.

Rispetto al 2008 si evidenzia una lieve diminuzione delle componenti stipendiali in relazione ad una ritrovata moderazione salariale all'interno dei rinnovi contrattuali per il biennio 2008-2009, ed al contenimento del numero degli addetti in esito alle misure di limitazione del turnover introdotte dal DL n. 112 del 2008. Aumenta la spesa per lavoro straordinario del 19 per cento, con particolare riferimento a quello effettuato dalle forze di polizia e dai vigili del fuoco.

TAVOLA 6

(in migliaia di euro)

Categoria di spesa	Categoria di spesa Ce2	Categoria di spesa Ce3	2008 Stanziamiento definitivo di competenza	2009 Stanziamiento definitivo di competenza	Var. % 2009/2008
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	RETRIBUZIONI LORDE IN DENARO	01 STIPENDI	58.435.749,6	57.898.927,6	-0,92%
		02 LAVORO STRAORDINARIO	1.302.721,8	1.552.213,6	19,15%
		03 FONDO UNICO AMMINISTRAZIONE	823.102,1	807.694,3	-1,87%
		04 INCENTIVI PER L'OFFERTA FORMATIVA	45.221,0	45.758,6	1,19%
		05 ALTRI COMPENSI AL PERSONALE	3.214.527,9	3.539.716,4	10,12%
		Totale categorie 02-05	5.385.572,7	5.945.382,9	10,39%
		Quota % delle categorie 02-05 su STIPENDI	9,2%	10,3%	11,42%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS.

²⁷ Nel 2008 il valore, con riferimento alla sola pubblica istruzione, raggiungeva il 97,8 per cento.

La voce che presenta la maggiore riduzione è quella relativa al valore delle risorse presenti nei fondi unici, in ragione dei tagli effettuati dal DL n. 112 del 2008 e dei maggiori controlli introdotti sulla dinamica della contrattazione integrativa.

4. L'ulteriore evoluzione delle politiche di personale: la riforma Brunetta, il nuovo assetto delle relazioni sindacali, la legge finanziaria 2010 e la manovra del DL n. 78 del 2010

Il quadro normativo della disciplina del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti e l'assetto delle relazioni sindacali sono stati, di recente, oggetto di un ampio intervento di riforma ad opera dell'intesa sottoscritta il 30 aprile 2009 sulle procedure per i rinnovi contrattuali e le modalità di quantificazione delle risorse e del decreto legislativo n. 105 del 2009, emesso in attuazione della legge delega n. 15 del 2009, che ridefinisce il rapporto tra legge e contrattazione collettiva e introduce un nuovo meccanismo di valutazione della performance delle amministrazioni e del merito individuale all'esito del quale correlare l'erogazione di differenziati trattamenti accessori.

Come già riferito nella relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico, la citata intesa del 30 aprile prevede una diversa cadenza temporale dei contratti collettivi con validità triennale riferita sia agli aspetti giuridici che a quelli economici.

Il tasso di inflazione programmata, quale parametro per determinare la compatibilità economico-finanziaria dei rinnovi contrattuali, viene sostituito da un indicatore elaborato da un soggetto di riconosciuta autorevolezza e affidabilità²⁸, basato sull'andamento previsionale nel periodo di riferimento dell'indice europeo armonizzato per i prezzi al consumo (IPCA), depurato dall'andamento dei costi dei prodotti energetici importati²⁹.

Le percentuali di incremento, in tal modo determinate, inoltre, dovranno essere applicate ad una base di calcolo rappresentata dalle sole voci stipendiali della retribuzione³⁰.

²⁸ Tale indicatore, su mandato delle parti contrattuali, è stato elaborato dall'ISAE e successivamente recepito nel documento di programmazione economico-finanziaria. Mentre per i lavoratori del settore privato la corresponsione di incrementi in misura percentuale pari al predetto indicatore è prevista in modo quasi automatico, per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, invece, l'intesa del 30 aprile 2009 prevede che la quantificazione delle risorse debba avvenire, sulla base dell'indice IPCA, attraverso un'intesa formalizzata tra il Governo e le confederazioni sindacali nel rispetto dei limiti della programmazione prevista nella legge finanziaria relativa al primo anno successivo alla scadenza dei contratti.

²⁹ La decisione di escludere dal meccanismo di adeguamento delle retribuzioni il prezzo dei prodotti energetici rappresenta un compromesso rispetto a quanto previsto nell'accordo di luglio 1993, in base al quale il recupero del differenziale tra inflazione reale e programmata doveva avvenire tenendo conto dell'andamento delle ragioni di scambio (previsione mai attuata con riferimento ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni). Il meccanismo di cautela si spiega con la considerazione che l'inflazione importata (in gran parte determinata dal prezzo dell'energia acquistata all'estero) rappresenta una variabile non controllabile dal Governo, i cui effetti vanno quindi sopportati in egual misura da tutti i cittadini.

³⁰ Nel conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, l'aggregato "voci stipendiali" raggruppa lo stipendio tabellare (comprensivo, per tutti i comparti, della indennità integrativa speciale), la tredicesima mensilità e la retribuzione individuale di anzianità (RIA), ma non anche le ulteriori componenti fisse e continuative della retribuzione, quali l'indennità di amministrazione. Tale aggregato rappresenta in media l'80 per cento della retribuzione complessiva di tutti i dipendenti. La percentuale si riduce qualora si escluda il personale della scuola che

Le parti hanno, dunque, preso atto dell'esigenza di condividere i parametri di crescita e della necessità di un preliminare confronto a livello politico sulla definizione delle disponibilità.

Alla previsione di una percentuale di incremento maggiormente aderente, fin dall'inizio, al prevedibile andamento dell'inflazione reale, sia pur con dei correttivi, fa riscontro un adeguamento del potere di acquisto limitato al solo trattamento fondamentale, nell'ottica di rendere il salario accessorio maggiormente assimilabile a quello previsto nel settore privato, strettamente connesso con la produttività dei singoli enti e con il merito individuale e sottratto, quindi, alla dinamica della contrattazione collettiva nazionale.

L'intenzione di superare le distonie insite nell'accordo di luglio 1993 è evidente anche nel nuovo meccanismo previsto per il recupero del differenziale tra l'indice IPCA previsionale e l'andamento effettivo dell'inflazione.

Per i pubblici dipendenti tale recupero avviene al termine del periodo contrattuale e non durante la vigenza dello stesso, con riferimento esclusivo alle ipotesi di scarti significativi e tenendo conto dei reali andamenti delle retribuzioni di fatto nei singoli comparti.

La previsione di un'immediata, unilaterale, corresponsione agli interessati delle risorse comunque stanziata nella legge finanziaria in caso di mancata tempestiva conclusione delle trattative, dovrebbe rappresentare un ulteriore strumento sollecitatorio per evitare il ripetersi del fenomeno di rinvii della contrattazione, con il riconoscimento, a consuntivo, di incrementi percentuali maggiori.

Il d.lgs. n. 150 del 2009 effettua preliminarmente una profonda revisione, un vero e proprio riassetto, del confine (rivelatosi estremamente mobile e permeabile) tra fonti autoritative e negoziali in materia di disciplina del rapporto di lavoro del personale pubblico, delineando un quadro per molti versi simile al contenuto originario del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

Il nuovo testo dell'articolo 40 del decreto legislativo n. 165 del 2001 limita la competenza dei contratti collettivi alla sola determinazione dei diritti e degli obblighi "direttamente pertinenti al rapporto di lavoro" ed elenca, poi, le materie interamente riservate alla legge e quelle ulteriori (sanzioni disciplinari, valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, mobilità e progressioni economiche), relativamente alle quali l'autonomia negoziale è consentita negli esclusivi limiti previsti dalla stessa normativa.

Particolarmente significativa del nuovo rapporto tra le fonti è la modifica apportata all'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001: la generale possibilità per i

beneficia di trattamenti accessori nella minor percentuale del 10 per cento. Il nuovo meccanismo potrebbe favorire il personale appartenente ai comparti con una minor incidenza dei trattamenti accessori e di innescare, nelle more dell'avvio del nuovo procedimento di contrattazione, iniziative volte a stabilizzare nello stipendio tutte le competenze fisse e continuative.

contratti collettivi di disapplicare disposizioni normative attributive di specifici trattamenti economici viene limitata ai soli casi in cui la norma stessa si autoqualifichi, fin dall'origine, come derogabile in esito ad una sopravvenuta diversa disciplina negoziale³¹.

Il rapporto tra la legge e la contrattazione integrativa viene, anzi, drasticamente invertito dal successivo comma 3bis del medesimo articolo, che prevede la nullità delle disposizioni contrattuali contrarie a norme imperative e l'automatico inserimento di queste ultime all'interno dei contratti.

Il complessivo forte ridimensionamento degli accordi collettivi - ritenuti strumento non idoneo ad assicurare il contenimento della spesa di personale - e, soprattutto, la correlazione tra trattamenti accessori e miglioramento della produttività delle amministrazioni, trova riscontro nella nuova norma di chiusura del sistema (articolo 47ter) secondo cui, decorso un termine estremamente breve (60 giorni) dalla entrata in vigore della legge finanziaria, le amministrazioni sono facultate ad erogare, comunque, incrementi retributivi parametrati alla quantificazione delle risorse per i rinnovi contrattuali. Analoga disposizione (articolo 34, comma 3ter) consente ai singoli enti di procedere unilateralmente a disciplinare le materie demandate alla contrattazione integrativa in caso di mancato accordo con le organizzazioni sindacali.

Nell'ambito di un generale riordino delle procedure di contrattazione e dell'assetto delle relazioni sindacali, il decreto legislativo n. 150 del 2009 ridefinisce la composizione e le competenze dei comitati di settore, i rapporti tra questi ultimi e l'ARAN, i poteri di coordinamento del Governo sulla politica contrattuale relativamente al personale appartenente ad amministrazioni non statali.

Momento centrale del predetto processo è la ridefinizione delle modalità di aggregazione dei dipendenti all'interno delle aree e dei comparti di contrattazione³².

³¹ Con riferimento a quanto sopra la Corte, nella citata relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico, sottolineava, peraltro, come il venir meno dell'esclusività del contratto collettivo di lavoro possa determinare la perdita di importanza della sessione negoziale quale strumento per contemperare gli interessi specifici di talune categorie di lavoratori con una visione globale e tendenzialmente omogenea della politica dei redditi e della dinamica retributiva, limitando il ricorso all'adozione di leggi speciali attributive di trattamenti derogatori, svincolati dal quadro programmatico di determinazione dei limiti alla crescita della spesa di personale.

³² Il nuovo testo dell'articolo 34, comma 2, da un lato, demanda l'operazione di riordino dei comparti ad uno specifico accordo-quadro propedeutico all'avvio della nuova stagione contrattuale, dall'altro, predetermina in quattro il limite massimo delle nuove aggregazioni del personale pubblico cui dovrebbero corrispondere altrettante separate aree per la dirigenza. In relazione alle difficoltà ad effettuare il previsto riordino dei comparti, destinato a ripercuotersi sulle vigenti modalità di calcolo della rappresentatività dei sindacati, l'art. 1, comma 20-bis del DL 30 dicembre 2009, n. 194, nel testo modificato, in sede di conversione, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, prevede, in via transitoria per la tornata contrattuale 2010-2012, ai soli fini dell'ammissione alle trattative, la cristallizzazione delle percentuali di rappresentatività possedute dalle diverse sigle in base ai dati certificati per il biennio contrattuale 2008-2009 relativamente ai comparti di contrattazione all'epoca previsti. Ai fini del quorum per la validità delle ipotesi di accordo il dato relativo alla rappresentatività andrà, invece, riferito alle nuove aggregazioni di personale. Su tali basi l'Organismo di coordinamento dei comitati di settore ha trasmesso all'ARAN uno specifico atto di indirizzo per la contrattazione relativa alla ridefinizione dei comparti che riprende sostanzialmente il contenuto dell'art. 34, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001.

La riforma rende più incisivo, a fini di coordinamento della finanza pubblica, l'intervento del Governo sulle scelte contrattuali relativamente a tutto il personale pubblico³³.

Le principali innovazioni, introdotte dal decreto legislativo n. 150 alla precedente disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, riguardano le modalità per la determinazione delle risorse da utilizzare nella contrattazione integrativa e quelle per l'erogazione di trattamenti accessori ai dipendenti.

Il nuovo ciclo di valutazione della performance, destinato a svolgersi sotto la regia di una commissione indipendente, prevede, a monte, un giudizio sui risultati gestionali conseguiti dalle singole strutture al quale correlare l'entità delle risorse da destinare alla contrattazione integrativa (articoli 40, comma 3quater, e 45bis, comma 3).

In sede di contrattazione collettiva nazionale per i singoli comparti, le disponibilità stanziata nella legge finanziaria dovrebbero, dunque, fin dall'origine, essere distribuite in modo ineguale, proporzionalmente alla collocazione dei singoli enti nelle previste tre fasce di merito.

Le amministrazioni giudicate maggiormente capaci e meritevoli dovrebbero, dunque, disporre di una quota maggiore di risorse, da ripartire sulla base di criteri selettivi al proprio personale.

A valle del nuovo meccanismo per la predeterminazione delle risorse, l'articolo 40, comma 3bis, del d.lgs. n. 165 del 2001, conferma un assetto delle relazioni sindacali articolato su due livelli, ribadendo che la contrattazione integrativa deve svolgersi nei limiti e con i vincoli stabiliti nei contratti nazionali. Tale generale previsione risulta rafforzata dall'obbligo di destinare una quota prevalente di tutte le risorse sinora utilizzate per l'erogazione di trattamenti accessori, comunque denominati, per assicurare adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici. A tal fine, il decreto legislativo n. 150 del 2009 individua una dettagliata procedura, non derogabile in sede negoziale, per la valutazione dei dipendenti e contiene una tassativa indicazione degli istituti premiali e delle modalità per la loro distribuzione.

Conclusivamente, il decreto legislativo n. 150 pone inequivocabilmente un nesso diretto tra norme di legge ed erogazione di compensi accessori che lascia limitati ambiti di intervento alla contrattazione nazionale e a quella integrativa, chiamate sostanzialmente a ratificare ed integrare, per aspetti marginali, una finalizzazione dettagliata delle risorse già effettuata dal legislatore.

³³ Per tutte le amministrazioni non territoriali i poteri di indirizzo per la contrattazione vengono demandati, attraverso una operazione di riordino dei precedenti comitati di settore, al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione (articolo 41, comma 3), con obbligo di acquisire il semplice avviso degli organi di vertice delle diverse amministrazioni interessate (Ministro dell'istruzione, direttori delle agenzie fiscali, conferenza dei rettori, etc.). Al Governo viene, poi, affidato il compito di determinare le risorse per i rinnovi contrattuali anche con riferimento al personale delle Regioni e degli enti locali previa consultazione con le rispettive rappresentanze istituzionali del sistema delle autonomie.

Significativo esempio di quanto sopra è la norma transitoria contenuta nel nuovo testo dell'art. 65 del d.lgs n. 165 del 2001, che prevede un obbligo di adeguamento diretto dei contratti integrativi alle nuove disposizioni in materia di erogazione dei trattamenti accessori, senza necessità di attendere la conclusione della contrattazione nazionale di comparto per il triennio 2010-2012.

In relazione ai ritardi nella definizione dei comparti di contrattazione ed alle conseguenti implicazioni in termini di rappresentatività sindacale, tenuto anche conto delle compatibilità di finanza pubblica nel contesto degli attuali sviluppi della congiuntura economica, interna ed internazionale, la legge finanziaria 2010 (legge 23 dicembre 2009, n. 191) stanza, per il triennio 2010-2012, esclusivamente le risorse necessarie alla corresponsione della indennità di vacanza contrattuale³⁴.

Ipotizzando per il periodo 2010-2012 una dinamica salariale coerente con quanto previsto dall'intesa del 30 aprile 2009 sulla riforma degli assetti contrattuali del pubblico impiego (adeguamento delle sole componenti stipendiali della retribuzione), secondo le previsioni sull'andamento dell'indice IPCA nel triennio (1,8 per cento; 2,2 per cento; 1,9 per cento), la Corte, nella citata relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico, quantificava l'onere, riferito a tutto il personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni, per i rinnovi contrattuali del triennio 2010-2012, in misura pari pari a 1,6 miliardi nel 2010, circa 2 nel 2011 e 1,7 nel 2012 (al netto degli oneri riflessi e dell'Irap)³⁵.

In relazione alla diversa incidenza delle voci stipendiali sulla retribuzione complessiva, il nuovo parametro dovrebbe determinare una situazione di vantaggio per i comparti con un trattamento accessorio percentualmente minore³⁶.

Il recente DL 31 maggio 2010, n. 78, recante "misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica" contiene numerose norme in materia di contenimento della spesa di personale.

³⁴ Il valore della predetta indennità risulta calcolato secondo le modalità previste dall'accordo del luglio 1993 sulla politica dei redditi, tenendo conto delle quantificazioni di tale voce già contenute in appositi allegati ai contratti sottoscritti per il precedente biennio 2008-2009. Nell'allegato tecnico al disegno di legge finanziaria viene stimato anche l'onere relativo alla corresponsione della predetta indennità al personale dei comparti non statali, posto interamente a carico dei bilanci dei singoli enti, nella misura di 788 milioni a regime.

³⁵ Per il 2010 la quantificazione effettuata secondo le regole dell'accordo del 30 aprile 2009 appare più vantaggiosa per l'erario rispetto ai risultati ottenibili applicando l'accordo di luglio 1993. Relativamente al 2011 tale quantificazione determinerebbe l'attribuzione di un maggior beneficio ai dipendenti, in quanto il previsto andamento in diminuzione dei prodotti energetici ha comportato una correzione in aumento dell'indicatore elaborato dall'ISAE. Sostanzialmente coincidente, invece, la quantificazione delle risorse relativamente all'esercizio 2012.

³⁶ In particolare, per il comparto scuola, che rappresenta, in termini economici, circa il 30 per cento dell'intero personale alle dipendenze della p.a., l'applicazione dell'IPCA comporta, in termini di percentuale d'incremento sulla retribuzione media complessiva, risultati maggiori di quelli ottenibili applicando le regole dell'accordo di luglio '93 sulla politica dei redditi (1,64 per cento nel 2010, 2,01 per cento nel 2011 e 1,73 per cento nel 2012), mentre, all'estremo opposto, risulterebbero maggiormente penalizzati dal nuovo meccanismo gli appartenenti al comparto enti pubblici non economici, con percentuali di incremento rapportate alla retribuzione media inferiori al TIP per l'intero periodo di riferimento.

In particolare, l'art. 9, comma 4, conferma e rende più rigido il quadro programmatico relativo ai rinnovi contrattuali per il biennio 2008-2009, che prevedeva percentuali di crescita retributiva pari al 3,2 per cento. Eventuali clausole difformi contenute negli accordi già stipulati sono, pertanto, da considerare inefficaci, con conseguente adeguamento dei trattamenti spettanti agli interessati³⁷.

Il successivo comma 17 prevede il rinvio, senza possibilità di recupero, della successiva contrattazione per il biennio 2010-2012.

Nella recente audizione sul citato DL, svoltasi il 10 giugno presso la Commissione bilancio del Senato, la Corte evidenziava che il blocco delle procedure negoziali, per un intero triennio, rappresenta una misura eccezionale e impegnativa in quanto fa seguito ad una precedente tornata contrattuale caratterizzata da una ritrovata moderazione salariale e dallo slittamento di un anno nella decorrenza dei previsti incrementi. La Corte auspicava che il periodo di blocco della contrattazione fosse, comunque, utile per esperire le attività necessarie a garantire una rapida operatività del nuovo quadro di riferimento per il calcolo degli incrementi retributivi.

La cristallizzazione dei trattamenti individuali durante il periodo di blocco della contrattazione (art. 9, comma 1) determina, inoltre, il rinvio nell'attuazione del nuovo meccanismo di valutazione del personale previsto dal d.lgs. n. 150 del 2009. Per l'intero triennio le amministrazioni sono, di fatto, private del potere di utilizzare, a fini incentivanti, la leva del trattamento accessorio, con impossibilità di erogare compensi individuali parametrati alla qualità e quantità del lavoro prestato³⁸.

³⁷ In sede di certificazione delle ipotesi di accordo relative alla predetta tornata contrattuale, emergeva la concessione di incrementi eccedenti il 3,2 per cento per il comparto Regioni e autonomie locali e per il personale dirigenziale e non dirigenziale del servizio sanitario nazionale.

³⁸ Per un ulteriore commento alle misure in materia di personale contenute nel DL n. 78 del 2010, si rinvia ai contenuti della citata audizione (delibera approvata delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 30/CONTR/AUD/10 nell'adunanza del 10 giugno 2010).

Capitolo XI

L'attività contrattuale

1. Evoluzione normativa
 2. Indagine conoscitiva sull'attività contrattuale delle amministrazioni centrali dello Stato
 3. L'attività della Consip
 4. L'attività dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture
 5. Osservazioni conclusive
- Allegato

1. Evoluzione normativa

La Corte Costituzionale si è pronunciata in più occasioni sull'attività contrattuale della pubblica amministrazione con riferimento alle procedure di evidenza pubblica (cfr. sentenze n. 283/2009 e n. 401/2007), ponendo in rilievo che la disciplina di tale attività è funzionalmente rivolta a realizzare la tutela della concorrenza, riconducibile quindi alla competenza legislativa esclusiva statale. Più precisamente, la Corte ha evidenziato che in tale ambito si possono ricomprendere: a) «le misure legislative di tutela in senso proprio, che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione» (sentenza n. 430 del 2007): si tratta di misure *antitrust*; b) le disposizioni legislative «di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese» (sentenza n. 430 del 2007): si tratta di misure volte ad assicurare la concorrenza «nel mercato»; c) le disposizioni legislative che perseguono il fine di assicurare procedure concorsuali di garanzia mediante la strutturazione di tali procedure in modo da garantire «la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici» (sentenza n. 401 del 2007): si tratta di interventi mirati ad assicurare la concorrenza «per il mercato».

In tale contesto, si collocano i profili gestionali che la Corte ha ritenuto più meritevoli di approfondimento, anche per i riflessi che l'attività contrattuale della pubblica amministrazione esercita non solo sul versante della spesa, ma anche su quello dell'attività economica e produttiva nel nostro Paese.

Con riferimento al quadro normativo sono intervenute, nel corso del 2009 e all'inizio del 2010, significative novità.

Con il DL n. 78/2009, c.d. "decreto anticrisi", convertito con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009, sono state apportate alcune modifiche al codice dei contratti pubblici finalizzate ad accelerare l'attuazione degli investimenti pubblici attraverso lo snellimento e la riduzione dei termini procedurali nell'ambito dell'attività propedeutica all'avvio dell'esecuzione dei contratti pubblici. Con detto decreto, sono state apportate modifiche agli articoli 86, 87 e 88 del Codice dei contratti, in materia di valutazione dell'anomalia delle offerte, al fine di ridurre i tempi per pervenire all'aggiudicazione del contratto.

Con le nuove formulazioni normative sono state meglio definite le fasi del procedimento di verifica delle offerte anomale, la procedura è stata resa più snella e ne è stata ridotta la durata, garantendo comunque il contraddittorio tra la stazione appaltante ed il concorrente¹.

Sempre per l'esigenza di pervenire con la massima rapidità all'aggiudicazione del contratto per accelerare l'attuazione degli investimenti pubblici, sono state apportate modifiche agli articoli 70, 165, 166, 167, 168 e 170 del codice dei contratti².

Con il decreto-legge n. 135 del 2009, c.d. "decreto salva infrazioni", convertito, con modificazioni, dalla legge n. 166 del 2009, sono state apportate le modifiche alle norme del codice dei contratti pubblici in materia di partecipazione alle gare da parte di imprese in stato di collegamento tra loro per adeguare la disciplina in materia alla sentenza della Corte di Giustizia CE del 19 maggio 2009 (resa nella causa C-538/07) che ha ritenuto in contrasto con il diritto comunitario - in quanto ostacola la libera concorrenza e contrasta con il principio di

¹ Le modifiche in particolare riguardano:

- la presentazione da parte del concorrente delle giustificazioni delle voci di prezzo che costituiscono l'offerta successivamente alla formazione della graduatoria anziché a corredo delle offerte;
- l'eliminazione della fase intermedia tra l'esame delle precisazioni ed il contraddittorio;
- la riduzione di alcuni termini procedurali;
- l'introduzione della facoltà per le stazioni appaltanti di procedere alla valutazione dell'anomalia in maniera congiunta per le migliori offerte sospette di anomalia fino ad un massimo di cinque anziché in successione per ogni singola offerta a partire dalla migliore.

² In particolare:

- la modifica all'art. 70 è volta ad estendere l'utilizzo del termine abbreviato per la presentazione dell'offerta, previsto per i casi di urgenza nelle procedure ristrette, anche alle offerte riguardanti le prestazioni che hanno ad oggetto il progetto definitivo, sempre che l'offerta non consista nell'elaborazione del progetto stesso;
- le modifiche agli articoli 165, 166, 167, 168 e 170 del Codice dei contratti, relativi alle opere di interesse strategico, sono tese a snellire le procedure, secondo principi di semplificazione, ed a contrarre i tempi di approvazione del progetto preliminare e del progetto definitivo, mediante riduzioni dei termini procedurali previsti.

proporzionalità - l'esclusione "automatica" dalla gara di appalto di imprese tra loro in situazione di collegamento.

Il nuovo testo degli articoli 34 e 38 del Codice dei contratti, rispetto alla previgente esclusione "automatica" dei concorrenti in situazione di controllo, prevede una diversa disciplina che consente alle imprese partecipanti alla medesima gara, in stato di collegamento tra loro, di dimostrare l'insussistenza del rischio di falsare la concorrenza tra gli offerenti³.

La disciplina nazionale, rivista sulla base dei principi enunciati dalla Corte di giustizia, prevede ora che la situazione di controllo formale o sostanziale sia causa di esclusione solo se la stazione appaltante accerti che il rapporto di controllo abbia influenzato la formulazione delle offerte e sia pertanto idoneo a determinare una turbativa della gara⁴.

Come evidenziato da questa Corte nella relazione al Parlamento per l'anno 2008, dall'esperienza applicativa delle disposizioni del codice dei contratti sono emerse criticità⁵. Si segnala, peraltro, che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha avviato iniziative legislative per rimuovere le cause di alcune di esse.

Sono state in seguito proposte modifiche volte a fornire univoci elementi ai fini della valutazione della gravità delle violazioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro, chiarendo che le violazioni si intendono gravi rispettivamente con riferimento all'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 81 del 2008, ed alle cause ostative al rilascio del Documento unico di regolarità contributiva (DURC).

E' stata anche proposta la soppressione del comma 1, lettera m-bis), dell'art. 38 in quanto comporta un'interdizione *sine die* alla partecipazione alle gare, in contrasto con il principio della proporzionalità della sanzione, ed una riformulazione del comma 2 dell'art. 38, già modificato dalla legge n. 166 del 2009 in tema di collegamento sostanziale tra imprese.

Con riferimento al motivo di rallentamento della realizzazione delle opere costituito dall'instaurarsi, con ampia frequenza, di ricorsi in materia di procedure di aggiudicazione degli

³ Ciò in base a quanto affermato dalla Corte di giustizia che ha evidenziato che la semplice constatazione dell'esistenza di un rapporto di controllo tra le imprese, risultante dall'assetto proprietario o dal numero dei diritti di voto che possono esercitarsi nelle assemblee ordinarie, non è sufficiente affinché l'amministrazione aggiudicatrice possa escludere automaticamente tali imprese dalla procedura di aggiudicazione dell'appalto, in quanto l'esclusione non può prescindere dalla verifica sull'impatto concreto di tale rapporto sul comportamento nell'ambito della procedura di gara.

⁴ Dal punto di vista operativo, è previsto che i bandi e gli inviti esigano dai concorrenti di dichiarare, alternativamente:

- di non essere in nessuna situazione di controllo formale con altri concorrenti alla medesima gara;
- che sussiste una situazione di controllo formale con altri concorrenti alla medesima gara, indicando tutti gli elementi, alla luce del concreto assetto dei rapporti societari, atti a dimostrare che il rapporto di controllo è ininfluenza al fine della formulazione dell'offerta.

La stazione appaltante valuta gli elementi forniti e verifica se il rapporto di controllo ha o meno influito sulla formulazione delle offerte; poiché, al fine di tale verifica, occorre peraltro conoscere il contenuto delle offerte, la verifica è rinviata al momento in cui vengono aperte le buste contenenti le offerte.

appalti pubblici, si evidenzia che il decreto legislativo 20 marzo 2010, n. 53, di recepimento della direttiva “ricorsi”, entrato in vigore il 27 aprile 2010, contiene norme di novella delle disposizioni del codice mirate ad accelerare il processo amministrativo in materia di aggiudicazione dei contratti pubblici. Le nuove disposizioni intendono: garantire una tutela effettiva, che giunga prima dell’avvenuta stipulazione del contratto; responsabilizzare tutti i protagonisti della vicenda contenziosa (ricorrenti, stazioni appaltanti), consentire di pervenire in tempi rapidi ad una pronuncia giurisdizionale cautelare e ad una decisione di merito (che assicuri che l’appalto sia aggiudicato all’avente diritto e, al contempo, non impedisca la celere esecuzione dell’appalto medesimo).

Il medesimo decreto legislativo contiene, inoltre, in attuazione di uno specifico criterio di delega, misure di incentivo dell’accordo bonario e di razionalizzazione dell’arbitrato; le disposizioni in materia di arbitrato delineano, nelle intenzioni del legislatore, un istituto profondamente rinnovato con l’intento di mantenere in vita il rimedio della tutela arbitrale, garantendone la massima trasparenza ed il superamento delle criticità dell’istituto evidenziatesi nel passato attraverso l’impugnabilità del lodo, oltre che per nullità, anche per violazione delle regole di diritto relative al merito della controversia, più rigorosi criteri di incompatibilità per l’arbitro presidente, nonché il contenimento dei costi anche mediante l’introduzione di un tetto massimo per il compenso del collegio arbitrale fissato in complessivi 100 mila euro.

La Corte sottolinea la rilevanza delle nuove norme e si riserva di verificare, nel corso del prossimo anno, il loro impatto in termini di riduzione dei tempi medi per la realizzazione delle opere.

Particolare attenzione va rivolta all’iniziativa legislativa “anticorruzione”. Il Consiglio dei Ministri ha approvato, nella riunione del 1° marzo 2010, un disegno di legge recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione. In particolare, gli articoli 3, 4 e 5, contengono specifiche disposizioni in materia di contratti pubblici.

L’articolo 3 prevede l’introduzione di misure per favorire la trasparenza nell’ambito dei contratti pubblici modificando l’articolo 7 del codice. In particolare, è prevista l’istituzione della banca dati nazionale dei contratti pubblici, della quale fanno parte i dati relativi ai bandi e avvisi di gara, aggiudicazioni e affidamenti, imprese partecipanti, impiego della mano d’opera e relative norme di sicurezza, i costi e gli scostamenti rispetto a quelli preventivati, i tempi di esecuzione e le modalità di attuazione degli interventi, i ritardi e le disfunzioni, i programmi triennali dei lavori pubblici, l’elenco dei contratti pubblici affidati, l’inizio, gli stati di

⁵ In particolare con riferimento agli artt. 10; 11, commi 2 e 3; 12; 22; 35; 48; 49 in combinato disposto con gli artt. 201, commi 3 e 204, commi 3; 49, commi 3-5; 64; 66, comma 7; 68; 69, comma 4; 75; 78; 79; 83, comma 4; 84; 86 e ss.; 113; 125.

avanzamento e l'ultimazione dei lavori, servizi, forniture, l'effettuazione del collaudo, l'importo finale. La disciplina delle modalità di funzionamento e i contenuti della Banca dati nazionale dei contratti pubblici, del casellario informatico dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, nonché del sito informatico presso l'Osservatorio, è demandata al regolamento attuativo del codice.

L'articolo 4 ha la finalità di ridurre gli oneri amministrativi per le imprese e, al tempo stesso, di garantire maggiore certezza pubblica all'azione amministrativa. In particolare, mediante la modifica prevista all'articolo 48 del codice, si introduce l'obbligo per le stazioni appaltanti di inserire nella banca dati nazionale dei contratti pubblici la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di ordine generale e speciale per la partecipazione alle gare, cosicché le stazioni appaltanti possano procedere alla verifica del possesso dei suddetti requisiti direttamente presso la citata banca, senza richiedere ulteriori documenti ai concorrenti. Inoltre, quale ulteriore misura di semplificazione e trasparenza è aggiunto, all'articolo 74 del codice, un nuovo comma che prevede che le stazioni appaltanti richiedano, di norma, l'utilizzo di moduli predisposti sulla base dei modelli standard, definiti con decreto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previo parere dell'Autorità, per la dichiarazione sostitutiva dei requisiti di partecipazione di ordine generale e - per i contratti relativi a servizi e forniture o per i contratti relativi a lavori di importo pari o inferiore a 150.000 euro - dei requisiti di partecipazione economico-finanziari e tecnico-organizzativi.

L'articolo 5 ha la finalità di contrastare fenomeni di infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici mediante un sistema di controlli nei confronti dei subappalti, prevedendo l'istituzione, presso ciascuna Prefettura, di un elenco di fornitori e prestatori di servizi non soggetti a rischio di tentativi di inquinamento mafioso, ai quali possono rivolgersi gli esecutori di contratti pubblici.

E' previsto che le modalità per l'istituzione e l'aggiornamento dell'elenco stesso, la durata dell'iscrizione, l'attività di verifica e i casi di sospensione e decadenza dell'iscrizione verranno definite con specifico regolamento.

La Corte prende atto dell'iniziativa volta ad introdurre nuove modalità di prevenzione dei fenomeni corruttivi; fenomeni questi che interessano l'attività contrattuale, non solo nelle amministrazioni centrali dello Stato, ma anche nelle altre pubbliche amministrazioni, in particolare nelle Regioni e negli Enti locali. Ritiene, tuttavia, necessario che siano previste misure più efficaci in termini di dissuasione e di controllo: l'interessante esperienza in altri paesi⁶ dei controlli "randomizzati" (volti cioè a verificare in modo casuale e senza preavviso

⁶ Si segnala, in particolare, l'esperienza delle ispezioni "randomizzate" in Brasile.

l'attività contrattuale) è una buona pratica che potrebbe consentire di ottenere significativi risultati anche nel nostro Paese.

Quanto al regolamento previsto dall'articolo 5 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, si evidenzia che un primo testo, approvato dal Consiglio dei Ministri in data 21 dicembre 2007 ed emanato con d.P.R. del 28 gennaio 2008, è stato poi ritirato dal Ministro pro-tempore a seguito delle osservazioni della Corte.

L'iter di approvazione del regolamento è stato riavviato nel novembre 2008, con la trasmissione dello schema ai Ministeri concertanti, al Consiglio superiore dei lavori pubblici ed all'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici⁷.

Sul testo dello schema di regolamento, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri in data 17 dicembre 2009, è stato acquisito il prescritto parere del Consiglio di Stato in data 24 febbraio 2010, nonché il parere integrativo reso dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture in data 11 febbraio 2010, attualmente il testo dello schema di regolamento è in corso di revisione alla luce dei suddetti pareri per gli opportuni adeguamenti.

2. Indagine conoscitiva sull'attività contrattuale delle amministrazioni centrali dello Stato

Nel corso del 2009 la Corte ha proseguito l'indagine sull'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni centrali, i cui primi risultati sono stati esposti nella relazione 2008. Ciò al fine di verificare il permanere di 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 con il quale sono stati formulati i seguenti quesiti:

1. spesa complessiva, riconducibile all'attività contrattuale, articolata per missioni e programmi, con l'evidenza dell'incidenza percentuale rispetto a:
 - a) totale delle spese correnti;
 - b) totale delle spese in conto capitale;
 - c) totale complessivo;

⁷ In relazione alla valenza e alla portata del regolamento, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 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 nell'ottica della fruibilità del testo regolamentare da parte degli operatori del settore che saranno chiamati all'applicazione dello stesso; il parere della Conferenza unificata e dell'ANCI è stato acquisito nella seduta del 25 marzo 2009. Inoltre, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, al fine di assicurare un ulteriore confronto con gli operatori economici e le maggiori stazioni appaltanti, ha istituito un tavolo tecnico, finalizzato a potenziare gli strumenti di trasparenza delle procedure.

2. ripartizione delle somme impegnate (distinte in spese correnti e in conto capitale) per tipologia di scelta del contraente (procedure aperte, procedure ristrette, procedure negoziate, tra le quali evidenziare le spese in economia);
3. criticità riscontrate nell'applicazione del codice degli appalti;
4. misure adottate per prevenire la corruzione e le altre forme di illecito nell'ambito dell'attività contrattuale.

La tavola 1 riporta i dati forniti dalle Amministrazioni in risposta al primo quesito del questionario. Al riguardo, occorre precisare che la richiesta si riferiva agli impegni assunti nel 2009 a seguito di nuovi contratti stipulati nello scorso esercizio. L'aggregazione dei dati sintetizzati nella tabella, stante il carattere sperimentale dell'indagine, deve considerarsi pertanto meramente indicativa.

Si rende necessario evidenziare, inoltre, che la spesa relativa alle categorie economiche II e XXI ammonta (in termini di impegni di competenza) per il 2009, rispettivamente, a 11,72 miliardi di euro e a 5,94 miliardi di euro⁸. Da un confronto con le spese complessive in termini di impegni (701,34 miliardi di euro) e stanziamenti definitivi (774,24 miliardi di euro), risultanti dalle rilevazioni contabili, l'attività contrattuale presenta un'incidenza del 2,6 per cento; se rapportiamo i dati dell'indagine (8,63 miliardi di euro) agli impegni complessivi, l'incidenza scende all'1,23 per cento.

TAVOLA 1

ATTIVITÀ CONTRATTUALE: IMPEGNI DI COMPETENZA DISTINTI PER AMMINISTRAZIONE
(migliaia di euro)

Ministeri	spese correnti	Incidenza %	Spese c/capitale	Incidenza %	Spese totali	Incidenza %
Affari esteri	154.015	3,03	5.775	0,16	159.790	1,85
Lavoro, salute e politiche sociali	62.674	1,23	7.055	0,20	69.729	0,81
Difesa	1.785.127	35,07	2.455.552	69,26	4.240.680	49,11
Giustizia	462.780	9,09	255.121	7,20	717.901	8,31
Ambiente, tutela del territorio e del mare	51.218	1,01	19.859	0,56	71.077	0,82
Infrastrutture e trasporti	529.563	10,40	149.360	4,21	678.923	7,86
Politiche agricole, alimentari e forestali	53.262	1,05	51.513	1,45	104.774	1,21
Economia e finanze	181.775	3,57	52.044	1,47	233.819	2,71
Interno	1.618.707	31,80	263.198	7,42	1.881.904	21,79
Istruzione, università e ricerca	48.628	0,96	1.037	0,03	49.665	0,58
Sviluppo economico	56.695	1,11	108.296	3,05	164.991	1,91
Beni e attività culturali	85.705	1,68	176.437	4,98	262.142	3,04
Totale complessivo	5.090.149	100,00	3.545.246	100,00	8.635.395	100,00

Fonte: Elaborazioni della Corte dei conti sui dati forniti dalle Amministrazioni

Dai dati riportati (in termini di competenza) si conferma quanto già emerso nel 2008 circa la modesta incidenza della spesa riguardante l'attività contrattuale sull'ammontare complessivo della spesa.

⁸ Per fini meramente indicativi la tabella seguente ricostruisce la spesa, in termini di impegni di competenza e di stanziamenti definitivi, derivanti da attività contrattuale considerando i consumi intermedi rettificati (aggi su prestiti e

TAVOLA 2

MINISTERI: IMPEGNI IN C/COMPETENZA E STANZIAMENTI DEFINITIVI
DERIVANTI DA ATTIVITÀ CONTRATTUALE

(migliaia di euro)

Categoria	Stanziamiento definitivo	Impegni in c/competenza
Cat 1 - Redditi di lavoro dipendente rettificato	806.602	789.625
Buoni pasto	132.554	118.076
Mense	209.493	208.368
Vestituario	99.314	99.156
Altre retribuzioni in natura	365.240	364.025
Cat 2 - Consumi intermedi rettificati	12.189.334	11.726.906
Aggi di riscossione	-620.025	-338.397
Commissioni su titoli	-870.015	-836.708
Consumi intermedi	13.679.374	12.902.010
Cat. 12 - Altre uscite correnti rettificati	18.761	16.624
Premi di assicurazione	18.761	16.624
Cat. 21 - Investimenti fissi e lordi e acquisti di terreni	7.006.894	5.942.836
Investimenti	7.006.894	5.942.836
Totale complessivo	20.021.592	18.475.991

Fonte dati: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La seguente tavola 3 espone i dati forniti dalle Amministrazioni riguardo al punto 2 del questionario “Ripartizione delle somme spese (impegni) per tipologia di scelta del contraente”.

TAVOLA 3

ATTIVITÀ CONTRATTUALE: IMPEGNI DI COMPETENZA DISTINTI PER MINISTERO
E PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE

(migliaia di euro)

Ministero	Accordi quadro - Convenzioni (comprese Consip)	Mercato elettronico	Procedure aperte	Procedure negoziate (*)	Procedure negoziate in economia	Procedure negoziate non in economia	Procedure ristrette	Non rilevato	Totale
Affari esteri	24.182	1.815	9.048		54.816	60.269	9.660		159.790
Lavoro, salute e politiche sociali	11.026	4.187	1.885		10.194	40.818	1.619		69.729
Giustizia	107.429	11.777	31.685		180.486	281.666	104.858		717.901
Ambiente e tutela del territorio e del mare	16.831	576	3.926		4.168	40.057	5.519		71.077
Infrastrutture e trasporti	50.935	2.341	1.344		35.168	60.240	36.289	492.606	678.923
Politiche agricole alimentari e forestali	55.042	2.015	4.852	200	18.201	17.495	6.970		104.774
Economia e finanze	101.078	10.472	53.228		25.994	41.786	1.260		233.819
Istruzione, università e ricerca	10.250	1.894	33.598		2.865	671	388		49.665
Sviluppo economico	106.514	5.134	2.822	37.967			12.554		164.991
Beni e attività culturali	18.807	5.080	49.641		101.466	74.060	13.088		262.142
Difesa	206.488	36.544	271.708		558.169	1.838.840	396.045	932.886	4.240.680
Interno	200.166	8.262	28.287		1.063.288	351.649	230.252		1.881.904
Totale	908.748	90.096	492.026	38.167	2.054.815	2.807.550	818.502	1.425.492	8.635.395
Incidenza %	10,52	1,04	5,70	0,44	23,80	32,51	9,48	16,51	100,00

Fonte: Elaborazioni della Corte dei conti sui dati forniti dalle Amministrazioni

(*) Si riporta il dato totale, non essendo state indicate distintamente le procedure negoziate in economia e non in economia.

Dall'analisi della tavola 3 emerge un limitato ricorso alle procedure aperte, mentre si conferma la prevalenza del ricorso alle procedure negoziate e alle procedure ristrette. Anche le

commissioni su titoli), gli investimenti (categoria XXI) e alcune poste integrative appartenenti alla categoria I e XII

spese in economia si evidenziano in misura significativa in alcune amministrazioni. Al riguardo la Corte nel rilevare, ancora una volta, l'anomalia dello scarso ricorso alle procedure aperte, richiama la necessità di un approfondimento sulle ragioni del ricorso alle procedure alternative. Ciò al fine di individuare e rimuovere gli ostacoli che si frappongono alla concorrenza nel mercato nel settore.

TAVOLA 4

ATTIVITÀ CONTRATTUALE: IMPEGNI DI COMPETENZA
DISTINTI PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE

(migliaia di euro)

Scelta del contraente	spese correnti	Inc. %	Spese c/capitale	Inc. %	Totale	Inc. %
Accordi quadro - Convenzioni (comprese Consip)	652.247	12,81	256.500	7,24	908.748	10,52
Mercato elettronico	70.082	1,38	20.014	0,56	90.096	1,04
Procedure aperte	324.354	6,37	167.672	4,73	492.026	5,70
Procedure negoziate(*)	19.631	0,39	18.536	0,52	38.167	0,44
Procedure negoziate in economia	1.790.830	35,18	263.985	7,45	2.054.815	23,80
Procedure negoziate non in economia	1.062.262	20,87	1.745.289	49,23	2.807.550	32,51
Procedure ristrette	550.147	10,81	268.356	7,57	818.502	9,48
Non rilevato	620.596	12,19	804.896	22,70	1.425.492	16,51
Totale complessivo	5.090.149	100,00	3.545.246	100,00	8.635.395	100,00

Fonte: Elaborazioni della Corte dei conti sui dati forniti dalle Amministrazioni

(*) Si riporta il dato totale, non essendo state indicate distintamente le procedure negoziate in economia e non in economia.

Quanto al punto 3 del questionario, relativo alle criticità riscontrate nell'applicazione del codice dei contratti, dalle risposte pervenute è emerso che, per la maggior parte delle amministrazioni, permangono le difficoltà nell'applicazione del Codice stesso, unitamente alle problematiche già riscontrate nella precedente indagine, ed attribuite all'estrema complessità delle disposizioni in esso contenute. È stato, inoltre, formulato dalle amministrazioni l'auspicio che si pervenga ad una semplificazione sia testuale che sostanziale delle norme in materia. Si ritiene utile nelle pagine che seguono, in considerazione delle difficoltà gestionali riscontrate, riferire in ordine alle segnalazioni delle amministrazioni interpellate.

Il Ministero dell'economia e delle finanze ha segnalato difficoltà in merito alla procedura *on line* per la richiesta della certificazione di regolarità contributiva degli operatori economici (DURC) sia per la tipologia delle informazioni richieste (ad es. il tipo di CCNL applicato, il settore di attività, ecc.), che per la parziale informatizzazione del processo, programmata soltanto per la fase di richiesta; per la risposta è prevista, invece, la spedizione postale del documento cartaceo. Anche la tempistica per il rilascio del DURC (dichiarata in trenta giorni dalla data d'inserimento dei dati), è apparsa non coerente con le esigenze e le urgenze dell'Amministrazione richiedente. L'Amministrazione, peraltro, ha segnalato l'esigenza di non prevedere l'obbligo di richiesta del DURC per forniture di importo limitato.

Il Ministero dello sviluppo economico ha evidenziato difficoltà nell'applicazione dell'art. 57, comma 5, lett. b), del d.lgs. 163 del 2006⁹, in ordine alla ripetizione dei servizi analoghi con riferimento all'istituto dell'aumento del quinto contrattuale.

Il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali ha dichiarato di non aver riscontrato difficoltà in quanto la maggior parte delle forniture dei beni e servizi sono effettuate tramite l'adesione alle convenzioni Consip e agli acquisti con l'utilizzo del mercato elettronico della P.A. Per quanto concerne l'area delle manutenzioni, i contratti vengono stipulati ai sensi dell'art. 125 del vigente codice dei contratti pubblici relativo ai lavori, servizi e forniture in economia, con procedura del cottimo fiduciario che prevede l'acquisizione delle 5 offerte.

Le criticità evidenziate dal Ministero della giustizia hanno principalmente riguardato, gli aspetti formali relativi alla procedura di acquisizione, da parte dell'Amministrazione, dei documenti forniti dalle ditte per la partecipazione alle gare. Inoltre, la scarsa informatizzazione degli uffici del giudice di pace ha impedito l'applicazione delle procedure di acquisto telematico attraverso il Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione (ME.PA).

Il Ministero degli affari esteri ha ribadito quanto già affermato nella rilevazione effettuata per l'attività contrattuale relativa all'anno 2008: la difficoltà attuativa risiede soprattutto nella materia dei lavori all'estero, stante l'esistente normativa specifica di Amministrazione per i soli beni e servizi; l'esistenza di ambiti attuativi della norma non ancora compiutamente disciplinati (es. lavori in economia all'estero) determina aree di incertezza interpretativa; la necessità della identificazione della figura del Responsabile unico del procedimento presso le sedi, in assenza di figure tecniche in servizio all'estero, quando risulta accertata la carenza di idonea figura tecnica presso l'Amministrazione centrale (sia per i lavori che per i beni e servizi); la necessità di selezionare il contraente, volta per volta, tra le imprese locali che possono non essere in grado di adempiere, secondo i requisiti delle norme di settore, e tra le imprese italiane con potenziale incremento del costo dell'opera.

Notevoli criticità sono emerse in ordine alla certificazione di regolarità contributiva degli operatori economici (DURC). Tale certificazione, infatti, acquisita sia nella fase di stipula dei contratti e registrazione degli impegni, che nelle successive fasi di ordinazione dei pagamenti (anche rateali), ha inciso negativamente sulla speditezza dell'azione amministrativa. Per l'Amministrazione è stata, inoltre, impraticabile la via della diretta richiesta del DURC tramite

⁹ L'art. 57, comma 5, lett. b), del d.lgs. 163 del 2006, dispone che «Nei contratti pubblici relativi a lavori e negli appalti pubblici relativi a servizi, la procedura del presente articolo è, inoltre, consentita: ... per nuovi servizi consistenti nella ripetizione di servizi analoghi già affidati all'operatore economico aggiudicatario del contratto iniziale dalla medesima stazione appaltante, a condizione che tali servizi siano conformi a un progetto di base e che tale progetto sia stato oggetto di un primo contratto aggiudicato secondo una procedura aperta o ristretta; in questa ipotesi la possibilità del ricorso alla procedura negoziata senza bando è consentita solo nei tre anni successivi alla stipulazione del contratto iniziale e deve essere indicata nel bando del contratto originario; l'importo complessivo

il relativo portale web «*Sportello Unico Previdenziale*», a causa del mancato riscontro, in tempi utili, da parte degli enti competenti (in particolare l'Inps).

Le imprese straniere partecipanti a procedure di gara avviate dalle Rappresentanze diplomatiche all'estero, hanno incontrato difficoltà non soltanto nell'applicazione della normativa italiana (e, nello specifico, nell'individuazione, nell'ordinamento locale, di una disciplina analoga a quella prevista dal codice dei contratti, in merito ai requisiti di partecipazione¹⁰), ma anche dall'obbligo dell'uso della lingua italiana, previsto per la redazione dei documenti di gara¹¹. Con riguardo alle garanzie richieste ai partecipanti, è stata rilevata dall'Amministrazione la non sufficiente chiarezza delle norme del codice concernenti l'applicazione o meno nei confronti di enti pubblici o parzialmente controllati dallo Stato, l'applicazione alle procedure in economia (es. norme sulla garanzia provvisoria), l'applicazione nell'ambito dei Paesi extracomunitari¹².

Per quanto concerne il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, criticità nell'applicazione dei contratti pubblici sono state evidenziate soltanto dall'Ufficio scolastico regionale per la Lombardia, in merito alla stipula del contratto che ha dato attuazione alla direttiva ministeriale n. 68/2005 (appalti storici), giunta al termine di un procedimento durato circa tre anni¹³.

La complessità della normativa in materia di contratti pubblici e le trasformazioni organizzative del Ministero (in particolare la riorganizzazione del bilancio ministeriale a partire dal 2007) hanno, secondo l'Amministrazione, inciso in modo decisivo sulla durata del procedimento. In particolare, il sistema di finanziamento centralizzato alle scuole introdotto dal 2007 con l'accentramento delle risorse finanziarie destinate alla copertura della spesa per gli appalti storici in capo alla Direzione generale per la politica finanziaria e per il bilancio, ha introdotto nel procedimento un elemento di complessità che ha comportato un ritardo di nove mesi nella stipula del contratto.

Il Ministero dell'interno ha enumerato svariate criticità nell'applicazione della disciplina del codice dei contratti, ed ha rilevato la mancata emanazione del regolamento di esecuzione.

stimato dei servizi successivi è computato per la determinazione del valore globale del contratto, ai fini delle soglie di cui all'articolo 28.

¹⁰ Ad es. in relazione ai requisiti di onorabilità, al certificato antimafia, all'attestazione SOA, al pagamento del contributo all'Autorità di Vigilanza.

¹¹ Art. 66, comma 5, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, titolato «*Modalità di pubblicazione degli avvisi e dei bandi*».

¹² L'Amministrazione rileva, come in tale contesto «tutte le tutele, le formalità sostanziali, gli strumenti di verifica, le certificazioni necessarie, risultano difficilmente assolvibili dai concorrenti locali o extracomunitari».

¹³ In particolare: bando di gara pubblicato a fine dicembre 2006; rettifica al bando di gara pubblicata a febbraio 2007; aggiudicazione provvisoria ad agosto 2007; aggiudicazione definitiva a novembre 2007; ricorso TAR Lombardia contro aggiudicazione definitiva a dicembre 2007; sentenza TAR Lombardia di annullamento gara e aggiudicazione a maggio 2008; ricorso a Consiglio di Stato giugno 2008; annullamento sentenza TAR Lombardia ottobre 2008; firma contratto normativo maggio 2009; firma contratti attuativi scuole - imprese ottobre 2009.

L'Amministrazione ha rappresentato, innanzitutto, che l'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006, relativo ai requisiti di ordine generale, non evidenzia con chiarezza le cause di esclusione dalla gara, determinando spesso valutazioni discrezionali da parte dell'Amministrazione sull'affidabilità professionale degli operatori, sulla gravità delle possibili violazioni perpetrate, sui mezzi di prova, ed alimentando, in tal senso, motivi di contenzioso.

Inoltre, nella disciplina relativa al recesso (art. 134) e alla risoluzione contrattuale (artt. 135-140), non vi è un espresso richiamo alle forniture e ai servizi.

Criticità sono state riscontrate anche nel settore dell'approvvigionamento dei beni e dei servizi. I numerosi e complessi adempimenti amministrativi, la tempistica piuttosto ristretta a cui essi sono sottoposti secondo la disciplina del codice dei contratti, la farraginosità dei procedimenti di verifica e controllo delle dichiarazioni rese dalle ditte, la carenza di un sistema informatico integrato, essenziale nella fase di consultazione delle banche dati delle amministrazioni pubbliche hanno, secondo il Ministero dell'Interno, reso necessario il frequente ricorso alla procedura d'urgenza. Ugualmente, in ambito di affidamento dei lavori in economia, di cui all'art. 125 del codice dei contratti, l'Amministrazione ha evidenziato quanto ancora la disciplina non assicuri la necessaria flessibilità a tali procedimenti amministrativi. Perplexità sono state riscontrate in ambito delle offerte anomale e dell'impossibilità di operarne l'esclusione in sede di gara. Infatti, il loro recupero attraverso la richiesta di ulteriori elementi di chiarimento comporta un'accettazione successiva non correlata alle opere di realizzazione. La stessa procedura di verifica dell'anomalia si è rivelata, secondo l'amministrazione, troppo farraginosa. Difficoltà sono state riscontrate anche nella fase di acquisizione del CIG e di adempimento dei diversi obblighi informativi sul sito dell'Autorità di vigilanza dei contratti pubblici, per frequenti rallentamenti di carattere tecnico, nonché problemi interpretativi.

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, riferisce di non aver riscontrato elementi di criticità.

Il Ministero delle infrastrutture e trasporti, nell'applicazione della disciplina contenuta nel codice dei contratti pubblici, ha evidenziato criticità comuni a tutte le procedure tecnico-amministrative disciplinate dal codice stesso. Tali criticità hanno contribuito secondo l'Amministrazione a dilatare notevolmente i tempi di svolgimento delle procedure stesse¹⁴. Discordanze sono state, infine, riscontrate tra il nuovo codice dei contratti ed il regolamento n. 554 del 1999, ancora applicato in attesa dell'emanazione del nuovo.

¹⁴ In particolare, il Provveditorato interregionale per le opere pubbliche della Toscana e dell'Umbria hanno semplificato il caso in cui un intervento la cui esecuzione è prevista in 18 mesi richiede mediamente almeno altri 18 mesi per la progettazione (ai vari livelli), per le conferenze di servizi, per l'acquisizione dei pareri, per le varie procedure concorsuali, per le verifiche delle procedure concorsuali, per gli atti approvativi ecc.

Il Ministero della difesa ha osservato, in via generale, che l'estensione anche agli appalti di servizi e forniture disciplina degli istituti tipici degli appalti di lavori pubblici, ha evidenziato aspetti problematici, in quanto a tali istituti deve essere data applicazione in realtà molto diverse da quelle nell'ambito delle quali erano stati concepiti originariamente. Le difficoltà che si sono effettivamente concretizzate hanno riguardato la procedura di valutazione delle giustificazioni rese dalle ditte che hanno presentato un'offerta anomala. In materia di appalti affidati alla Direzione Generale degli armamenti navali (Navarm), l'Amministrazione auspica l'estensione della disciplina prevista dall'art. 196 del codice, relativo alla nomina di un responsabile del procedimento, per ogni singola fase di svolgimento del processo attuativo dell'appalto pubblico (progettazione, affidamento ed esecuzione) la cui applicazione è prevista già per i soli lavori pubblici del ministero della difesa. L'Amministrazione ha, inoltre, segnalato difficoltà nell'inserimento dei dati relativi agli appalti superiori a 150.000,00 euro per la mancata corrispondenza tra i dati dell'Amministrazione relativi a servizi e forniture e quelli richiesti nelle diverse sezioni predisposte sul portale dell'Autorità di vigilanza che, invece, si riferiscono ancora agli appalti di lavori.

Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ha riferito di aver incontrato frequenti difficoltà d'interpretazione della disciplina di cui al codice dei contratti pubblici^{15 16}.

Per quanto concerne l'attività del Ministero per i beni e per le attività culturali, l'Amministrazione rileva che, nonostante la legge n. 152 del 2008 abbia integrato l'art. 122 del codice dei contratti con il comma 7bis, (che consente il ricorso a procedura negoziata senza previa pubblicazione sino all'importo, a base di gara, di 500.000,00 euro), non vi sia stato adeguamento dell'importo¹⁷.

¹⁵ L'Amministrazione ha evidenziato che l'art. 64 del d.lgs. n. 163 del 2006, presenti alcune perplessità, laddove dispone che «le stazioni appaltanti che intendono aggiudicare un appalto (...) rendono nota tale intenzione con un bando di gara (...) che contiene gli elementi indicati nel presente codice, le informazioni di cui all'allegato IX A e ogni altra informazione ritenuta utile (...) secondo il formato dei modelli di formulari adottati dalla Commissione (...)». Secondo l'Amministrazione, l'articolo in questione, mancherebbe la non corrispondenza tra le informazioni richieste dal codice e quelle richieste dal formulario.

¹⁶ In tal senso l'Amministrazione ha inoltre segnalato, motivando, gli articoli del d.lgs. n. 163/2006 dall'applicazione dei quali sono state riscontrate le maggiori criticità: art. 38, relativo alla DURC; art. 48 del d.lgs., relativo al controllo sul possesso dei requisiti da parte degli offerenti, che appare, secondo l'Amministrazione in contrasto con le attuali norme in materia di autocertificazione, il che comporta un aggravio della procedura; art. 49, commi 3-5 relativi alle dichiarazioni in caso di avvalimento; art. 68 sulla verifica della equivalenza e conformità alle prestazioni o requisiti funzionali; art. 69, comma 4 sull'accettazione di condizioni particolari di esecuzione; art. 75 sulla verifica della garanzia a corredo dell'offerta; art. 78 contenuto dei verbali di gara; art. 79 comunicazioni circa l'esclusione di un candidato su richiesta e d'ufficio; artt. 83, comma 4, sulla fissazione dei criteri per l'attribuzione dei punteggi; art. 84, sulla nomina dei commissari e la costituzione della commissione giudicatrice; artt. 86 e ss. sulla valutazione circa la congruità delle offerte. L'Amministrazione ha manifestato perplessità anche in merito al ruolo preminente affidato al responsabile unico del procedimento, non solo nella fase pre-gara e durante la selezione delle offerte, ma anche in quella di esecuzione del contratto. Ha, altresì, rilevato difficoltà nella gestione delle spese d'ufficio di modesto importo per le quali, non essendo prevista dal codice nessuna specifica disciplina derogatoria, si è applicata la disciplina prevista dall'art. 125 per le spese in economia.

¹⁷ L'art. 122, comma 7bis, ha reso inefficace l'art. 204, comma 1, relativo al settore dei beni culturali che prevede il medesimo ricorso a procedura negoziata ma con una serie di attività molto più dispendiose, in considerazione della particolarità dei beni trattati e dell'urgenza ad intervenire.

Impedimenti sono stati riscontrati nella salvaguardia dei beni da tutelare, per la tempistica e per le modalità operative disciplinate dal codice dei contratti. Anche il MIBAC ha osservato che le difficoltà si sono concretizzate al momento della richiesta del DURC, anche in caso di importi minimi, sotto la soglia prevista per i lavori in economia. L'Amministrazione ha anche lamentato la carenza di personale specializzato nella fase di progettazione e in quella di contabilizzazione.

Il Ministero evidenzia, inoltre, da una parte, la carenza di una disciplina regolamentare specifica per i beni culturali che definisca più adeguatamente le qualificazioni e le competenze delle imprese concorrenti, dall'altra, la mancata previsione di corsi formativi di aggiornamento diretti al personale preposto agli uffici tecnico-amministrativi per la corretta applicazione della normativa in continua evoluzione.

In ordine al punto 4 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 per l'anno 2009, è emerso che il Ministero dell'economia e delle finanze ha adottato alcune misure atte contrastare i fenomeni corruttivi e le altre forme di illecito. Negli affidamenti in economia, l'Amministrazione ha costituito un'apposita commissione per la valutazione, secondo l'oggetto del contratto, di tre o cinque preventivi di spesa¹⁸. È stato istituito un albo dei fornitori nel quale sono state inserite tutte le ditte che ne hanno richiesto l'iscrizione. La scelta dei contraenti è stata compiuta adottando un sistema di rotazione delle ditte accreditate. Inoltre, è stato verificato, presso la C.C.I.A.A., che le imprese affidatarie non avessero carichi pendenti fallimentari, di liquidazione amministrativa coatta, di ammissione al concordato o alla amministrazione controllata, e che possedessero il nulla osta ai fini dell'art. 10 della legge n. 575 del 1965¹⁹. L'Amministrazione ha richiesto la produzione del DURC²⁰ necessaria alla verifica dei versamenti contributivi a Inps ed Inail, e delle richieste preventive del nulla osta ad Equitalia, per i pagamenti di importo superiore a 10.000 euro²¹.

Per la selezione dei fornitori, l'Amministrazione ha accertato la sussistenza dei requisiti previsti agli artt. 38, 39, 41 e 42 del codice dei contratti e ha richiesto il DURC per la verifica della regolarità contributiva.

Il Ministero dello sviluppo economico ha comunicato di aver separato la fase della redazione dei capitolati da quella della stipula dei contratti; di aver applicato il criterio

¹⁸ In base a quanto disposto dal d.m. del 10 gennaio 2002, sulle «*Modalità e procedure da seguire per l'esecuzione in economia di lavori, beni e servizi*», emanato dal Ministero dell'economia e delle finanze.

¹⁹ Legge 31 maggio 1965, n. 575, «*Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniero*».

²⁰ Di cui all'art. 2 della legge 22 novembre del 2002, n. 266, di conversione del DL 25 settembre 2002, n. 210.

²¹ Ai sensi dell'art. 48-bis del d.P.R. n. 602 del 29 settembre del 1973, «*Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito*».

cronologico nel pagamento delle fatture; di aver effettuato, presso Equitalia, il riscontro della regolarità delle posizioni dei soggetti affidatari; di essere ricorso alle Convenzioni Consip e alle forniture presenti nel Mercato elettronico; di aver richiesto preventivi a più fornitori (almeno tre) anche al di sotto della soglia di 20.000 euro.

Il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali ha riferito di aver adottato tutte le misure previste dalla normativa vigente, nel rispetto dei principi della pubblicità, della concorrenza, dell'uguaglianza e della non discriminazione. Le procedure di acquisto sono state effettuate con ampio ricorso al Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione e alle convenzioni Consip.

Sempre al fine di prevenire la corruzione, l'Amministrazione ha eseguito la rotazione dei componenti delle commissioni di valutazione delle offerte; la verifica del possesso dei requisiti di partecipazione; la verifica sullo stato di avanzamento dei lavori, attraverso l'applicazione di un sistema di monitoraggio periodico.

Il Ministero della giustizia ha affermato di aver impiegato particolari cautele con riferimento ai lavori edili di ampliamento delle carceri, di manutenzioni straordinarie e alle opere di realizzazione e di adeguamento degli impianti di sicurezza, scegliendo le ditte contraenti dopo aver verificato la regolarità della loro composizione societaria e del possesso di abilitazione di sicurezza.

Anche il Ministero degli affari esteri, per prevenire e combattere il fenomeno della corruzione, ha dichiarato di aver effettuato per qualsiasi pagamento superiore a 10.000 euro, verifiche presso il sito di Equitalia; di aver richiesto la certificazione antimafia e del DURC; di aver eseguito la rotazione dei fornitori; di aver fatto ricorso al Mercato Elettronico, alle Convenzioni Consip, ai contratti quadro del Cnipa per la scelta del fornitore; di aver monitorato assiduamente sullo stato dei lavori, dei servizi e delle forniture aggiudicate e, soprattutto, di non essersi più avvalsa di arbitrati.

Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha comunicato di aver dato applicazione alle misure previste dalle norme vigenti in materia di contratti pubblici, ricorrendo alle convenzioni Consip ed alle procedure di acquisto previste dal Mercato Elettronico o, per i prodotti ivi non reperibili e per importi limitati, l'acquisto è effettuato attraverso la comparazione di almeno tre preventivi. Per gli acquisti in economia, ai fornitori è stato richiesto, a campione, il certificato del casellario ed il certificato antimafia.

Il Ministero dell'interno ha segnalato di aver adottato tutte le misure previste dalle normative vigenti all'insegna della massima trasparenza, anche attraverso la richiesta della documentazione atta ad eseguire i riscontri, compiendo gli adempimenti, i controlli necessari previsti dalla normativa sul codice dei contratti, nonché le verifiche sul rispetto della normativa

vigente in materia di contabilità generale dello Stato e di quella concernente la gestione dell'informatizzazione della pubblica amministrazione

L'Amministrazione ha riferito di aver richiesto alle imprese aggiudicatrici, in ottemperanza al d.P.R. n. 252 del 1998²²: dichiarazioni, autocertificazioni e sostitutive di atti di notorietà²³, per forniture inferiori a 154.937 euro (netto Iva); il certificato di iscrizione alla Camera di commercio, industria, agricoltura e artigianato (C.C.I.A.A.) con apposita dicitura antimafia (art. 6), le comunicazioni della Prefettura (art. 3) e, per contratti dichiarati urgenti, l'autocertificazione (art. 5), per forniture da 154.937 a 203.725 euro (netto Iva); il certificato di iscrizione C.C.I.A.A. con apposita dicitura antimafia e il certificato antimafia (art. 10), per forniture superiori a 203.725 euro (netto Iva).

L'Amministrazione ha riferito di aver inviato comunicazioni alle proprie unità organizzative e di aver richiesto informazioni tra le quali: l'interrogazione del sistema informatico di Equitalia sullo stato di adempimento ovvero di inadempimento fiscale-contributivo²⁴, per la liquidazione delle forniture superiori a 10.000 euro; il Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC); la pubblicazione e l'aggiornamento periodico dei dati e delle fasi contrattuali presso l'osservatorio dei contratti pubblici A.V.C.P.²⁵ e presso il sito istituzionale informatico dei Vigili del Fuoco; la pubblicazione dei bandi di gara e degli esiti di gara con e senza previa pubblicazione di bandi sul sito informatico del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Servizio Contratti Pubblici; la comunicazione annuale all'anagrafe tributaria per i contratti di fornitura superiori a 10.413 euro.

²² D.P.R. 3 giugno 1998, n. 252, «Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti relativi al rilascio delle comunicazioni e delle informazioni antimafia». L'amministrazione ha richiesto dichiarazioni, autocertificazioni e sostitutive di atti di notorietà, per forniture inferiori a 154.937 euro (netto Iva); il certificato di iscrizione alla Camera di commercio, industria, agricoltura e artigianato (C.C.I.A.A.) con apposita dicitura antimafia (art. 6), le comunicazioni della Prefettura (art. 3) e, per contratti dichiarati urgenti, l'autocertificazione (art. 5), per forniture da 154.937 a 203.725 euro (netto IVA); il certificato di iscrizione C.C.I.A.A. con apposita dicitura antimafia e il certificato antimafia (art. 10), per forniture superiori a 203.725 euro (netto IVA).

²³ Ai sensi del d.P.R. n. 445 del 2000, «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa».

²⁴ Ai sensi dell'art. 48bis del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, con modalità attuative di cui al decreto del Ministero dell'economia e delle finanze n. 40, del 18 gennaio 2008.

²⁵ Come disposto dall'art. 7, comma 8, d.lgs. n. 163 del 2006, secondo il quale: «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 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, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 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».

Nello svolgimento delle procedure di gara l'Amministrazione ha dichiarato di aver rispettato il principio della segretezza e della non conoscibilità delle offerte presentate, prescrivendo, a pena di esclusione, che la consegna delle stesse - in caso di procedure pubbliche - avvenga in plico sigillato presso un «ufficio terzo» appositamente deputato a ricevere tutta la corrispondenza del Ministero stesso. Inoltre, sono stati adottati criteri di rotazione degli incarichi e di affidamento a commissioni degli adempimenti in materia di congruità dei prezzi e collaudo delle forniture; sono state compiute verifiche su tutte le commesse effettuate, secondo i regolamenti vigenti e le analisi di *benchmarking*.

Nell'ambito dei contratti in economia, è stata prestata attenzione alle qualità ed alle caratteristiche dei fornitori presenti sul mercato, svolgendo approfondite indagini sui prezzi correnti, eseguendo confronti, studi sui preventivi e cercando di inserire nuovi operatori accreditati e garantendo, anche qui e ove possibile, una rotazione dei fornitori.

Il Ministero dell'ambiente, del territorio e del mare ha dichiarato di adottare le consuete misure di verifica amministrativa e contabile previste dalle normative vigenti in materia, anche contrattuale.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha riferito di aver applicato rigorosamente la normativa prevista dal codice degli appalti, nel rispetto del principio della trasparenza delle procedure e dell'attenta verifica delle risultanze delle procedure concorsuali. Ha dichiarato di aver fatto ricorso, per le procedure di acquisto, esclusivamente alle convenzioni Consip attive e, al Mercato elettronico e di aver impiegato misure di contrasto alla corruzione, nello svolgimento dell'attività contrattuale da parte della Direzione Generale del Personale, dei Provveditorati Regionali alle Opere Pubbliche e dal Dipartimento per i Trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici²⁶.

L'Amministrazione della difesa ha dichiarato di aver effettuato verifiche a campione sulle ditte. Nello svolgimento di procedure in economia, di avere seguito il criterio della rotazione per gli inviti delle ditte iscritte all'albo dei fornitori e al Mercato elettronico. Altri controlli sono stati svolti: sui dati risultanti dal casellario giudiziale e sui carichi pendenti relativi ai soggetti indicati articolo 38, comma 1, lett. b) e c) del d.lgs. n. 163 del 2006; sui requisiti di ordine generale degli operatori economici partecipanti alle gare tramite i dati in possesso dell'Osservatorio, ai sensi dell'art. 38, comma 1, lett. e), h) e m-bis); presso l'Inps e l'Inail mediante richiesta del DURC, ai sensi dell'art. 38, comma 1, lettera i); tramite le competenti Prefetture, ai sensi del d.P.R. n. 252 del 1998.

²⁶ Il Provveditorato interregionale per le opere pubbliche per la Campania ed il Molise ha riferito che per contrastare fenomeni di corruzione e di illecito contrattuale ha adottato il protocollo di legalità, sottoscritto in data 01/08/2007 dal Prefetto di Napoli.

Il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali ha riferito di aver acquisito tutti i documenti necessari a garantire ogni forma di legalità riguardo all' autorizzazione o concessione; la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta secondo quanto disposto dal codice dei contratti pubblici; la documentazione relativa alla concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari.

L'Amministrazione ha, inoltre, affermato che per la fornitura di servizi e per l'acquisizione di beni per importi superiori a 5.000 euro sono state inoltrate richieste di offerta a ditte presenti sul Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione. Per importi inferiori ai 5.000 euro si è proceduto invece all'ordine diretto, sempre a ditte presenti sul Mercato Elettronico, utilizzando il parametro del miglior prezzo offerto. Nel caso in cui i servizi e i beni da acquisire non erano rinvenibili nell'ambito di quelli offerti in convenzione Consip e sul mercato elettronico, l'Amministrazione ha utilizzato le ditte presenti su piazza, previa indagine di mercato, con la richiesta di più preventivi e successiva comparazione dei medesimi, utilizzando il parametro qualità/prezzo. L'Amministrazione ha dichiarato che le modalità e i criteri utilizzati nelle procedure di acquisto dei beni funzionali allo svolgimento delle attività istituzionali rispondono a quanto disposto dal decreto 17 aprile 2002²⁷.

Il Ministero per i beni e le attività culturali, per contrastare la corruzione ha riferito di aver provveduto ad assicurare la rotazione delle imprese nella partecipazione alle gare negoziate. Il personale si occupa, a rotazione, di tutte le attività connesse ai procedimenti di affidamento alternandosi con assegnazioni casuali. All'interno dell'amministrazione è attivato un controllo (*benchmarking*) che ha lanciato una campagna di comunicazione rivolta all'esterno per promuovere una maggiore partecipazione dell'utenza. Nella prevenzione contro fenomeni di abuso di potere o corruzione l'Amministrazione ha riferito l'iniziativa relativa al rafforzamento dei codici deontologici a cui sono soggetti i funzionari e i dirigenti ai vari livelli di organizzazione (centrale e periferica).

Nello specifico l'Amministrazione ha dichiarato di aver verificato la regolarità contributiva e previdenziale delle ditte; di aver richiesto i certificati della Camera di commercio; di aver effettuato il pagamento delle fatture nel rispetto dell'ordine cronologico.

3. L'attività della Consip

La legge finanziaria per il 2009 non contiene norme direttamente rilevanti la Consip. Tuttavia, con specifico riferimento al quadro normativo relativo al Programma di

razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione, si segnala che tale quadro è stato integrato, nel corso del 2008, dal DL n. 112, convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2008. L'articolo 48 del citato decreto-legge stabilisce, in tema di risparmio energetico, che le pubbliche amministrazioni centrali sono tenute ad approvvigionarsi di combustibile da riscaldamento e dei relativi servizi nonché di energia elettrica mediante le convenzioni Consip, o comunque a prezzi inferiori o uguali a quelli praticati dalla Consip, mentre le altre pubbliche amministrazioni sono tenute ad adottare misure di contenimento delle spese relative alle dette forniture in modo da ottenere risparmi equivalenti.

Sulle attività della Consip del 2009 ha, altresì, influito l'emanazione, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, del decreto del 12 febbraio 2009²⁸ e del decreto del 17 febbraio 2009²⁹.

Con il decreto del 12 febbraio 2009, sono state individuate le tipologie di beni e di servizi (carburanti avio per le gara su delega, ristorazione collettiva e trasferte di lavoro per gli accordi quadro) per le quali le amministrazioni statali (ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie) sono tenute a ricorrere alla Consip, in qualità di stazione appaltante, ai fini dell'espletamento dell'appalto su delega o della conclusione dell'accordo quadro. Si evidenzia che il DL n. 78 del 2009, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, all'articolo 22, prevede che la Consip sia sentita in relazione alla valutazione della verifica degli adempimenti delle regioni in materia di acquisto di beni e servizi nel settore sanitario secondo quanto previsto dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347, convertito con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2001, n. 405: in base a tale disposizione le regioni adottano le iniziative e le disposizioni necessarie affinché le aziende sanitarie ed ospedaliere attuino i principi relativi al *benchmark* delle convenzioni Consip, ovvero altri strumenti di contenimento della spesa sanitaria approvati dal CIPE, su parere della Conferenza Stato-Regioni.

I risultati raggiunti dal programma di razionalizzazione, in termini di contributo all'innovazione nella pubblica amministrazione, sono stati confermati nel 2009 anche attraverso l'avvio degli Accordi Quadro.

²⁷ Decreto delle politiche agricole e forestali recante «Disciplina, modalità e limiti per l'esecuzione in economia di lavori, beni e servizi dell'Ispettorato Centrale Repressione Frodi», di attuazione del d.P.R. 20 agosto 2001, n. 384 «Regolamento di semplificazione dei procedimenti di spese in economia».

²⁸ «Attuazione dall'articolo 2, comma 574 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, in materia di tipologie di beni e servizi oggetto di acquisti tramite Consip S.p.A.».

²⁹ «Tipologie di beni e servizi, per le quali le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, con esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, sono tenute ad approvvigionarsi mediante le convenzioni stipulate ex articolo 26 della legge n. 488/1999».

Le Convenzioni hanno registrato un andamento del “transato”³⁰ superiore all’obiettivo gestionale; il Mercato Elettronico della P.A. ha confermato un trend di crescita significativo, riscontrabile sia dall’analisi del “transato” nell’anno, sia dalla partecipazione sempre più attiva delle amministrazioni e delle aziende; gli altri ambiti progettuali (progetti a supporto e direzionali) - sviluppati mediante l’impiego di competenze di natura merceologica, informatica ed organizzativa - hanno rappresentato un’ulteriore possibilità per il soddisfacimento delle esigenze delle Amministrazioni.

Si riportano di seguito le tavole relative sul sistema delle convenzioni³¹ di acquisto di beni e servizi.

TAVOLA 5

“TRANSATO”(*) SULLE CONVENZIONI PER COMPARTO DI AMMINISTRAZIONI
(migliaia di euro)

COMPARTO	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (dato a febbraio)
Amministrazioni del comparto Stato	466.509	713.248	707.350	1.140.015	660.681	93.660
Amministrazioni del comparto sanità	188.262	267.232	260.833	449.033	410.936	44.729
Amministrazioni del comparto enti locali	254.576	273.467	423.493	787.149	570.675	74.320
Amministrazioni del comparto università	37.774	51.583	72.300	176.864	94.113	8.488
Totale	947.122	1.305.530	1.463.977	2.553.061	1.736.406	221.197
Valore “transato” comparto Stato/totale “transato”	49,3%	54,6%	48,3%	44,7%	38,0%	42,3%
Valore “transato” comparto Sanità/totale “transato”	19,9%	20,5%	17,8%	17,6%	23,7%	20,2%
Valore “transato” comparto Enti Locali/totale “transato”	26,9%	20,9%	28,9%	30,8%	32,9%	33,6%
Valore “transato” comparto Università/totale “transato”	4,0%	4,0%	4,9%	6,9%	5,4%	3,8%

(*) “transato”: valore dei consumi, degli acquisti e degli ordini stipulati attraverso le convenzioni Consip.
Fonte Consip: elaborazione febbraio 2010.

Sempre in termini di risultati sulle convenzioni, il 2009 ha fatto registrare un valore di spesa affrontata pari a 11.093 milioni di euro e un valore di risparmio potenziale pari a circa 2.300 milioni di euro.

³⁰ 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.

³¹ I dati riportati in tabella confermano l’apprezzamento espresso dalle pubbliche amministrazioni nei confronti del programma. Nel 2009 la Consip ha gestito complessivamente 69 iniziative, per un volume di spesa affrontata, che al 31/12/2009, è stato pari a 11.093 milioni di euro ed un risparmio potenziale, pari a un valore di 2.300 milioni di euro. Per quanto riguarda la distribuzione del “transato” per comparto si rileva anche per il 2009 una prevalenza del comparto Stato, in linea con l’introduzione del regime di obbligatorietà per le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e un *trend* di crescita nel tempo degli altri comparti.

TAVOLA 6

DETTAGLIO VALORI DI SPESA E RISPARMIO PER COMPARTO DI AMMINISTRAZIONI

(migliaia di euro)

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
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						
Valori in K/€	STATO	SANITA'	ENTI LOCALI	UNIVERSITA'	ALTRE P.A.	TOT
Spesa affrontata*	3.344.890	3.673.520	3.560.250	514.340	0	11.093.000
Risparmio potenziale**	639.526	872.379	665.541	122.126	0	2.299.572
“transato” ***	660.681	410.936	570.675	94.113	0	1.736.406
Risparmio diretto ****	128.938	140.591	148.417	28.092	0	446.037
CONVENZIONI 2010 (dati a febbraio)						
Valori in K/€	STATO	SANITA'	ENTI LOCALI	UNIVERSITA'	ALTRE P.A.	TOT
Spesa affrontata*	3.460	3.871	4.269	599	0	12.199
Risparmio potenziale**	556	1.215	499	142	0	2.412
“transato” ***	94	45	74	8	0	221
Risparmio diretto ****	23	26	20	5	0	74

Dati Consip.

(*) 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 al 9 aprile 2010

(****) 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.

Il Mercato Elettronico della P.A. ha confermato, in regime di piena obbligatorietà del suo utilizzo per le amministrazioni dello Stato centrali e periferiche (per gli acquisti sotto la soglia di rilievo comunitario), la propria validità di strumento di acquisto complementare al sistema delle Convenzioni.

L'elemento suddetto, combinato ad una maggiore fiducia delle amministrazioni, ha determinato un risultato in termini di “transato” di circa 231 mln/€ (+34 per cento rispetto al 2008).

Il “transato” nell’ambito del mercato elettronico³² comprende il valore degli ordini di acquisto effettuati dalle Amministrazioni abilitate. Si riporta qui di seguito una tabella con il dettaglio del “transato” per comparto di amministrazioni:

TAVOLA 7

“TRANSATO” SUL MEPA PER COMPARTO

(migliaia di euro)

COMPARTI	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (marzo)	Totale Comparto
STATO	12.009	12.142	53.735	125.842	160.946	25.338	393.335
ENTI LOCALI	11.113	14.682	16.541	22.647	32.987	8.548	109.931
SANITA'	4.401	7.840	8.780	15.497	26.763	6.684	70.882
UNIVERSITA'	2.355	3.372	4.556	8.270	9.933	2.266	31.258
TOTALE	29.879	38.036	83.612	172.256	230.629	42.836	

Fonte Consip: elaborazione al 9 aprile 2010.

Elemento di rilievo dell’attività Consip per il 2009 è stato l’avvio dell’utilizzo dell’Accordo Quadro³³ quale strumento innovativo e complementare per l’acquisto dei prodotti/servizi messi a disposizione dal Programma.

In particolare, le sperimentazioni avviate nel corso del 2008 hanno trovato nel 2009 concreta applicazione nella pubblicazione e, in alcuni casi, attivazione di diverse iniziative³⁴.

Inoltre, nel corso del 2009, sono state avviate le attività di realizzazione degli Accordi Quadro, previsti dal decreto del Ministero dell’economia e delle finanze del 12 febbraio 2009, sulle merceologie “Trasferite di lavoro” e “Ristorazione collettiva”. A seguito dell’evoluzione

³² 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 2009, 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 72 per cento c.a. (dal 2008 a 2009 l’incremento è stato di circa il 34 per cento). 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 126 per cento ca., per gli Enti Locali un incremento medio del 32 per cento ca., per la Sanità un incremento medio pari al 60 per cento ca. e infine per le Università un incremento medio pari al 45 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.

³³ 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.

³⁴ Si riportano di seguito i casi di pubblicazione e di attivazione delle sperimentazioni avviate nel corso del 2008: *Server Blade*, prima sperimentazione, pubblicato nel 2008 e aggiudicato/attivato nel 2009 (nel settembre 2009 la Regione Veneto ha indetto ed aggiudicato il primo appalto specifico sulla piattaforma Consip); *Vestiaro Polizia di Stato*, pubblicato, aggiudicato e attivato nel corso del 2009 (aggiudicato nel novembre 2009 l’appalto specifico sulla piattaforma Consip); *Vestiaro altre PAC*: pubblicato e aggiudicato nel 2009; attivazione prevista nel 2010; *Vestiaro Guardia di Finanza*: pubblicato e aggiudicato nel 2009, attivazione prevista nel corso del 2010; *Storage*: pubblicato nel 2009; attivazione prevista nel corso del 2010.

del quadro normativo di riferimento per gli Accordi Quadro introdotto dalla legge finanziaria per il 2010, si è valutata con esito positivo l'estensione delle suddette iniziative anche alle pubbliche amministrazioni regionali e locali.

Nel 2009, nell'ambito della razionalizzazione degli acquisti pubblici, al fine di evitare duplicazioni di costi e di funzioni, la Consip ha avviato accordi di collaborazione con le regioni, consolidando ulteriormente il filone progettuale del Sistema a Rete, ed ha un accordo di collaborazione con il Comune di Milano, il primo nell'ambito del nuovo programma denominato Grandi Comuni.

Nell'ambito del *Green Public Procurement (GPP)*, sono stati introdotti, nel corso del 2009, criteri ambientali minimi nei capitolati tecnici (il cosiddetto “*greening*”).

Ulteriore attività di rilievo svolta in tale ambito nel 2009 è stato il supporto alla redazione dei criteri ambientali previsti dal Piano Nazionale di Azione sul *GPP*, con principale riferimento a merceologie del settore IT (Stampanti, Personal computer desktop e portatili, Fotocopiatrici e multi-funzione).

4. L'attività dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture

Secondo i dati dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, nel corso del 2009 sono state attivate dalle stazioni appaltanti 51.021 gare per un ammontare complessivo posto a base d'asta pari a 79.364 milioni di euro, corrispondente a circa il 6 per cento del Pil dello stesso anno³⁵.

Le stazioni appaltanti che hanno attivato gare nel corso degli anni risultano essere 13.321, sono localizzate sull'intero territorio nazionale, e la maggior parte di esse è di piccole e medie dimensioni.

L'attività dell'Autorità ha inteso favorire l'integrazione tra vigilanza e regolazione, sulla base dell'esigenza di sviluppare la concorrenza attraverso il mantenimento della correttezza.

In tal senso, è da segnalare l'orientamento dell'Autorità volto al potenziamento e all'integrazione delle attività dell'Osservatorio dei contratti pubblici. Ciò al fine di migliorare il sistema di raccolta dei dati disponibili presso altre amministrazioni e l'individuazione dei criteri e dei processi di validazione degli stessi, anche attraverso l'incrocio sistematico con banche dati pubbliche.

³⁵ La domanda complessiva attivata dai contratti pubblici nel 2009 è cresciuta del 4,8 per cento rispetto all'anno precedente (in termini assoluti è passata da 75.742 milioni di euro a 79.364 milioni di euro). Tale risultato è dovuto esclusivamente agli appalti afferenti ai settori speciali che sono aumentati del 23 per cento (in valore assoluto passati da 16.987 milioni di euro a 20.890 milioni di euro), mentre si è registrata una sostanziale stabilità degli appalti banditi nei settori ordinari, ridotti solo dello 0,5 per cento (passati da 58.755 milioni di euro a 58.474 milioni di euro). La distribuzione dell'ammontare per tipologia di contratto evidenzia che la quota relativa agli appalti di lavori è pari al

L'Autorità ha segnalato l'esistenza di due criticità sistemiche che caratterizzano il mercato interno: l'eccesso di regolamentazione e conseguentemente del contenzioso; l'anomalia costituita dalla legislazione di emergenza³⁶. Su tale anomalia la Corte si è in più occasioni soffermata raccomandando il ricorso alle ordinanze contingibili e urgenti esclusivamente per le situazioni di assoluta ed estrema necessità.

Per quanto riguarda l'eccesso di regolamentazione l'Autorità evidenzia che il fenomeno determina un irrigidimento e un'eccessiva burocratizzazione della materia, in un settore – quello dei contratti pubblici - caratterizzato, invece, da un mercato dinamico che richiederebbe strumenti normativi snelli e di agevole applicabilità. La Corte dà rilievo all'orientamento espresso dall'Autorità secondo il quale, in considerazione delle peculiarità del mercato e della necessità di stimolarne le spinte dinamiche, è necessario un arretramento della esorbitante normazione primaria, a vantaggio di disposizioni regolatorie più flessibili.

Inoltre l'Autorità ha osservato come l'esistenza dell'enorme mole di contenzioso che le procedure di affidamento e di esecuzione delle opere pubbliche sono solite generare, procuri gravi ripercussioni sul mercato dei contratti pubblici, aumentandone notevolmente i costi, influenzando sui tempi di esecuzione del contratto e condizionando il modo stesso di essere delle imprese.

Con riferimento alla particolare forma di risoluzione delle controversie costituita dall'arbitrato, l'Autorità ha rilevato, nel corso degli anni, un maggior costo complessivo delle opere pari al 30 per cento come conseguenza del contenzioso. Inoltre, in caso di contenzioso, la durata dei lavori, normalmente molto superiore a quella preventivata, aumenta dell'11 per cento.

A tal proposito, l'Autorità ha rilevato che le controversie di maggior valore sono state nella gran parte dei casi decise da collegi arbitrali "liberi" anziché in arbitrati amministrati³⁷.

Sui compensi degli arbitri l'Autorità aveva suggerito di promuovere una riduzione della spesa mediante riconduzione di tutte le procedure sotto l'egida della Camera arbitrale per i contratti pubblici. La nuova disposizione contenuta nel decreto legislativo n. 53/2010, prevede al riguardo un tetto massimo complessivo di 100 mila euro a collegio. Si segnala infine

40 per cento (24.021 milioni di euro), quella relativa ai servizi al 33,5 per cento (20.107 milioni di euro) e quella relativa alle Forniture al 25,7 per cento (15.429 milioni di euro)

³⁶ Riguardo alla citata anomalia ricorrente l'Autorità fa riferimento alle ordinanze contingibili e urgenti che permettono alle stazioni appaltanti di operare in deroga a numerose disposizioni comprese quelle del Codice degli appalti relative all'Autorità e all'Osservatorio dei contratti pubblici.

Al riguardo l'Autorità si è espressa segnalando al Governo l'anomalia (Atto di segnalazione del 2 aprile 2008 - relativamente ai Mondiali di nuoto) e stigmatizzando che tale attività può essere ipotizzata, con opportune cautele, esclusivamente per fronteggiare con poteri straordinari calamità, catastrofi o altri eventi di eccezionale natura.

³⁷ Per quanto riguarda il 2009, i lodi adottati ammontano a 175: in esito a procedure amministrative sono stati 39, mentre i lodi depositati in esito ad arbitrati liberi sono stati 136. Peraltro la durata degli arbitrati liberi è in media doppia di quella degli arbitrati amministrati.

l'impegno dell'Autorità nell'implementazione e diffusione dei due strumenti di risoluzione delle controversie costituiti dall'arbitrato amministrato ed dal c.d. precontenzioso³⁸.

5. Osservazioni conclusive

Anche nel 2009, le spese connesse con l'attività contrattuale non sono state di importo significativo; notevole è stato invece il loro impatto sul sistema economico.

La Corte rileva che nell'attività contrattuale si evidenziano alcuni fenomeni che rallentano l'azione amministrativa e che costituiscono vere e proprie patologie.

In primo luogo, è stato rilevato sia dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, sia da molte amministrazioni interpellate, che la "iper-regolamentazione" dell'attività contrattuale a livello normativo primario ha prodotto difficoltà interpretative e rigidità applicative causando notevoli ritardi nell'esecuzione delle opere e nell'acquisizione dei beni e dei servizi. Peraltro l'eccesso di regolamentazione in parola ha determinato anche un notevole aumento del contenzioso in materia. La Corte dà rilievo all'orientamento espresso dall'Autorità secondo il quale sarebbe opportuno regolamentare più ampie aree con strumenti normativi subprimari in modo da rendere più agevole il rapido adeguamento delle norme alle esigenze che, nel tempo, si manifestano. Si deve al riguardo evidenziare che il regolamento di esecuzione del Codice dei contratti pubblici, pur essendo ormai alle fasi finali dell'iter di approvazione, dopo più di quattro anni dalla pubblicazione del decreto legislativo n. 163 del 2006, non è ancora entrato in vigore.

Una particolare anomalia è stata ravvisata dalle amministrazioni nella procedura di rilascio del Documento unico di regolarità contributiva. A causa del termine di trenta giorni ritenuto non congruo e di difficoltà operative riscontrate nel sistema, sono stati lamentati molti ritardi nell'esperimento delle procedure di affidamento. La Corte ritiene indispensabili interventi di carattere sia normativo sia organizzativo che rimuovano le cause dei ritardi.

³⁸ In più sedi l'Autorità ha chiesto una riflessione sull'opportunità di razionalizzare e rafforzare il c.d. "doppio binario" – giudiziario e stragiudiziale –, rendendo più completo e solido il secondo e stabilendo, ove necessario, nuove norme di coordinamento fra i due. In particolare, le proposte avanzate dall'Autorità riguardano: l'introduzione, per determinati tipi di contratto o per determinati tipi di progetti, dell'obbligo per le parti (Amministrazione ed impresa) di adire in prima istanza l'Autorità, conferendo ad essa il potere di emettere una decisione vincolante (ex art. 6, comma 7, lett. n), del Codice, ovviamente da modificare) circa le controversie insorte prima dell'aggiudicazione definitiva, nel rispetto del principio del contraddittorio; la decisione dovrebbe essere assunta entro un termine breve, durante il quale dovrebbe essere disposta la sospensione della possibilità di stipulare il contratto; le parti potrebbero, comunque, adire la giustizia amministrativa avverso tale decisione; la soppressione dell'obbligo del versamento dell'acconto per l'avvio dell'arbitrato amministrato; la diversa composizione dell'organo arbitrale secondo l'entità o la complessità della controversia, dalla previsione di un solo arbitro (da nominarsi ovviamente dalla Camera arbitrale) per le controversie di modesta entità, sino a prevedere una composizione di cinque membri per gli arbitrati più complessi, non escludendo la presenza di tecnici nello stesso collegio; una nuova disciplina della Camera arbitrale sempre garantita nella sua autonomia come struttura dell'Autorità, ma chiamando a far parte di essa, oltre che rappresentanti delle istituzioni, i rappresentanti degli altri interessi in gioco, sia pubblici, sia privati.

Un ulteriore elemento di elevata criticità che, in modo eclatante, si è evidenziato nel corso del 2009 e nella prima parte del 2010, è quello relativo al sempre più frequente ricorso alle ampie deroghe al regime ordinario degli affidamenti derivante dalle ordinanze contingibili e urgenti nell'ambito di situazioni prive dei requisiti di necessità e urgenza. Il fenomeno, com'è noto, ha agevolato il verificarsi di fenomeni corruttivi, anche di notevole estensione. Al riguardo, la Corte ribadisce quanto più volte affermato e cioè che il ricorso a procedure di scelta del privato contraente in deroga a quelle ordinarie, fondato sui requisiti della necessità e dell'urgenza, è compatibile esclusivamente con situazioni nelle quali l'urgenza di provvedere è riconducibile a condizioni di pericolo per persone o cose o al soddisfacimento di esigenze fondamentali della persona.

Con riferimento alle misure anticorruzione, la Corte, nel richiamare i principi contenuti nella Convenzione anticorruzione ONU del 2003, ratificata nel corso del 2009 con la legge n.116, ritiene improcrastinabile l'adozione di misure di prevenzione dei fenomeni corruttivi, che nell'ambito dell'attività contrattuale trovano un terreno particolarmente fertile. Si rende necessaria, come già da tempo in altri paesi, l'approvazione di un Piano anticorruzione con l'individuazione dei settori a rischio (tra i quali sicuramente inserire quello dei contratti) e con la previsione di idonee misure di prevenzione e dissuasione. A questo riguardo si pone all'attenzione l'esperienza dei cosiddetti "controlli randomizzati", controlli dell'attività amministrativa caratterizzati dalla casualità e dalla mancanza di preavviso. La Corte ritiene che tale tipologia di controllo possa costituire uno strumento di dissuasione particolarmente efficace.

ALLEGATO

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ATTIVITÀ CONTRATTUALE: IMPEGNI DI COMPETENZA DISTINTI PER MISSIONE E PROGRAMMA
ANNO 2009

(migliaia di euro)

Missioni- Programma		Spese correnti	Inc. %	Spese c/capitale	Inc. %	Totale	Inc. %
Missione 2	01 - Rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	24.773	0,49	2.306	0,07	27.079	0,31
	Totale	24.773	0,49	2.306	0,07	27.079	0,31
Missione 3	02 - Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali	5.902	0,12	1.871	0,05	7.772	0,09
	03 - Trasferimenti a carattere generale ad Enti locali	551	0,01		0,00	551	0,01
	Totale	6.452	0,13	1.871	0,05	8.323	0,10
Missione 4	01 - Rappresentanza dello Stato nelle relazioni internazionali	3.437	0,07	11	0,00	3.447	0,04
	02 - Cooperazione allo sviluppo e gestione sfide globali	8.629	0,17	42	0,00	8.672	0,10
	03 - Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica	397	0,01	22	0,00	419	0,00
	04 - Cooperazione economica, finanziaria e tecnologica	11.149	0,22	23	0,00	11.172	0,13
	05 - Cooperazione in materia culturale	1.058	0,02	30	0,00	1.089	0,01
	06 - Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale	73.364	1,44	75	0,00	73.438	0,85
	07 - Integrazione europea	312	0,01	10	0,00	321	0,00
	08 - Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali	1.559	0,03	25	0,00	1.583	0,02
	09 - Informazione, promozione culturale, scientifica e dell'immagine del Paese all'estero	21.449	0,42	9	0,00	21.458	0,25
	Totale	121.353	2,38	247	0,01	121.599	1,41
Missione 5	01 - Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	224.240	4,41	36.280	1,02	260.520	3,02
	02 - Approntamento e impiego delle forze terrestri	578.826	11,37	6.679	0,19	585.505	6,78
	03 - Approntamento e impiego delle forze navali	28.816	0,57	732	0,02	29.548	0,34
	04 - Approntamento e impiego delle forze aeree	363.548	7,14	6.405	0,18	369.952	4,28
	05 - Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	191.926	3,77		0,00	191.926	2,22
	06 - Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	397.772	7,81	2.374.770	66,98	2.772.542	32,11
	Totale	1.785.127	35,07	2.424.866	68,40	4.209.993	48,75
Missione 6	01 - Amministrazione penitenziaria	228.409	4,49	30.576	0,86	258.985	3,00
	02 - Giustizia civile e penale	181.799	3,57	37.476	1,06	219.275	2,54
	03 - Giustizia minorile	16.608	0,33	2.411	0,07	19.019	0,22
	04 - Edilizia giudiziaria penitenziaria e minorile	34.789	0,68	184.657	5,21	219.446	2,54
	Totale	461.605	9,07	255.121	7,20	716.726	8,30
Missione 7	06 - Sicurezza in ambito rurale e montano	7.114	0,14	1.551	0,04	8.664	0,10
	08 - Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica	702.108	13,79	78.846	2,22	780.953	9,04
	09 - Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica	450.376	8,85	26	0,00	450.402	5,22
	10 - Pianificazione e coordinamento Forze di polizia	103.380	2,03	44.511	1,26	147.891	1,71
	Totale	1.262.978	24,81	124.933	3,52	1.387.911	16,07
Missione 8	01 - Interventi per soccorsi	18.951	0,37	2.661	0,08	21.613	0,25
	02 - Organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile	3.556	0,07	1.123	0,03	4.680	0,05
	03 - Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico	285.801	5,61	85.267	2,41	371.068	4,30
	Totale	308.309	6,06	89.052	2,51	397.361	4,60

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	Missioni- Programma	Spese correnti	Inc. %	Spese c/capitale	Inc. %	Totale	Inc. %
Missione 9	02 - Regolamentazione, incentivazione e vigilanza in materia di pesca	1.819	0,04	2.933	0,08	4.752	0,06
	05 - Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale	2.471	0,05	807	0,02	3.278	0,04
	06 - Sviluppo e sostenibilità del settore agricolo, agroindustriale e mezzi tecnici di produzione	13.261	0,26	13.777	0,39	27.038	0,31
	07 - Sviluppo delle filiere agroalimentari, tutela e valorizzazione delle produzioni di qualità e tipiche	454	0,01	20.928	0,59	21.382	0,25
	Totale	18.006	0,35	38.445	1,08	56.450	0,65
Missione 10	04 - Sicurezza, infrastrutture e relazioni internazionali del settore energetico	3.207	0,06	541	0,02	3.749	0,04
	05 - Gestione e regolamentazione del settore energetico - nucleare, elettrico e delle energie rinnovabili - e minerario	236	0,00	45	0,00	281	0,00
	Totale	3.443	0,07	587	0,02	4.030	0,05
Missione 11	05 - Regolamentazione, incentivazione dei settori imprenditoriale, produttivo e della proprietà industriale e riassetto industriali di settore e di area e sperimentazione tecnologica	6.671	0,13	4.960	0,14	11.630	0,13
	06 - Promozione, coordinamento, sostegno e vigilanza del movimento cooperativo	7.904	0,16	47	0,00	7.951	0,09
	07 - Incentivazione per lo sviluppo industriale nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione	4.621	0,09	248	0,01	4.869	0,06
	Totale	19.196	0,38	5.254	0,15	24.450	0,28
Missione 12	04 - Vigilanza sui mercati e sui prodotti, promozione della concorrenza e tutela dei consumatori	1.426	0,03	129	0,00	1.555	0,02
	Totale	1.426	0,03	129	0,00	1.555	0,02
Missione 13	01 - Gestione della sicurezza e della mobilità stradale	48.074	0,94	48.681	1,37	96.755	1,12
	Totale	48.074	0,94	55.882	1,58	103.956	1,20
Missione 14	03 - Opere strategiche	409.698	8,05		0,00	409.698	4,74
	04 - Sistemi ferroviari locali	8	0,00		0,00	8	0,00
	05 - Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	3.004	0,06	1.238	0,03	4.242	0,05
	09 - Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture	7	0,00		0,00	7	0,00
	10 - Edilizia statale e interventi speciali	41.790	0,82	78.407	2,21	120.196	1,39
	11 - Sistemi stradali, autostradali e intermodali	8	0,00	1.752	0,05	1.761	0,02
	12 - Infrastrutture portuali ed aeroportuali	466	0,01	8.745	0,25	9.211	0,11
	Totale	454.981	8,94	90.142	2,54	545.123	6,31
Missione 15	05 - Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione	1.608	0,03	1.503	0,04	3.112	0,04
	06 - Normazione, verifiche, certificazioni e sostegno allo sviluppo delle comunicazioni	113	0,00	3	0,00	116	0,00
	07 - Regolamentazione e vigilanza del settore postale	210	0,00	12	0,00	223	0,00
	08 - Servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione	11.626	0,23	84.299	2,38	95.925	1,11
	Totale	13.557	0,27	85.818	2,42	99.375	1,15
Missione 16	04 - Politica commerciale in ambito internazionale	291	0,01	59	0,00	350	0,00
	05 - Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del made in Italy	329	0,01	124	0,00	453	0,01
	Totale	620	0,01	183	0,01	803	0,01

	Missioni- Programma	Spese correnti	Inc. %	Spese c/capitale	Inc. %	Totale	Inc. %
Missione 17	03 – Ricerca in materia ambien-tale	109	0,00	213	0,01	322	0,00
	04 – Ricerca in materia di beni e attività culturali	6.274	0,12	3.557	0,10	9.831	0,11
	09 – Ricerca scientifica e tecnologica applicata	5	0,00	21	0,00	26	0,00
	10 – Ricerca scientifica e tecnologica di base	9	0,00	25	0,00	35	0,00
	11 – Ricerca tecnologica nel settore della difesa		0,00	30.687	0,87	30.687	0,36
	14 - Sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia ed in ambito minerario ed industriale	170	0,00	40	0,00	210	0,00
	17 - Ricerca e innovazione per la competitività nell'ambito dello sviluppo e coesione	958	0,02	28	0,00	985	0,01
	18 - Innovazione Tecnologica e ricerca per lo sviluppo delle comunicazioni e della società dell'informazione	127	0,00	1.589	0,04	1.716	0,02
	19 – Ricerca in materia di politiche del lavoro, previdenziali e sociali	339	0,01	2	0,00	341	0,00
	Totale	7.991	0,16	36.162	1,02	44.153	0,51
Missione 18	01 - Conservazione dell'assetto idrogeologico	197	0,00		0,00	197	0,00
	03 - Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	4.906	0,10	5.959	0,17	10.865	0,13
	05 - Sviluppo sostenibile	5.853	0,11	3.452	0,10	9.305	0,11
	07 - Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità	45.772	0,90	18.043	0,51	63.815	0,74
	08 - Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambien-tale	607	0,01		0,00	607	0,01
	09 - Trattamento e smaltimento rifiuti ed acque, bonifiche, tutela e gestione delle risorse idriche	561	0,01	70	0,00	631	0,01
	10 - Prevenzione e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico e impatto sui sistemi di comunicazione elettronica	77	0,00	128	0,00	204	0,00
	Totale	57.973	1,14	27.652	0,78	85.625	0,99
Missione 19	01 – Edilizia abitativa e politiche territoriali	2.000	0,04		0,00	2.000	0,02
	02 - Politiche abitative	19	0,00	5	0,00	24	0,00
	03 - Politiche urbane e territoriali	15.106	0,30	3	0,00	15.109	0,17
	Totale	17.125	0,34	8	0,00	17.133	0,20
Missione 21	01 - Sostegno e vigilanza ad attività culturali	624	0,01	180	0,01	804	0,01
	02 - Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo	1.086	0,02	1.316	0,04	2.403	0,03
	05 - Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale	195	0,00	602	0,02	797	0,01
	06 - Tutela e valorizzazione dei beni archeologici	7.523	0,15	27.866	0,79	35.389	0,41
	07 - Tutela e valorizzazione dei beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici	16.436	0,32	89.273	2,52	105.708	1,22
	08 - Tutela e valorizzazione del paesaggio e dell'arte e architettura contemporanee	786	0,02	3.415	0,10	4.201	0,05
	09 - Tutela e valorizzazione dei beni archivistici	25.394	0,50	15.112	0,43	40.506	0,47
	10 - Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione del libro e dell'editoria	15.623	0,31	16.723	0,47	32.346	0,37
	11 - Coordinamento e indirizzo per i beni e le attività culturali e livello territoriale	1.479	0,03	234	0,01	1.713	0,02
	Totale	69.146	1,36	154.722	4,36	223.867	2,59

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	Missioni- Programma	Spese correnti	Inc. %	Spese c/capitale	Inc. %	Totale	Inc. %
Missione 22	01 - Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica	37.714	0,74	215	0,01	37.928	0,44
	07 - Istruzione degli adulti	35	0,00	6	0,00	40	0,00
	08 - Diritto allo studio, condizione studentesca	38	0,00	354	0,01	392	0,00
	10 - Sostegno all'istruzione		0,00	244	0,01	244	0,00
	11 - Istruzione primaria		0,00	11	0,00	11	0,00
	13 - Istruzione secondaria di secondo grado	2	0,00		0,00	2	0,00
	Totale	37.789	0,74	829	0,02	38.618	0,45
Missione 23	01 - Diritto allo studio nell'istruzione universitaria	386	0,01	13	0,00	400	0,00
	02 - Istituti di alta cultura	867	0,02	28	0,00	895	0,01
	03 - Sistema universitario e formazione post-universitaria	2.096	0,04	47	0,00	2.142	0,02
	Totale	3.349	0,07	87	0,00	3.436	0,04
Missione 24	02 - Associazionismo, volontariato e formazioni sociali	137	0,00	2	0,00	139	0,00
	09 - Programmazione sociale, trasferimenti assistenziali e finanziamento nazionale della spesa sociale	158	0,00	4	0,00	162	0,00
	10 - Promozione dei diritti sociali, politiche di inclusione sociale e misure di sostegno delle persone in condizioni di bisogno	733	0,01		0,00	733	0,01
	Totale	1.029	0,02	6	0,00	1.035	0,01
Missione 25	02 - Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - trasferimenti agli enti ed organismi interessati	432	0,01	13	0,00	445	0,01
	Totale	432	0,01	13	0,00	445	0,01
Missione 26	01 - Regolamentazione e vigilanza del lavoro	330	0,01	11	0,00	341	0,00
	05 - Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro	86	0,00		0,00	86	0,00
	06 - Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione ed al reddito	4.396	0,09	6.293	0,18	10.690	0,12
	Totale	4.812	0,09	6.305	0,18	11.117	0,13
Missione 27	02 - Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale	10.335	0,20	43.343	1,22	53.677	0,62
	03 - Gestione flussi migratori	7.324	0,14	2.044	0,06	9.367	0,11
	05 - Rapporti con le confessioni religiose	108	0,00	17	0,00	126	0,00
	06 - Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate	5.014	0,10	7	0,00	5.021	0,06
	Totale	22.781	0,45	45.411	1,28	68.191	0,79
Missione 28	04 - Politiche per lo sviluppo economico ed il miglioramento istituzionale delle aree sottoutilizzate	13.112	0,26	12.599	0,36	25.711	0,30
	Totale	13.112	0,26	12.599	0,36	25.711	0,30
Missione 29	01 - Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità	23.448	0,46	10.864	0,31	34.311	0,40
	02 - Programmazione economico-finanziaria e politiche di bilancio	90.633	1,78	33.500	0,94	124.133	1,44
	04 - Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario	1.122	0,02	1.814	0,05	2.936	0,03
	Totale	115.203	2,26	46.178	1,30	161.381	1,87

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	Missioni- Programma	Spese correnti	Inc. %	Spese c/capitale	Inc. %	Totale	Inc. %
Missione 32	01 - Servizi generali, formativi, assistenza legale ed approvvigionamenti per le Amministrazioni pubbliche	87	0,00	264	0,01	351	0,00
	02 - Indirizzo politico	15.205	0,30	850	0,02	16.056	0,19
	03 - Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	178.345	3,50	39.327	1,11	217.672	2,52
	Totale	193.637	3,80	40.442	1,14	234.079	2,71
Missione 33	01 - Fondi da assegnare	15.872	0,31		0,00	15.872	0,18
	Totale	15.872	0,31		0,00	15.872	0,18
Totale complessivo		5.090.149	100,00	3.545.246	100,00	8.635.395	100,00

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni