

## IL PERSONALE

- 1. La spesa per redditi da lavoro dipendente nel quadro della contabilità nazionale**
- 2. La difficile elaborazione di politiche di personale *post* crisi**
- 3. La spesa per redditi da lavoro dipendente nel Rendiconto generale dello Stato**

**1. La spesa per redditi da lavoro dipendente nel quadro della contabilità nazionale**

Come riferito nel recente Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica<sup>1</sup>, nel 2014 la spesa per redditi da lavoro dipendente si è attestata sul valore di 163,8 miliardi (il 10,1 per cento del Pil) con una riduzione dello 0,6 per cento rispetto al precedente esercizio.

Scomponendo il dato per sotto-settori istituzionali il contributo alla riduzione della spesa è pressoché totalmente imputabile alle Amministrazioni locali che evidenziano una diminuzione dell'1,4 per cento, mentre si presenta stabile l'andamento delle amministrazioni centrali. In diminuzione anche la spesa per redditi degli Enti di previdenza che, peraltro, incide in modo limitato sul totale.

Un complessivo bilancio degli esiti della misure di contenimento recate dal decreto-legge n. 78 del 2010 - molte delle quali hanno cessato la loro efficacia nel 2014 - vede nel quadriennio una diminuzione complessiva della spesa per redditi da lavoro di circa il 5 per cento (8,7 miliardi in valore assoluto). Va inoltre considerata la minor spesa per il mancato rinnovo dei contratti collettivi non evidenziata nel quadro programmatico a legislazione vigente.

Il predetto andamento, superiore alle previsioni, è il risultato del blocco della contrattazione collettiva e degli incrementi stipendiali automatici per le categorie non contrattualizzate, dei limiti alla crescita dei trattamenti accessori, delle politiche di riduzione degli organici e dei vincoli alle nuove assunzioni di dipendenti.

Si tratta, come più volte osservato dalla Corte<sup>2</sup>, di misure indubbiamente efficaci sotto il profilo finanziario, necessitate dal difficile contesto economico, ma non replicabili all'infinito anche in relazione ai negativi riflessi sull'organizzazione e sul livello di efficienza delle Amministrazioni.

Il Conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato evidenzia, nella nota introduttiva alla lettura dei dati, che il 2013 rappresenta il quinto anno consecutivo di riduzione della forza lavoro impiegata presso le Pubbliche amministrazioni, con un calo (-0,2 per cento) peraltro decisamente meno evidente di quello registrato nei precedenti esercizi. La riduzione di personale nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2008 ed il 31 dicembre 2013 ha riguardato circa 200.000 unità (di cui

<sup>1</sup> Sezioni riunite, Delibera n. 8 del 22 maggio 2015.

<sup>2</sup> Cfr. il citato Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica e il referto sulle prospettive della finanza pubblica dopo la legge di stabilità, trasmesso al Parlamento il 24 febbraio 2015.

104.000 con contratto di lavoro a tempo determinato - prevalentemente personale precario della scuola stabilizzato nei ruoli) corrispondenti, in percentuale, al 5,7 per cento del totale.

Lo stesso documento sottolinea, peraltro, come l'età media dei dipendenti pubblici abbia superato nel 2013 i 50 anni e come il predetto indicatore collochi l'Italia ai vertici negativi di un confronto con gli altri paesi dell'Unione europea.

I frequenti e reiterati interventi di riduzione degli organici - particolarmente significativi per quanto attiene ai posti di funzione dirigenziale - hanno comportato per le amministrazioni una complessa opera di riassetto organizzativo impedendo il consolidamento di prassi e procedure operative.

In coerenza con quanto disposto dalla legge di stabilità per il 2015 che, come detto, ha prorogato solo alcune delle misure contenute nel citato decreto-legge n. 78 del 2010, le previsioni tendenziali a legislazione vigente del Documento di economia e finanza 2015 stimano, per l'anno in corso, un incremento di mezzo punto percentuale della spesa di personale e di un punto nel 2016, considerando non solo la mancata proroga di alcune delle citate misure di contenimento della spesa, ma anche gli effetti dell'istituzione del cosiddetto Fondo per la buona scuola finalizzato all'immissione in ruolo di nuovo personale docente.

Dopo un periodo di sostanziale stabilità un'ulteriore, modesta, crescita è ipotizzata a partire dal 2019 scontando l'ipotesi tecnica della corresponsione, a partire da tale anno, di una nuova indennità di vacanza contrattuale.

Il quadro a politiche invariate tiene conto degli effetti derivanti dal riavvio della contrattazione collettiva per il triennio 2016-2018 e per quello successivo.

Rispetto alle previsioni tendenziali, nel 2017 la spesa di personale è stimata in crescita di un ulteriore punto percentuale, mentre nell'esercizio successivo - a fronte di un calo dello 0,4 per cento nel quadro a legislazione vigente - è previsto un incremento dell'1,1 per cento. Nel 2018 e nel 2019 lo scarto tra il programmatico e il tendenziale è stimato in una percentuale dell'1,5 per cento. In assenza di un definito scenario di riferimento gli effetti finanziari della ripresa della contrattazione vengono stimati applicando una metodologia che tiene conto della media (depurata dai picchi) degli incrementi retributivi rilevati negli ultimi anni interessati dal rinnovo dei contratti. Ipotizzando che la sottoscrizione dei contratti collettivi avvenga all'interno del quadro definito dall'accordo di maggio 2009 sull'assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego, la predetta stima si rivela prudentiale.

## **2. La difficile elaborazione di politiche di personale *post* crisi**

Le politiche del pubblico impiego nel breve periodo sono, dunque, chiamate a confrontarsi con il riavvio della contrattazione collettiva ancora rinviata di un anno dalla legge finanziaria per il 2015.

L'obiettivo da perseguire, ha più volte osservato la Corte<sup>3</sup>, è quello di assicurare una fisiologica dinamica delle componenti stipendiali compatibile con il quadro macroeconomico e con i vincoli di finanza pubblica e un riequilibrio nella composizione dell'assetto retributivo a vantaggio dei trattamenti accessori legati alla produttività ed al merito individuale attraverso l'individuazione di nuove risorse da destinare esclusivamente a tal fine.

---

<sup>3</sup> Vedi nota 2.

Per il riavvio della contrattazione occorre, peraltro, una preliminare complessa opera di adeguamento del quadro ordinamentale.

Si tratta di definire e riordinare i comparti di contrattazione collettiva attraverso uno specifico accordo quadro con le organizzazioni sindacali (a loro volta chiamate a rimodulare la propria organizzazione), di stabilire il grado di autonomia dei comparti non statali di contrattazione, tenendo conto dell'avviato processo di riordino del riparto di competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali, di coordinare le norme contenute nel d.lgs. n. 150 del 2009 con il contenuto dell'Accordo quadro di maggio 2009 sull'assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego.

Necessita di particolare attenzioni e cautele in fase applicativa la ricollocazione dei dipendenti in esubero delle Province che interviene su un sistema molto frammentato e disordinato e rischia di consolidare situazioni di inefficiente distribuzione del personale e di ingiustificata disparità degli assetti retributivi dovuta al diverso dimensionamento dei fondi unici attraverso i quali viene alimentata la contrattazione di secondo livello.

### **3. La spesa per redditi da lavoro dipendente nel Rendiconto generale dello Stato**

Come più volte sottolineato nelle precedenti relazioni, l'analisi dell'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente (categoria I)<sup>4</sup> del Rendiconto generale dello Stato risulta di difficile lettura e si rivela non particolarmente utile per l'impostazione delle politiche di personale.

Va infatti preliminarmente osservato che il sottosettore Stato ricomprende solo una parte - seppur significativa - del complesso dei dipendenti delle Pubbliche amministrazioni: circa 54 per cento in termini numerici e 55 per cento in termini di spesa.

I dati di bilancio, inoltre, sono esposti secondo le regole della contabilità finanziaria, con conseguente necessità di una complessa attività di riclassificazione per il passaggio alla contabilità nazionale basata, in accordo con le regole del SEC 2010, sulla competenza economica.

Proprio in relazione a tale opera di riclassificazione ed alla diversa tempistica prevista per la rilevazione dei dati, il consuntivo dell'ISTAT e il Rendiconto generale dello Stato evidenziano valori assoluti della spesa di personale non coincidenti e, talvolta, anche *trend* divergenti.

La progressiva estensione e messa a punto del sistema di pagamento delle retribuzioni tramite il cedolino unico, ha portato ad una semplificazione nella struttura dei capitoli di bilancio nei diversi stati di previsione della spesa<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> La categoria I ricomprende la spesa per redditi riferibile al personale della scuola e dei Ministeri, agli appartenenti al comparto sicurezza-difesa (forze armate, forze di polizia e vigili del fuoco), alle carriere prefettizia, diplomatica e penitenziaria, ai magistrati ordinari.

<sup>5</sup> Nei diversi stati di previsione della spesa è, infatti, di regola presente un unico capitolo, ripartito pro quota nei diversi centri di responsabilità, denominato "competenze fisse ed accessorie al personale al netto della imposta sulle attività produttive". Il predetto capitolo è suddiviso in piani gestionali che evidenziano rispettivamente:

- il pagamento degli stipendi e degli altri assegni fissi;
- i contributi previdenziali ed assistenziali a carico dell'Amministrazione;
- i compensi per lavoro straordinario;
- il Fondo Unico di Amministrazione.

Risulta, pertanto, omogenea in tutti gli stati di previsione la classificazione delle spese di personale, con una corrispondenza tra i piani gestionali e i diversi livelli in cui si articola la categoria I “spese per redditi di lavoro dipendente”.

A fronte di una semplificazione della gestione amministrativa e contabile, peraltro, la lettura del bilancio e del rendiconto non consente di avere una immediata, chiara e dettagliata conoscenza della complessità della struttura retributiva e delle specificità che caratterizzano i trattamenti economici di singole categorie di dipendenti, informazioni indispensabili per attivare politiche di personale volte al riequilibrio e a un contenimento mirato della spesa. I dati di bilancio, ad esempio non sempre evidenziano in modo separato i compensi attribuiti alla dirigenza e l’incidenza sul totale della retribuzione di risultato.

Al riguardo si rappresenta la necessità di dare piena attuazione a quanto previsto dall’articolo 21, comma 11, lettera f), della legge n. 196 del 2009, per quanto concerne il *budget* economico, con particolare attenzione al previsto prospetto di riconciliazione tra la contabilità economico-analitica e quella finanziaria, allo scopo di rendere disponibili informazioni dettagliate sulle componenti della retribuzione accessoria e su eventuali specifici emolumenti aggiuntivi previsti da normative di settore.

Frequente inoltre, nel primo periodo di applicazione del cedolino unico, la ricollocazione di alcune poste contabili all’interno delle diverse sottocategorie in cui si suddivide la spesa per redditi; ciò rende difficile effettuare raffronti tra l’andamento della spesa nelle diverse Amministrazioni e l’elaborazione di serie storiche omogenee.

Non tutte le note preliminari al bilancio di previsione ed al Rendiconto riportano, infine, con metodologia omogenea e confrontabile la consistenza numerica e le variazioni intervenute dei dipendenti.

Premesso quanto sopra, con riferimento alle categorie di personale pubblico la cui spesa è a carico del bilancio dello Stato, la Tavola 1 evidenzia le variazioni intervenute nel 2014 nel numero dei dipendenti, suddivisi per comparti di contrattazione, sulla base di un monitoraggio effettuato dalla Ragioneria generale dello Stato-IGOP, attraverso la verifica dei cedolini emessi nel predetto esercizio.

TAVOLA 1

## CONSISTENZA NUMERICA DEL PERSONALE NEI COMPARTI A CARICO DEL BILANCIO DELLO STATO 2014

Comparto	DICEMBRE 2013	DICEMBRE 2014	Variazione %
Ministeri	153.010	150.142	-1,9%
Scuola	1.001.864	1.012.614	1,1%
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	8.825	8.490	-3,8%
Forze armate	173.391	172.396	-0,6%
Corpi di polizia <sup>1)</sup>	152.253	149.145	-2,0%
Vigili del fuoco	31.404	32.709	4,2%
Magistratura ordinaria	9.158	9.359	2,2%
Carriera diplomatica	920	916	-0,4%
Carriera penitenziaria	360	353	-1,9%
Carriera prefettizia	1.258	1.221	-2,9%
<b>TOTALE</b>	<b>1.532.444</b>	<b>1.537.345</b>	<b>0,3%</b>

<sup>1)</sup> L’elaborazione della Ragioneria generale dello Stato si basa su un campione pari a circa la metà degli appartenenti al Comparto.

Fonte: elaborazione su dati Ragioneria generale dello Stato

I dati evidenziano un lieve incremento del personale in servizio (+0,3 per cento) da ricondurre all'aumento di oltre un punto percentuale del personale appartenente al comparto scuola che rappresenta, in termini numerici circa il 45 per cento del totale dei dipendenti considerati<sup>6</sup>.

A fronte di quanto sopra risultano in diminuzione, tra i comparti maggiormente importanti in termini numerici, le Forze armate (-0,6 per cento) e i Corpi di Polizia (-2 per cento). In flessione anche la consistenza dei dipendenti dei comparti ministeri (-1,9 per cento).

I dati di Rendiconto del 2014 evidenziano per il personale a carico del bilancio dello Stato una riduzione della spesa - in termini di impegni lordi - pari a 0,8 punti percentuali.

Tale andamento è la risultante di una più elevata diminuzione (1,7 per cento) della spesa per retribuzioni lorde in denaro e di un incremento dell'1 per cento dei contributi a carico del datore di lavoro (tavola 2). In particolare l'andamento della spesa per retribuzioni lorde conferma un *trend* avviato a partire dal varo delle misure di contenimento del *turn-over* e di riduzione degli assetti organizzativi recate dal decreto-legge n. 112 del 2008, che complessivamente ha visto in 6 anni una diminuzione pari all'8,2 per cento (5,1 miliardi in valore assoluto).

TAVOLA 2

CATEGORIA I - REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE  
(CLASSIFICAZIONE ECONOMICA FINO AL III LIVELLO)

(in milioni)

Classificazione di II livello		Classificazione di III livello	Impegni Lordi							
			2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. % 2014/2009	Var. % 2014/2013
1	RETRIBUZIONI LORDE IN DENARO	1 Stipendi	56.112	54.420	53.462	52.231	52.591	49.208	-12,3	-6,4
		2 Lavoro straordinario	1.530	1.434	1.491	1.370	1.427	1.473	-3,7	3,2
		3 Fondo unico di amministrazione	807	877	1.087	968	1.009	1.078	33,6	6,8
		4 Incentivi per l'offerta formativa	46	13	13	19	17	17	-63,9	-4,4
		5 Altri compensi al personale	3.502	3.939	3.568	4.133	2.803	2.127	-39,2	-24,1
		6 Lavoro a tempo determinato	12	12	9	8	12	2.994	***	***
		Totale	62.008	60.695	59.630	58.730	57.860	56.897	-8,2	-1,7
2	RETRIBUZIONI IN NATURA	1 Buoni pasto	118	121	118	114	112	108	-8,3	-3,8
		2 Mense	209	195	201	200	199	262	25,6	32,0
		3 Vestiario	99	105	99	94	72	73	-26,5	1,5
		4 Altre	366	365	383	388	366	370	1,1	1,1
		Totale	792	786	801	795	749	813	2,7	8,6
3	CONTRIBUTI SOCIALI EFFETTIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO	1 Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	25.710	26.297	27.279	26.990	27.414	27.695	7,7	1,0
		2 Competenze accessorie				0	0	0	***	-100,0
		3 Fondo unico di amministrazione	1	0	0				-100,0	***
		Totale	25.711	26.297	27.279	26.990	27.414	27.695	7,7	1,0
4	CONTRIBUTI SOCIALI FIGURATIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO	1 Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	1.153	1.077	1.149	1.159	1.184	1.133	-1,7	-4,3
		Totale	1.153	1.077	1.149	1.159	1.184	1.133	-1,7	-4,3
TOTALE			89.663	88.855	88.859	87.674	87.206	86.538	-3,5	-0,8

Fonte: elaborazione su dati Ragioneria generale dello Stato

<sup>6</sup> Per un'analisi dettagliata della dinamica quantitativa del personale della scuola si rinvia al capitolo riguardante il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca.

L'analisi disaggregata della spesa di personale per i vari stati di previsione riportato nella tavola 3 mostra una diminuzione di quasi un punto percentuale (un punto e mezzo se si considera solo l'andamento della sottocategoria "retribuzioni lorde in denaro") del personale della scuola.

Tale andamento in apparente contrasto con quello del *turn-over* evidenziato dal monitoraggio effettuato dall'IGOP merita alcune considerazioni.

Da un lato, infatti, il saldo positivo delle assunzioni intervenute nel 2014 si rivela di minor impatto finanziario in relazione al divario stipendiale esistente tra i nuovi assunti e i cessati dal servizio, dall'altro rispetto al 2013 nell'esercizio trascorso si è avuta una minor spesa dovuta alle ricostruzioni di carriera dei precari stabilizzati.

Al termine del 2014, come comunicato dal Ministero dell'istruzione, elevato è il numero dei dipendenti tuttora in attesa di ottenere la predetta ricostruzione<sup>7</sup>.

Più volte la Corte in diverse sedi<sup>8</sup> ha richiamato l'attenzione del Ministero dell'istruzione sulla necessità di un miglioramento della programmazione finanziaria anche al fine di evitare il frequente ripetersi di eccedenze di spesa sui capitoli dedicati al pagamento dei compensi ai dipendenti.

Proseguendo nell'esame dei dati riportati nelle tavole 2 e 3 va evidenziata la diminuzione della spesa per retribuzioni lorde presso il Ministero della salute (-7 per cento) e presso quello delle infrastrutture e trasporti (-6,2 per cento).

Spesa viceversa in aumento del 2 per cento presso il Ministero per i beni culturali ed ambientali e presso il Ministero dell'economia e delle finanze.

L'esame disaggregato per sottocategorie economiche mette in luce una forte riduzione della spesa per "stipendi". Si tratta in realtà di una revisione dei criteri di classificazione adottati dal Ministero dell'istruzione, università e ricerca (MIUR) che nel 2014 registra i compensi pagati ai supplenti brevi non più in tale sottocategoria ma nella voce "compensi per lavoro a tempo determinato" che mostra, infatti, una corrispondente crescita.

---

<sup>7</sup> Sul punto si rinvia al capitolo relativo al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca nel volume II della presente relazione.

<sup>8</sup> Cfr. da ultimo le delibere delle SSRR con le quali sono stati certificati i contratti collettivi relativi, rispettivamente, al riconoscimento ai direttori dei servizi generali ed amministrativi di una specifica indennità (delib. n. 15/2014) e al reperimento delle risorse per il ripristino dell'annualità 2012, ai fini della maturazione degli scatti di anzianità (delib. n. 8/2014).

TAVOLA 3

**CATEGORIA I - REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE  
PER SINGOLI MINISTERI  
(CLASSIFICAZIONE ECONOMICA DI II LIVELLO)**

(in milioni)

Ministero	Classificazione di II livello	IMPEGNI LORDI		
		2013	2014	Var. 2014/2013
ECONOMIA E FINANZE	1 Retribuzioni lorde in denaro	2.947	3.009	2,1%
	2 Retribuzioni in natura	68	67	-1,8%
	3 Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	11.423	11.595	1,5%
	4 Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	701	694	-1,0%
	<b>Totale</b>	<b>15.139</b>	<b>15.365</b>	<b>1,5%</b>
SVILUPPO ECONOMICO	1 Retribuzioni lorde in denaro	153	147	-4,2%
	2 Retribuzioni in natura	3	3	12,9%
	3 Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	40	39	-3,1%
	4 Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	0	0	-14,9%
	<b>Totale</b>	<b>196</b>	<b>189</b>	<b>-3,7%</b>
LAVORO E POLITICHE SOCIALI	1 Retribuzioni lorde in denaro	265	242	-9,0%
	2 Retribuzioni in natura	5	5	5,7%
	3 Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	76	69	-8,5%
	4 Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	0	0	-35,6%
	<b>Totale</b>	<b>346</b>	<b>316</b>	<b>-8,7%</b>
GIUSTIZIA	1 Retribuzioni lorde in denaro	4.138	4.066	-1,7%
	2 Retribuzioni in natura	73	68	-7,2%
	3 Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	1.190	1.218	2,4%
	4 Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	4	4	-1,1%
	<b>Totale</b>	<b>5.405</b>	<b>5.356</b>	<b>-0,9%</b>
AFFARI ESTERI E COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	1 Retribuzioni lorde in denaro	649	639	-1,6%
	2 Retribuzioni in natura	0	0	-19,3%
	3 Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	71	72	1,1%
	4 Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	0	0	-5,8%
	<b>Totale</b>	<b>720</b>	<b>711</b>	<b>-1,3%</b>
ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA	1 Retribuzioni lorde in denaro	29.970	29.523	-1,5%
	2 Retribuzioni in natura	5	67	1278,0%
	3 Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	9.052	9.088	0,4%
	4 Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	2	0	-79,0%
	<b>Totale</b>	<b>39.029</b>	<b>38.678</b>	<b>-0,9%</b>
INTERNO	1 Retribuzioni lorde in denaro	6.423	6.454	0,5%
	2 Retribuzioni in natura	181	184	1,8%
	3 Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	1.830	1.872	2,3%
	4 Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	9	7	-22,2%
	<b>Totale</b>	<b>8.442</b>	<b>8.518</b>	<b>0,9%</b>
AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	1 Retribuzioni lorde in denaro	49	49	0,4%
	2 Retribuzioni in natura	1	1	-9,7%
	3 Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	13	13	0,3%
	4 Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	0	0	4109,3%
	<b>Totale</b>	<b>63</b>	<b>63</b>	<b>0,3%</b>
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	1 Retribuzioni lorde in denaro	666	625	-6,2%
	2 Retribuzioni in natura	20	21	4,6%
	3 Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	193	180	-6,8%
	4 Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	8	8	-1,9%
	<b>Totale</b>	<b>887</b>	<b>834</b>	<b>-6,0%</b>
DIFESA	1 Retribuzioni lorde in denaro	11.551	11.098	-3,9%
	2 Retribuzioni in natura	358	364	1,6%
	3 Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	3.244	3.262	0,5%
	4 Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	459	419	-8,8%
	<b>Totale</b>	<b>15.612</b>	<b>15.142</b>	<b>-3,0%</b>
POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI	1 Retribuzioni lorde in denaro	377	371	-1,5%
	2 Retribuzioni in natura	10	13	22,0%
	3 Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	97	97	0,6%
	4 Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	1	1	18,7%
	<b>Totale</b>	<b>485</b>	<b>482</b>	<b>-0,5%</b>
BENI E ATTIVITA' CULTURALI E TURISMO	1 Retribuzioni lorde in denaro	553	564	2,0%
	2 Retribuzioni in natura	12	9	-22,2%
	3 Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	158	165	4,2%
	4 Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	0	0	-13,0%
	<b>Totale</b>	<b>723</b>	<b>738</b>	<b>2,1%</b>
SALUTE	1 Retribuzioni lorde in denaro	120	111	-7,0%
	2 Retribuzioni in natura	13	11	-15,5%
	3 Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	27	25	-8,6%
	4 Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	0	0	-23,5%
	<b>Totale</b>	<b>160</b>	<b>147</b>	<b>-8,0%</b>
<b>TOTALE (Categoria I - Redditi da lavoro dipendente)</b>		<b>87.206</b>	<b>86.538</b>	<b>-0,8%</b>

Fonte: elaborazione su dati Ragioneria generale dello Stato

La spesa per lavoro straordinario, riguardante in massima parte il personale delle Forze armate e Corpi di Polizia, registra un complessivo incremento del 3,2 per cento. Di non facile lettura ed interpretazione il dato relativo alla dinamica dei fondi unici di amministrazione (la cui spesa registra nel 2014 un incremento di quasi 7 punti percentuali) in relazione alla diversa tempistica dei pagamenti dei trattamenti accessori.

La tavola 4 evidenzia, nel periodo 2011-2014, le variazioni del rapporto tra la spesa per redditi da lavoro dipendente (al lordo dell'IRAP) e il totale delle spese correnti (titolo I). Nel 2014 il predetto rapporto risulta pari al 17,3 per cento con una diminuzione di quasi un punto percentuale rispetto al 2013.

Risulta evidente il contributo arrecato - nel periodo interessato dagli effetti della crisi economica - da politiche di personale fortemente restrittive, al contenimento della spesa corrente, comunque in aumento in relazione all'incremento della componente dovuta alle prestazioni sociali.

TAVOLA 4

RAPPORTO TRA SPESA PER REDDITI  
DA LAVORO DIPENDENTE + IRAP E SPESA CORRENTE

(IMPEGNI LORDI IN MILIARDI)

Esercizio	Spesa corrente	Variazioni annuali	Spesa per redditi e IRAP	Variazioni annuali	Rapporto spesa per redditi+IRAP e spesa corrente
2011	472,3	-0,5%	93,6	0,1%	19,8%
2012	489,4	3,6%	92,4	-1,4%	18,9%
2013	510,8	4,4%	91,9	-0,5%	18,0%
2014	526,2	3,0%	91,2	-0,8%	17,3%

Fonte: elaborazione su dati Ragioneria generale dello Stato

Significativo è anche il raffronto tra l'andamento della spesa della categoria I - redditi da lavoro dipendente - e quella per consumi intermedi (tavola 5); tale ultima categoria di spesa, è indicativa dei costi sopportati per l'acquisto dei mezzi strumentali all'esercizio delle funzioni amministrative che concorrono insieme alla spesa di personale al complessivo funzionamento della macchina statale.

TAVOLA 5

RAPPORTO TRA SPESA PER CONSUMI INTERMEDI E  
SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE + IRAP

(in miliardi)

Impegni	2011	2012	2013	2014
Consumi intermedi	11,0	10,5	12,2	12,3
Spesa per redditi + IRAP	93,6	92,4	91,9	91,2
Rapporto Consumi intermedi su Spesa per redditi + IRAP	11,7%	11,4%	13,3%	13,5%

Fonte: elaborazioni su dati Ragioneria generale dello Stato

Nel 2014 il peso dei consumi intermedi rapportato al costo del personale resta sostanzialmente stabile in relazione a un andamento in diminuzione per valori percentuali pressoché analoghi di entrambe le variabili. Per un più dettagliato esame dell'andamento dei consumi intermedi si rinvia al pertinente capitolo della presente relazione.



## FONDI DI ROTAZIONE A SOSTEGNO DELLE POLITICHE PUBBLICHE

**Considerazioni di sintesi****1. Quadro normativo**

**2. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 23 della legge n. 559 del 1993:** 2.1. *Artigiancassa S.p.A.*; 2.1.1. Fondo per la concessione di crediti finanziari destinati alla cooperazione economica e monetaria in campo internazionale finalizzata allo sviluppo; 2.1.2. Fondo di Garanzia per i prestiti concessi dagli istituti di credito a imprese italiane o agevolare gli apporti di capitale dalle imprese italiane nelle imprese miste; 2.1.3. Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche per il sostegno all'imprenditoria cinematografica; 2.2. *Società finanziaria di promozione della cooperazione economica con i paesi dell'Est europeo – FINEST S.p.A.*; 2.2.1. Fondo Venture Capital per area balcanica; 2.3. *Cassa depositi e prestiti S.p.A.*; 2.3.1. Fondo rotativo per l'attivazione della progettualità degli enti locali e territoriali; 2.3.2. Fondo speciale di rotazione per l'acquisizione di aree ed urbanizzazioni (Regioni-Enti locali); 2.3.3. Fondo per le demolizioni delle opere abusive; 2.3.4. Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca (FRI); 2.3.5. Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra; 2.4. *UBI Banca S.c.p.a.*; 2.4.1. Fondo di rotazione per l'incremento della produttività; 2.5. *Banca nazionale del lavoro S.p.A.*; 2.5.1. Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione – Foncooper; 2.6. *Invitalia S.p.A. Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa*; 2.6.1. Fondo destinato alla concessione di finanziamenti per agevolare lo sviluppo del settore turistico e termale nelle aree depresse del Mezzogiorno; 2.6.2. Fondo rotativo per le imprese per interventi a favore dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità; 2.7. *Intesa Sanpaolo S.p.A.*; 2.7.1. Fondo speciale ricerca applicata (FSRA); 2.8. *SIMEST S.p.A. Società italiana per le imprese all'estero*; 2.8.1. Fondo rotativo per la concessione di contributi agli interessi; 2.8.2. Fondo di rotazione per la concessione di finanziamento a tasso agevolato; 2.8.3. Fondo unico di Venture Capital; 2.8.4. Fondo rotativo per il finanziamento di operazioni di Start Up; 2.9. *Unicredit S.p.A.*; 2.9.1. Fondo per l'attività di microcredito nell'area balcanica; 2.10. *CONSAP S.p.A.*; 2.10.1. Fondo rotativo per il credito ai giovani; 2.10.2. Fondo per il credito per i nuovi nati; 2.10.3. Fondo per i nuovi nati; 2.10.4. Fondo per la casa; 2.10.5. Fondo di garanzia per la prima casa; 2.10.6. Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura; 2.11. *Mediocredito Centrale S.p.A.*; 2.11.1. Fondo per la concessione di anticipazioni finanziarie per l'acquisizione temporanea di partecipazioni di minoranza nel capitale di rischio di piccole e medie imprese; 2.11.2. Fondo per la concessione di anticipazioni finanziarie per l'acquisizione di partecipazioni temporanee e di minoranza nel capitale di rischio di imprese.

**3. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 24 della legge n. 559 del 1993:** 3.1. *Ministero dell'economia e delle finanze - Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione europea*; 3.1.1. Fondo di

rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie; 3.2. *Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del Tesoro*; 3.2.1. Fondo di rotazione per la concessione di finanziamenti trentennali alle fondazioni che hanno presentato il piano di risanamento; 3.3 *Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali*; 3.3.1. Fondo per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura; 3.3.2. Fondo centrale per il credito peschereccio; 3.3.3. Fondo di rotazione per la proprietà diretto coltivatrice; 3.4. *Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali*; 3.4.1. Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al Fondo sociale europeo; 3.5. *Ministero dello sviluppo economico*; 3.5.1. Fondo per l'innovazione tecnologica limitatamente agli interventi cofinanziati dalla UE e dalle Regioni – Aree depresse e programmazione negoziata; 3.5.2. Fondo per l'innovazione tecnologica; 3.6. *Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*; 3.6.1. Fondo agevolazioni alla ricerca (FAR); 3.7 *Ministero dell'interno*; 3.7.1. Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli Enti locali

#### ALLEGATI

#### Considerazioni di sintesi

La presente trattazione ha ad oggetto tutti i Fondi di rotazione in essere, tenuto conto della disciplina prevista dagli artt. 23 e 24 della legge n. 559 del 1993, secondo cui la Corte dei conti riferisce annualmente 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 anche i Fondi di rotazione gestiti direttamente dalle Amministrazioni interessate<sup>1</sup>.

Tale relazione esamina e riferisce sulla necessità del permanere del carattere di rotatività, sulle criticità più significative e, segnatamente, sulle caratteristiche dalle quali si può desumere l'operatività o meno dei Fondi di rotazione attraverso l'analisi sia di dati finanziari che di ulteriori informazioni.

Ciò anche al fine di consentire, in coerenza con quanto disposto dall'ordinamento contabile (legge n. 196 del 2009 e legge n. 243 del 2012) valutazioni in ordine alla riconduzione in bilancio delle risorse attualmente versate in Fondi rotativi.

A tal proposito gli allegati 1 e 2 forniscono diverse rappresentazioni dei Fondi: il primo fa riferimento a variabili finanziarie (disponibilità, erogazioni, rientri ed entrate in generale); il secondo contiene informazioni su costi di gestione; crediti in sofferenza; perdite su crediti; tempo medio di erogazione del capitale erogato; numero dei soggetti beneficiari; numero di domande presentate per l'erogazione dell'agevolazione; numero delle domande autorizzate.

Dall'esame complessivo e comparativo delle gestioni sottoelencate è emerso che talune di esse presentano una natura mista, comprendente sia erogazioni di capitali (aventi i caratteri di rotatività) che concessioni di contributi a fondo perduto. Per le ipotesi di fondi misti si è registrata la mancanza di una rendicontazione separata, il che

<sup>1</sup> Con circolare RGS n. 19 dell'8 maggio 2015 è stato previsto, a partire dal 2016, un allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio relativo alle gestioni fuori bilancio, ai sensi dell'art. 5 d.lgs. 4 marzo 2014, n. 54, da allegare a ciascun stato di previsione di spesa dei ministeri interessati.

rende l'analisi dei flussi finanziari e la disamina dell'andamento gestionale complessa e di difficile comprensione per tutti i soggetti coinvolti.

Per alcune gestioni è emerso un alto numero di contenziosi o di procedure concorsuali, con problematiche connesse alle difficoltà di recupero dei crediti ed, in alcuni casi, alla perdita parziale o totale degli stessi.

E' stato rilevato un diffuso grado di disomogeneità, riguardo sia alla tipologia di rendicontazione contabile, che alla qualità ed esaustività delle informazioni contenute nelle relazioni sulla gestione prodotte, il che rende impossibile un'analisi trasversale dei dati e delle informazioni gestionali.

A seguito dell'istruttoria alcuni gestori hanno riesaminato i rendiconti predisposti e approvati in anni precedenti, in taluni casi rettificandone le risultanze contabili.

Nell'esercizio esaminato alcune gestioni di Fondi non hanno effettuato erogazioni di risorse o le hanno effettuate in misura non significativa rispetto alla dotazione disponibile, sostenendo, comunque, costi di funzionamento. Tale circostanza risulta meritevole di valutazione, sia con riferimento ad una verifica circa il permanere della *ratio legis* costitutiva del fondo stesso (al fine di evitare l'immobilizzo o lo scarso utilizzo degli stanziamenti), sia sotto l'aspetto della verifica della causa del pagamento del corrispettivo (costo di funzionamento) in caso di rilevato mancato svolgimento di attività di gestione.

Inoltre, tali costi in alcuni casi gravano direttamente sul fondo (distogliendo risorse dalla destinazione istitutiva dello stesso), mentre nei casi in cui sono sostenuti avvalendosi di risorse diverse non sempre è stato possibile quantificarli.

In particolare, sono state evidenziate ipotesi in cui le spese in questione sono comprese in convenzioni "*omnia*", che prevedono un corrispettivo indistinto per più attività, anche diverse dalla gestione del fondo, ovvero vengono rendicontate unitamente a più attività o a più anni.

In ogni caso, si sottolinea la necessità che la commissione riconosciuta ai gestori non sia determinata in misura fissa o forfetaria, ma commisurata proporzionalmente all'attività svolta in linea con la *mission* del fondo e, comunque, tenendo conto della complessità delle operazioni gestite.

A tale scopo si evidenzia la necessità di un più penetrante monitoraggio da parte delle Amministrazioni vigilanti, le quali sono chiamate ad operare anche in base ad indicatori di efficienza, al fine di valutare l'attualità degli strumenti di agevolazione, il grado di realizzazione rispetto alle finalità indicate dalle leggi istitutive ed i tempi di erogazione delle risorse dei Fondi stessi.

La Corte si riserva di procedere ad ulteriori approfondimenti, verificando l'evoluzione delle criticità riscontrate.

### 1. Quadro normativo

Il primo riordino della materia è avvenuto con la legge 25 novembre 1971, n. 1041 unitamente al regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1977, n. 689.

Con la legge n. 559 del 1993, in ottemperanza al principio di universalità ed integrità del bilancio, è stato sancito il divieto di gestire fondi al di fuori del bilancio, ad eccezione dei casi consentiti e regolati dalla legge di riordino complessivo della materia, vietando, altresì, l'assegnazione di qualsiasi provento per spese o erogazioni speciali,

salvo i proventi e le quote di proventi riscossi per conto di Enti, le oblazioni e simili, fatte a scopo determinato.

La successiva legge 27 dicembre 2002, n. 289 (art. 93, comma 8), ha disposto, a decorrere dal 1° luglio 2003<sup>2</sup> il rientro al bilancio dello Stato di tutte le gestioni fuori bilancio, ad esclusione di quelle per le quali permanevano le caratteristiche proprie dei Fondi di rotazione.

La legge 31 dicembre 2009, n. 196, nel ribadire il divieto di gestire fondi al di fuori del bilancio, ha previsto la progressiva eliminazione, entro il termine di ventiquattro mesi, delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria, i cui fondi siano stati comunque costituiti mediante il versamento di somme originariamente iscritte in stanziamenti di spesa del bilancio dello Stato, con specifiche eccezioni<sup>3</sup>. Da ultimo, la legge c.d. “rinforzata” n. 243 del 2012, attuativa dell’art. 81 Cost. come riformulato, ha ribadito l’orientamento verso il riafflusso in bilancio delle risorse gestite in tesoreria.

Naturalmente, si tratta di principi che, come sempre, dovranno trovare attuazione nei limiti del rispetto delle caratteristiche operative delle singole *tranches* di flussi finanziari pubblici oggetto di valutazione. Il che si traduce nella necessità di ricondurre in bilancio le risorse di cui ai Fondi rotativi, quando le caratteristiche dell’intervento permettono il funzionamento rispettando le normali procedure contabili.

## **2. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell’art. 23 della legge n. 559 del 1993**

### **2.1. Artigiancassa S.p.A.**

#### **2.1.1. Fondo rotativo per la concessione di crediti finanziari ai Paesi in via di sviluppo – MEF**

Dall’8 novembre 2004 la gestione dei Fondi di cui all’art. 26 della legge n. 227 del 1977 ed agli articoli 6 e 7 della legge n. 49 del 1987 (concessione di crediti finanziari agevolati a favore dei Paesi in via di sviluppo nel quadro della cooperazione italiana bilaterale), è affidata ad Artigiancassa S.p.A.<sup>4</sup>.

Nel corso del 2014 è stata approvata la legge n. 125 del 2014 che innova profondamente la disciplina generale sulla cooperazione internazionale, che diverrà operativa con l’emanazione della regolamentazione secondaria.

Il fondo si compone di due sottoconti relativi rispettivamente all’attuazione degli artt. 6 e 7 della legge n. 49 del 1987.

#### **- CREDITI DI AIUTO ALLO SVILUPPO**

La legge n. 49 del 1987, art. 6, disciplina la cooperazione italiana con Stati, Banche Centrali ed Enti di Stato dei Paesi in via di sviluppo, per la realizzazione di progetti e programmi che rispondono alle finalità della legge stessa.

<sup>2</sup> Termine prorogato al 1 luglio 2004 con DL n. 147 del 2003.

<sup>3</sup> Gestione relativa alla Presidenza del Consiglio dei ministri; gestioni fuori bilancio istituite ai sensi della legge n. 1041 del 1971; gestioni fuori bilancio, autorizzate per legge, dei programmi comuni tra più Amministrazioni, Enti, Organismi pubblici e privati; casi di urgenza e necessità.

<sup>4</sup> Subentrata al Mediocredito Centrale, in qualità di Istituto finanziario gestore. Il contratto di servizio tra il Ministero dell’economia e delle finanze, Dipartimento del tesoro, Direzione III – Rapporti finanziari internazionali ed Artigiancassa S.p.A., è stato rinnovato in data 25 novembre 2010, con una durata di 6 anni, con decorrenza 1 gennaio 2011.

I crediti di aiuto sono corrisposti<sup>5</sup> a valere sulle disponibilità del fondo rotativo di cui alla legge n. 227 del 1977 - sottoconto per i crediti agevolati ai sensi dell' art. 6 della legge n. 49 del 1987.

Nell'esercizio in esame Artigiancassa S.p.A. è stata autorizzata a concedere 7 nuovi crediti di aiuto (ai paesi dell' Afghanistan, Egitto, Etiopia, Honduras, Mali, Myanmar e Territori Palestinesi) per un ammontare cumulativo di circa 193,8 milioni di euro (10 crediti per 122,5 milioni di euro nel 2013) e sono state stipulate 4 convenzioni finanziarie (rispettivamente con i governi dell' Afghanistan, del Niger, dell' Egitto e di El Salvador) per un ammontare complessivo pari a 73,9 milioni di euro (5 convenzioni per 37,7 milioni euro nel 2013).

Nel corso dell'anno, sulla base delle previsioni dell'accordo multilaterale del 25 gennaio 2013 e del relativo accordo bilaterale del 6 marzo 2013, è stata attuata la ristrutturazione del debito della Repubblica dell'Unione del Myanmar per un importo complessivo di circa 2,3 milioni di euro.

L'importo complessivo degli annullamenti del debito effettuati in linea capitale ammonta a 1.587,3 milioni di euro. Tale importo non tiene conto delle cancellazioni ai sensi della legge n. 106 del 1991 che, comprensiva degli interessi, ammonta a 694, 2 milioni di euro.

I costi di gestione si riferiscono essenzialmente alla commissione riconosciuta al Gestore per un milione di euro, e il tasso di erogazione del capitale rispetto alle somme finanziarie disponibili è stato pari all'1,3 per cento.

I tempi di erogazione degli aiuti sono specificati nelle convenzioni finanziarie e i soggetti beneficiari e mutuatari sono i Governi dei Paesi in via di sviluppo. Nel corso dell'esercizio sono state presentate 109 richieste e ne sono state autorizzate 105.

Al 31 dicembre 2014, risultano rate non pagate per un ammontare equivalente in pari data di 527,86 milioni di euro di cui 459,02 milioni di euro per quote capitale e 68,84 milioni di euro per quote interessi a cui si aggiungono ulteriori interessi di mora per 621,67 migliaia di euro.

- *CONCESSIONE DI CREDITI AGEVOLATI ALLE IMPRESE ITALIANE PER IL PARZIALE FINANZIAMENTO DELLA LORO QUOTA DI CAPITALE DI RISCHIO IN IMPRESE MISTE (JOINT VENTURES) DA REALIZZARSI NEI PAESI IN VIA DI SVILUPPO.* Trattasi di finanziamenti agevolati concessi alle imprese italiane, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 49 del 1987<sup>6</sup>,

<sup>5</sup> La Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del MAECI valuta le iniziative da finanziare sotto l'aspetto politico e tecnico-economico, trasmettendo al Comitato direzionale l'indicazione degli interventi ritenuti suscettibili di finanziamento. Acquisito il parere del Comitato direzionale, su proposta del Ministro degli affari esteri, il Ministro dell'economia e delle finanze autorizza l'Istituto finanziario gestore a stipulare la convenzione finanziaria, ad erogare il finanziamento, a curare i rientri e le eventuali ristrutturazioni e gli annullamenti dei debiti. La concessione dei crediti di aiuto è preceduta da accordi tra il Governo italiano ed i Governi dei Paesi in via di sviluppo beneficiari.

<sup>6</sup> La delibera CIPE n. 56 del 2 agosto 2013 e quella del Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo n. 66 del 30 maggio 2014 dettano i criteri operativi. In merito alla concessione dei finanziamenti, spetta alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri avviare la valutazione dell'iniziativa, che include, tra l'altro, un'istruttoria svolta dall'Istituto finanziario gestore. In particolare, Artigiancassa S.p.A. provvede ad effettuare, in prima istanza, la valutazione dell'affidabilità economico-finanziaria dell'impresa richiedente, sia in generale, sia in rapporto all'iniziativa. La stessa Direzione generale sottopone i risultati della propria valutazione, unitamente a quelli relativi all'istruttoria dell'Istituto bancario gestore, al Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo che esprime il proprio parere in merito. Successivamente, su proposta del Ministro degli affari esteri, il Ministro dell'economia e delle finanze autorizza l'Istituto finanziario gestore a concedere il finanziamento agevolato. Quest'ultimo provvede, quindi, a stipulare il contratto di finanziamento con l'impresa beneficiaria, ad effettuare l'erogazione del credito ed a curare la gestione dei rientri.

per il parziale rifinanziamento (fino al 70 per cento) della loro quota di capitale di rischio di imprese miste da realizzarsi nei Paesi in via di sviluppo.

I suddetti crediti sono corrisposti a valere sulle disponibilità del “Fondo rotativo di cui alle leggi n. 227 del 1977 e n. 49 del 1987, art. 7, sottoconto per i crediti agevolati, così come modificato dal comma 1 dell’art. 7, DL n. 69 del 21 giugno 2013, convertito dalla legge n. 98 del 9 agosto 2013.

Nell’anno 2014 è stata perfezionata la stipula di tre contratti di finanziamento per un importo complessivo di circa 4 milioni di euro. Come nel biennio precedente, anche nel 2014 non sono state effettuate erogazioni di capitale. A livello di costi di gestione, la commissione riconosciuta al Gestore è ricompresa nell’art. 6 della legge n. 49 del 1987.

2.1.2. Fondo di Garanzia per i prestiti concessi dagli istituti di credito a imprese italiane o per agevolare gli apporti di capitale dalle imprese italiane nelle Imprese miste – MEF

Con il decreto-legge n. 69 del 21 giugno 2013, convertito in legge del 9 agosto 2013, n. 98, che ha modificato l’art. 7 della legge n. 49 del 1987, è stata prevista la costituzione di un fondo di garanzia per i prestiti concessi alle imprese italiane per la partecipazione a imprese miste finalizzato ad assistere le operazioni che transitano attraverso l’agevolazione di cui all’art. 7 della legge n. 49 del 1987 e a fornire una garanzia “diretta”, ovvero, prontamente escutibile nel caso di default dell’impresa finanziata.

Il CIPE ha approvato, il 20 febbraio 2015, il regolamento attuativo che, con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, renderà operative le nuove disposizioni.

Il fondo di garanzia avrà una consistenza iniziale pari a 10 milioni di euro e permetterà, attraverso il meccanismo del “moltiplicatore” di garantire finanziamenti per un importo complessivo di 125 milioni di euro.

La garanzia sarà concessa alle imprese italiane, che possiedono determinati requisiti, esclusivamente per la partecipazione al capitale di rischio di nuove imprese miste o per aumenti di capitale in imprese miste.

2.1.3. Fondo per la produzione, la distribuzione, l’esercizio e le industrie tecniche per il sostegno all’imprenditoria cinematografica – MIBACT

Ai sensi dell’art. 12 del d.lgs. n. 28/2004 è stato istituito il Fondo per la produzione, la distribuzione, l’esercizio e le industrie tecniche cinematografiche, nel quale sono affluite le risorse presenti nei soppressi Fondi che erano stati istituiti dalle leggi n. 1213 del 1965, n. 819 del 1971, n. 378 del 1980 e n. 153 del 1994, gestiti dalla Sezione di credito cinematografico e teatrale della BNL S.p.A., che ha continuato ad operare fino al 31 dicembre 2006, come gestione stralcio, in attesa della scelta, a seguito di gara pubblica, del nuovo ente gestore.

In data 30 giugno 2012 il Raggruppamento Temporaneo di Imprese<sup>7</sup> RTI Artigiancassa – BNL, ha sottoscritto, dopo l’emissione del decreto di assegnazione definitiva, la Convenzione per la gestione del Fondo destinato alla produzione, distribuzione ed esportazione di prodotti cinematografici, nonché all’esercizio

<sup>7</sup> L’attività a cui il soggetto Gestore è stato chiamato ad operare nell’anno 2014, ha trovato riferimento normativo nel citato d.lgs. 28 del 2004, nel d.m. 12 aprile 2007 e nel d.m. 8 febbraio 2013, emesso dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBACT) nel 2013.

cinematografico. La durata della convenzione è triennale e decorre dal 1° luglio 2012 al 30 giugno 2015.

Nel corso del 2014 sono state deliberate 111 agevolazioni per circa complessivi 17 milioni di euro (285 agevolazioni per euro 45,1 milioni nel 2013) ed erogate 638 operazioni, per complessivi 27,6 milioni di euro (675 operazioni per 37,4 milioni di euro nel 2013).

Per quanto concerne le spese di gestione, in base ad una convenzione stipulata tra il RTI e il MIBACT<sup>8</sup>, ministero vigilante, viene riconosciuta al Gestore una commissione annua pari a 1,17 milione di euro (oltre IVA), accreditata direttamente dal MIBACT e che non grava sulle disponibilità del Fondo. Tale compenso è onnicomprensivo di tutte le spese salvo le ispezioni presso i beneficiari e il rimborso delle spese legali, a carico del Fondo<sup>9</sup>.

In termini di operatività nel 2014 sono state presentate 527 richieste di agevolazioni, con un tasso di accoglimento del 23,91 per cento. Non è stato possibile quantificare il tempo medio di erogazione<sup>10</sup>.

Il Fondo presenta complessivamente crediti in sofferenza<sup>11</sup> per circa 174,8 milioni euro, a fronte di somme recuperate per 331 mila euro.

<sup>8</sup> Per completezza di esposizione, si rammenta che il MIBACT, con nota del 19 novembre 2009, in occasione del versamento effettuato in tesoreria unica sulla contabilità speciale 5140, ha disposto la gestione separata dal Fondo della quota destinata al *“Settore dello spettacolo dal vivo”* e alle *“Esigenze delle fondazioni lirico – sinfoniche”*, la cui disponibilità residuale al 31 dicembre 2014 è pari a circa 40 mila euro. Allo stesso modo, viene gestita separatamente, sulla base di una convenzione quadro stipulata tra la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della Gioventù ed il MIBACT, la somma versata per la *“promozione della cultura cinematografica tra i giovani”* la cui disponibilità residuale al 31 dicembre 2014 era pari a 2 mila euro.

<sup>9</sup> Le spese gravanti sulle risorse del Fondo ammontano complessivamente a 166,86 migliaia di euro, riconducibili in via prevalente alle spese legali per iniziative giudiziali ed extragiudiziali intraprese dal RTI per la tutela del Fondo, per 121,97 migliaia di euro. In aggiunta, vi sono spese relative alle operazioni disposte dal MIBACT per l'attribuzione di contributi sugli incassi per 18,44 migliaia di euro e spese per 12,93 migliaia di euro relative a polizze assicurative stipulate a tutela di specifici finanziamenti, garantiti da ipoteche o altre tipologie di garanzia. La restante parte, pari a 13,52 migliaia di euro, riguardano le attività di verifica su costi e ricavi dei film e segnatamente le perizie quinquennali rilasciate dai Certificatori per residue operazioni a valere sulla legge n. 153 del 1994 nonché l'abbonamento annuale *“Cinetel”*.

<sup>10</sup> In relazione al tempo medio di erogazione del capitale e al numero dei beneficiari delle agevolazioni, il Gestore ha precisato che *“...per le operazioni di c/interessi, riguardanti i contributi sulle rate di mutuo pagate, non è possibile esporre dati temporali, in quanto vengono attivate su segnalazione di avvenuto pagamento da parte dell'Ente erogante; alcune erogazioni non sono state temporalmente qualificate, in quanto vengono disposte direttamente dal MIBACT; per le restanti operazioni i tempi variano, sulla base della rispettiva normativa di riferimento, tra i 3 e i 5 anni dalla data della prima erogazione per concludere l'intervento agevolativo”*. Pertanto, i dati esposti nella tabella di cui all'Allegato 2 si riferiscono alla prima erogazione collegata all'esercizio, cui sono seguite altre erogazioni (anche negli esercizi successivi) e si riferiscono a stipule perfezionate anche negli esercizi precedenti.

<sup>11</sup> In data 24 giugno 2014 l'Ente gestore (RTI) ha proposto al Comitato Cinema il passaggio a perdita dei residui crediti inesigibili, derivanti da n. 107 finanziamenti con esposizione complessiva, rilevata al 30 aprile 2014, di circa 52,5 milioni di euro, concessi a valere sul Fondo di Intervento Produzione/Consolidamento di cui alla legge n. 819 del 1971 ed il trasferimento dei diritti e materiali filmistici a favore del MIBACT e per esso a favore di Istituto Luce Cinecittà S.r.l. La Direzione Generale Cinema ha approvato con d.d. del 27/3/2015 il passaggio a perdita della somma suddetta ed il trasferimento dei diritti di sfruttamento allo Stato delle 107 opere filmiche in questione. In data 14 ottobre 2014 l'Ente gestore (RTI) ha proposto al Comitato Cinema il passaggio a perdita dei residui crediti inesigibili, derivanti da n. 157 finanziamenti, concessi a valere sulla legge n. 153 del 1994, con esposizione complessiva, rilevata al 31 agosto 2014, di circa 40 milioni di euro, ed il trasferimento dei diritti e materiali filmistici a favore del MIBACT e per esso a favore di Istituto Luce Cinecittà S.r.l. Nel corso dell'esercizio 2014 il Gestore ha attivato confronti con il MIBACT al fine di portare a definizione l'attività che è comunque proseguita con il perfezionamento di 25 operazioni di cessioni di diritti.

## 2.2. Società finanziaria di promozione della cooperazione economica con i Paesi dell'Est europeo - Finest

### 2.2.1. Fondo Venture Capital per l'area balcanica – MISE

Il Fondo *Venture Capital*<sup>12</sup> per l'area balcanica è finalizzato al finanziamento di interventi della Finest S.p.A. per favorire la costituzione di imprese in Albania, Bosnia, Croazia, Macedonia, Serbia, Montenegro, Kosovo, attraverso l'acquisizione di quote aggiuntive di capitale di rischio (*venture capital*) in società o imprese costituite o da costituire nei suddetti Paesi<sup>13</sup>.

Entro otto anni dall'acquisizione della partecipazione, le imprese si impegnano a riacquistare la quota sottoscritta da parte della Finest S.p.A., dando luogo al carattere di rotatività dell'investimento.

L'anno 2014 è stato un anno di limitata operatività del Fondo, con l'acquisizione di una nuova partecipazione in Albania<sup>14</sup>.

Il Fondo, a fronte di un portafoglio delle partecipazioni detenute da Finest S.p.A. a valere sul Fondo per complessivi 4,1 milioni di euro relative a 12 società partecipate, presenta crediti in sofferenza<sup>15</sup> per 1,3 milioni di euro.

Le spese di gestione del Fondo riguardano principalmente il compenso riconosciuto al Gestore per l'esercizio 2013, pari a 153,59 migliaia di euro e per la restante parte, pari a 0,37 migliaia di euro, alle spese bancarie e per imposte di bollo.

Considerata la limitata operatività del Fondo, i costi rappresentano oltre la metà dei capitali erogati e il tasso di erogazione del capitale rispetto alle disponibilità iniziali risulta pari al 8,01 per cento (7,57 per cento se si considerano anche le altre entrate conseguite in corso d'anno).

## 2.3. Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.

### 2.3.1. Fondo rotativo per l'attivazione della progettualità degli Enti locali e territoriali – MEF

Istituito dall'art. 1, comma 54 della legge 28 dicembre 1995, n. 549, il Fondo rappresenta uno strumento di attivazione della progettualità degli Enti locali e territoriali, per incentivare la realizzazione di progetti effettivamente cantierabili, razionalizzando ed accelerando la spesa per investimenti delle Amministrazioni e degli Enti pubblici<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Legge 26 marzo 2001, n. 84, art. 5, comma 2, lettera g).

<sup>13</sup> Il Fondo è operativo dal 2004, sulla base della convenzione stipulata (in data 28 aprile 2004, esecutiva dal successivo mese di luglio) con il Ministero delle attività produttive, con una dotazione iniziale di 6,43 milioni di euro, incrementata di 1,75 milioni di euro (trasferito alla gestione del Fondo a fine 2005).

<sup>14</sup> Tale acquisizione ha comportato l'erogazione di 300 mila euro. Nel 2014 non vi sono state nuove delibere per impegni incrementali. Il Consiglio di Amministrazione nel corso del 2014 ha approvato 14 interventi partecipativi per un complessivo importo di 9,1 milioni di euro.

<sup>15</sup> Tale ammontare si riferisce per 1,11 milioni di euro, ad operazioni per le quali è stata aperta la procedura di concordato preventivo; per 98 mila euro a fallimenti e la restante parte, pari a 132 mila euro, a crediti incagliati. In particolare le posizioni in contenzioso suddette, rispetto al portafoglio detenuto rappresentano il 32,97 per cento dello stesso. In aggiunta, vi sono operazioni "sotto osservazione" per motivi connessi allo stato della società proponente e/o della partecipata estera e/o del progetto finanziato, pari a 971 mila euro che corrispondono al 23,84 per cento del portafoglio detenuto.

<sup>16</sup> E' stata prevista la finanziabilità del 100 per cento anziché del 90 per cento dell'importo delle spese tecniche, sempre con il limite che l'anticipazione non possa essere superiore al 10 per cento del costo presunto dell'opera; è stata disposta l'abolizione della prescrizione di restituzione dell'anticipazione obbligatoriamente in unica soluzione; sono stati prolungati i termini massimi per la restituzione dell'anticipazione, da due a quattro anni, se le somme sono finalizzate alla progettazione definitiva e/o esecutiva, e da tre a cinque anni negli altri casi. Successivamente, con circolare n. 1227 del 1998, sono state introdotte innovazioni in merito alle commissioni dovute a titolo di rimborso e