ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XIV
n. 1

RELAZIONE

DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

(Per l'esercizio finanziario 2007)

Trasmessa alla Presidenza il 26 giugno 2008

VOLUME I

TIPOGRAFIA DEL SENATO

PAGINA BIANCA

INDICE

Volume I

Introduzione ..... *Pag.* 7

PREMESSA

CAPITOLO I. *Gli andamenti e le tendenze della finanza pubblica* » 39

1. Premessa ..... » 39
2. La politica di bilancio per il 2007 ..... » 42
3. Il conto delle Amministrazioni pubbliche ..... » 47
4. La finanza regionale e locale e la spesa sanitaria .. » 58
5. La manovra di bilancio per il 2008 ..... » 98

Appendice: I conti pubblici di Italia, Francia e Germania a dieci anni dall'ammissione nell'Unione Monetaria Europea ..... » 109

CAPITOLO II. *Le gestione del Bilancio dello Stato* ..... » 116

1. I saldi di bilancio ..... » 117
2. La gestione dell'entrata ..... » 126
3. La gestione della spesa ..... » 204
4. Il conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei Ministri ..... » 271
5. I Fondi di rotazione ..... » 289

Tavole ..... » 337

CAPITOLO III. *La gestione del Patrimonio dello Stato* ..... » 355

1. Le risultanze nell'esercizio 2007 del conto generale del Patrimonio dello Stato ..... » 355
2. Attività finanziarie ..... » 360
3. Attività non finanziarie prodotte ..... » 366
4. Attività non finanziarie non prodotte ..... » 383
5. Passività finanziarie ..... » 387
6. Le risultanze dei conti allegati ..... » 400
7. Considerazioni conclusive ..... » 401

CAPITOLO IV. *La legislazione di spesa e i mezzi di copertura* » 402

1. Premessa ..... » 402
2. Dati e valutazioni d'insieme ..... » 405
3. Le tecniche di quantificazione degli oneri ..... » 410
4. Le modalità di copertura ..... » 412

5. La legge finanziaria e la copertura degli oneri di natura corrente ..... Pag. 418
6. 1 decreti legislativi ..... » 420

Tavole ..... » 427

CAPITOLO V. *L'ordinamento contabile* ..... » 433

1. Premessa ..... » 433
2. La classificazione di bilancio per missioni e programmi ..... » 438
3. Documento di programmazione e legge finanziaria . » 451
4. Le norme di contenimento della spesa ..... » 458
5. Finanza pubblica e riforma del titolo V, parte II della Costituzione ..... » 470

CAPITOLO VI. *Il ruolo guida della Presidenza del Consiglio dei Ministri: indirizzi programmatici e raccordi amministrativi* ..... » 479

1. La definizione del quadro programmatico ..... » 479
2. La riarticolazione delle funzioni ..... » 482
3. Gli indirizzi nel processo di formazione del bilancio e di pianificazione strategica ..... » 484
4. Le misure per la semplificazione, il riassetto e la qualità della regolazione ..... » 487
5. I raccordi con le Autonomie ed il ruolo delle Conferenze ..... » 491

CAPITOLO VII. *L'organizzazione* ..... » 495

1. Considerazioni di sintesi ..... » 495
2. Organizzazione amministrativa e *spending review* .. » 496
3. Organizzazione amministrativa legge finanziaria 2007 ..... » 499
4. Organizzazione amministrativa e struttura del bilancio per missioni e programmi ..... » 512
5. La direttiva «per una Pubblica Amministrazione di qualità» ..... » 515
6. L'organizzazione del Governo nella legge finanziaria 2008 ..... » 517
7. Osservazioni conclusive ..... » 522

Tavole ..... » 525

CAPITOLO VIII. *Il personale* ..... » 551

1. Considerazioni di sintesi ..... » 551
2. La relazione al Parlamento sul costo del lavoro pubblico negli anni 2003-2005. Rinvio ..... » 552
3. Le relazioni sindacali nel settore pubblico e il «*Memorandum d'intesa*» del gennaio 2007 ..... » 554
4. L'evoluzione della spesa per il personale ..... » 558

5. Il finanziamento della contrattazione collettiva e la spesa per i rinnovi contrattuali . . . . . *Pag.* 565
6. La contrattazione integrativa . . . . . » 570
7. La stabilizzazione del personale precario . . . . . » 573
8. Problematiche emerse nell'esperienza di «contrattualizzazione» del lavoro pubblico . . . . . » 575
9. Le dimensioni e la distribuzione territoriale del personale . . . . . » 577
10. Le misure contenute nella legge finanziaria 2008 . . » 580

Tavole . . . . . » 591

PAGINA BIANCA

Introduzione del Presidente della Corte dei Conti

L'odierna udienza delle Sezioni Riunite è solo una delle sedi in cui si esercita la funzione giurisdizionale della Corte, ma è certamente quella più peculiare perché la decisione che, al termine, viene pronunciata dà giuridica certezza alle risultanze del rendiconto dello Stato e, a norma di legge, costituisce momento procedurale necessario per la presentazione del conto consuntivo da parte del Governo al Parlamento per la sua approvazione con legge.

Viene qui perciò in evidenza anche la figura, propria della Corte, di cerniera tra Governo e Parlamento.

Come è per ogni giudizio la certezza cui approda la decisione è basata sulla documentazione a conoscenza della Corte e, per ciò stesso, è da essa delimitata.

Un compito aggiuntivo e più espansivo di vera e propria certificazione delle risultanze contabili sarebbe quanto mai utile ove si voglia dare al Parlamento e ai cittadini la certezza della veridicità e completezza dei conti predisposti dagli organi tecnici del Governo.

Occorrono a ciò due condizioni: la prima, di concreta fattibilità, è il dare, con legge, alla Corte, in sede di controllo, l'accesso diretto alle banche dati contabili di ogni pubblica amministrazione. La seconda è il potersi avere la credibilità dei risultati delle verifiche: credibilità da garantire attraverso la realizzazione della piena indipendenza, anche finanziaria, dal Governo in concreta attuazione dell'art. 100, ultimo comma, della Costituzione e realizzando quanto espresso dall'o.d.g. del Senato n. G91.100 (254a seduta – XV legislatura) votato da entrambi gli schieramenti politici.

Il giudizio di parifica, questo giudizio, è il momento di congiunzione tra il potere di controllo e la funzione giurisdizionale della Corte.

Mostra perciò, plasticamente, come queste due funzioni siano realmente i due lati di una stessa rete di protezione e garanzia della finanza pubblica.

Finanza pubblica che è bene primario perché strumentale ed indispensabile al soddisfacimento di ogni bisogno sociale, alla realizzazione delle condizioni stesse del vivere civile così che può dirsi che la tutela di essa è seconda solo a quella della vita.

Protezione necessaria perché nessuno possa usarne per scopi non consentiti dalla legge e, attraverso la funzione giurisdizionale, vi sia il deterrente per chi voglia distorcerla a proprio vantaggio ma anche il riconoscimento del corretto uso fattone dagli amministratori onesti.

Garanzia che il controllo della Corte dà ai cittadini che il denaro da essi obbligatoriamente versato attraverso le imposte venga usato in conformità e per scopi voluti dalla legge, che si raggiungano, effettivamente, gli obiettivi stabiliti dal decisore politico, che si rispettino i canoni di buona e sana gestione come richiesto anche dall'Unione Europea.

Ma il giudizio di parifica, proprio con l'unire le risultanze del controllo con la pronuncia giurisdizionale, dimostra chiaramente come è possibile - anzi è già nel sistema - che il controllo, in determinati casi e modi, possa sfociare in una decisione giurisdizionale, di mero accertamento, della Corte.

Ciò perché vi sia maggiore certezza delle risultanze del controllo; tutela dell'Amministrazione - come tale e non a protezione di singole situazioni soggettive - per le attività da essa correttamente poste in essere nella gestione; possibilità per l'amministratore locale ed anche per il contribuente di chiedere che la Corte accerti

quali siano le ragioni, di ordine solo finanziario o burocratico, che impediscono la realizzazione di opere o di programmi di spesa, previsti a beneficio della collettività, e come se ne possano rimuovere le cause al fine di evitare spreco di denaro pubblico.

E' importante, è necessario che il controllo della Corte abbia una reale effettività, nell'esplicarsi e nelle conseguenze concrete di esso.

Il Parlamento, il Governo non possono non dare alla Corte i mezzi, soprattutto giuridici, per raggiungere quell'obiettivo.

Non possono perché è avvertito fortemente dai cittadini il bisogno di un controllo reale su sprechi, su opere non compiute, su fondi stanziati e non utilizzati o male utilizzati su tante inefficienze che sono sotto gli occhi di tutti e che provocano impoverimento di risorse e di beni pubblici.

Deludere le attese dei cittadini su questi temi che sono costantemente portati all'attenzione dai mezzi di informazione e richiedono interventi normativi a costo zero, sui quali potrebbero facilmente convergere le forze politiche tanto di maggioranza quanto di opposizione, fa correre il rischio forte della sfiducia dei cittadini verso le istituzioni: sfiducia che è l'antitesi stessa, l'annullarsi del "buon governo".

Certo i magistrati della Corte sono portatori dell'interesse all'esercizio delle funzioni dell'Istituto, tuttavia un disegno di potenziamento di esse, e segnatamente del controllo, comportando necessariamente un aumento di compiti e responsabilità, in aggiunta a quelli attuali già gravosi, potrebbe anche dar luogo a qualche, eventuale, sporadico episodio di rifiuto.

Ma un tale potenziamento risponde all'interesse del Governo di dimostrare, nei fatti, che vuole porre in campo ogni mezzo possibile per ottenere il miglior funzionamento della Pubblica Amministrazione e per massimizzare i benefici risultanti da ogni spesa.

Risponde all'interesse del Parlamento di avere dalla Corte il massimo ausilio possibile, anche al fine di coordinamento del sistema complessivo di finanza pubblica, così come previsto in Costituzione, come ripetutamente affermato dalla Corte Costituzionale, come da ultimo espressamente normato dall'art. 3, comma 65, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, senza dimenticare la grande prova di fiducia che il Parlamento ha dato alla Corte disegnando per essa un particolare procedimento di disciplina regolamentare delle proprie funzioni di controllo.

Ma soprattutto un tale potenziamento risponde – ed è quel che più conta – all'interesse dei cittadini che sempre più vedono nella Corte l'istituzione capace di contribuire a dare la speranza, anzi la certezza, di un'Amministrazione via via più efficiente, più attenta ai risultati e non ai meri adempimenti.

Ove le forze politiche condividano l'obiettivo spetterà, ovviamente, al Parlamento nella sua sovranità adottare le norme ritenute più opportune, idonee anche a conciliare una maggiore efficienza della funzione del controllo con procedure che tutelino, in modo assoluto, lo status di magistrato: norme a cui la Corte adempirà con prontezza, capacità e piena e leale collaborazione, essendo ovvio che ogni magistrato della Corte senta pienamente il dovere di prestare obbedienza alla legge pur se, in ipotesi, possa ritenere preferibile un diverso disegno normativo.

Dovrà essere poi adempimento doveroso del Consiglio di Presidenza, competente per le assegnazioni di funzioni ai magistrati, individuare, per i compiti da svolgere, i magistrati professionalmente capaci e meritevoli, senza indulgere ad automatismi che deprimono i migliori e, spesso, non raggiungono gli scopi voluti.

E' con l'esprimere questi moti del mio animo, con questi auspici verso Parlamento e Governo che do ora la parola al relatore per il giudizio, Presidente Balsamo.

Considerazioni generali

INDICE

Il Rendiconto generale dello Stato per il 2007

La finanza pubblica nel confronto europeo

Le entrate

L'ordinamento contabile

La legislazione di spesa

L'organizzazione amministrativa e i sui addetti

La finanza locale e il Patto di stabilità interno

La spesa sanitaria

Gli interventi in campo previdenziale

Osservazioni conclusive

Il Rendiconto generale dello Stato per il 2007

1. Le risultanze del Rendiconto generale dello Stato per il 2007 ricalcano l'andamento del 2006. I saldi di bilancio scontano, dal lato dell'entrata, il buon andamento del gettito legato alla crescita economica, ai provvedimenti tributari e all'accresciuto livello di adesione agli obblighi fiscali e riflettono, sul versante della spesa, le contrapposte spinte provenienti dalle misure di contenimento recate dalla legge finanziaria e dagli interventi espansivi adottati in corso d'anno.

Il saldo delle partite finali di competenza mantiene un valore positivo, anche se inferiore a quello del precedente esercizio. Il risparmio pubblico consolida l'attivo. Migliorano, altresì i corrispondenti saldi di cassa.

Restano aperte le problematiche che direttamente si riferiscono alla trasparenza e alla leggibilità del Rendiconto generale dello Stato, solo in parte avviate a soluzione con la nuova classificazione della spesa per missioni e programmi.

Ulteriori passi vanno compiuti – soprattutto sul piano dei meccanismi legislativi di spesa e degli assetti organizzativi – al fine di recuperare il ruolo del bilancio nell'allocazione delle risorse e di valorizzare l'utilità del consuntivo come strumento di verifica dell'attuazione delle politiche pubbliche di settore.

Permangono, per altro verso, i limiti di significatività del bilancio dello Stato, riconducibili, da un lato, al suo progressivo ridimensionamento rispetto alle grandezze del Conto economico delle Amministrazioni pubbliche e, dall'altro, alla presenza di sistemazioni contabili di varia natura, che tolgono visibilità agli effettivi andamenti gestori dell'anno di riferimento.

La Corte, da parte sua, ha progressivamente focalizzato l'attenzione sull'attendibilità e sulla affidabilità dei dati esposti nel Rendiconto generale dello Stato, utilizzando in modo combinato lo strumento dell'*audit finanziario contabile* e il ricorso a indagini dirette ad accertare la regolarità dei procedimenti di spesa seguiti dall'Amministrazione in alcuni cruciali settori di intervento.

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

Segnali di preoccupazione, anche su tale terreno, derivano dalle vicende gestorie degli ultimi anni. A fianco del fenomeno delle regolazioni contabili e debitorie, peraltro insufficientemente monitorate dalla stessa Amministrazione, si è venuta formando una considerevole massa di debiti pregressi, che mette in crisi l'annualità del bilancio e la reale rappresentatività del conto consuntivo.

Su tali fenomeni la Corte si ripromette di affinare progressivamente le sue metodologie di indagine e di valutazione, contando sulla collaborazione delle Amministrazioni e sul prezioso apporto degli organismi di indirizzo e di coordinamento in materia di conti della finanza pubblica.
Nel quadro delle misure di contenimento della spesa, una notazione di rilievo merita la verifica, effettuata dalla Corte, del funzionamento, limitatamente al bilancio dello Stato, della cosiddetta regola del 2 per cento che, come è noto, non è stata confermata nella legge finanziaria per il 2008.
Contrariamente al biennio precedente, nel quale si era manifestata una sua sostanziale tenuta, per il 2007 il limite di incremento stabilito risulta, a causa delle manovre espansive adottate in corso d'anno, ampiamente superato per tutte le categorie interessate, ad eccezione dei consumi intermedi. Tale esito ha finito per compromettere il conseguimento dei risultati attesi per l'intero arco triennale interessato dalla norma.

La finanza pubblica nel confronto europeo

2. Il 2007 è stato un anno positivo per i conti pubblici in un contesto economico ancora favorevole ma declinante. La crescita del prodotto si è attestata all'1,5 per cento, un valore più che doppio rispetto al tasso medio registrato nella prima metà del decennio, ma inferiore alle attese e allo stesso risultato del 2006. Il rapporto deficit/Pil è sceso all'1,9 per cento, mezzo punto al di sotto del valore originariamente programmato, mentre il saldo "strutturale" è migliorato, nel biennio 2006-2007, di circa tre punti percentuali, vale a dire quasi il doppio di quanto richiesto dalle raccomandazioni della Commissione europea. L'avanzo primario è tornato su valori importanti (oltre il 3 per cento del Pil), con un incremento rispetto al 2006 di poco meno di due punti.
Il rapporto debito/Pil ha invertito la tendenza alla crescita passando dal 106,5 al 104 per cento, migliorando l'obiettivo posto dai documenti programmatici.
Grazie a questi risultati si sono creati i presupposti per la avvenuta cancellazione della Procedura di disavanzo eccessivo aperta dalle autorità europee nei confronti dell'Italia nell'estate del 2005.

3. Come per il 2006 il merito per i considerevoli risultati macro-contabili non consente di trascurare che il riequilibrio ha continuato a realizzarsi con modalità difformi da quelle prescritte dagli stessi documenti programmatici governativi e dalle tendenze osservate negli altri principali paesi europei.

Anche per il 2007, infatti, si devono ripetere le considerazioni avanzate nella Relazione dello scorso anno. Mentre si è consolidata la tendenza alla crescita della spesa per interessi (+12 per cento) – con la cessazione del lungo periodo che ci ha riservato un "dividendo" positivo attribuibile all'effetto euro - modeste hanno seguitato a risultare le azioni di contenimento della spesa corrente primaria, che appare ridotta di solo lo 0,2 per cento sul Pil tra il 2005 e il 2007 e della spesa primaria totale, sostanzialmente invariata sul prodotto se misurata al netto degli oneri straordinari.

I progressi ottenuti in termini di saldi e di debito pubblico sono, pertanto, riferibili ancora per il 2007 al forte incremento delle entrate delle Amministrazioni pubbliche e, in particolare, alla crescita delle entrate fiscali, la cui pressione sul Pil è aumentata di ben 1,2 punti rispetto al 2006, raggiungendo il 43,3 per cento: valore inferiore di solo lo 0,4 per cento al massimo storico verificato nel 1997 (l'anno dello sforzo fiscale che, con la "tassa straordinaria per l'Europa", doveva consentire l'ammissione all'Unione monetaria). E' da rimarcare, in tema di entrate, l'inattesa rapidissima espansione del gettito tributario delle amministrazioni locali (quasi il 7 per cento rispetto al 2006, anno di per sé di forte crescita), soprattutto nel comparto delle imposte dirette, a seguito dell'ampio ricorso, molto superiore alle previsioni, alla leva fiscale, anche sotto forma di maggiorazione di aliquote disposte dalle regioni in disavanzo strutturale sanitario. Un aumento di pressione fiscale da guardare con preoccupazione perché destinato a fronteggiare spese dal limitato contenuto discrezionale.

4. Se si guarda all'interno della spesa pubblica, si possono mettere in evidenza tendenze diversificate che, tuttavia, non permettono di attenuare il giudizio preoccupato sull'inadeguatezza e, anche, sulle difficoltà oggettive degli interventi di contenimento via via sperimentati.

Nel 2007, si registrano segni di rallentamento delle spese di personale delle Amministrazioni pubbliche e delle prestazioni sociali in natura che, sostanzialmente,

incorporano parte della spesa sanitaria. Ma i migliori risultati conseguiti non offrono certezze quanto al loro grado di permanenza: nel caso dei redditi da lavoro il rallentamento è più da attribuire a rinvii dei rinnovi contrattuali che non alla rimozione dei numerosi fattori di lievitazione della spesa sui quali la Corte si è soffermata, con una serie di analisi, negli ultimi anni. Quanto ai progressi connessi alle disposizioni del Patto per la salute, si tratta di valutarli con prudenza, poiché all'effettivo contenimento della spesa farmaceutica fa riscontro il mero rinvio delle spese connesse al rinnovo dei contratti e delle convenzioni con i medici di medicina generale e l'aumento dei consumi in senso stretto.

Per le altre spese correnti, si deve rilevare il consueto andamento oscillante dei consumi intermedi (soprattutto acquisti di beni e servizi) in lieve ripresa rispetto al 2006, essenzialmente per la dinamica piuttosto sostenuta (quasi il 4 per cento) registrata nel conto delle Amministrazioni locali. E ciò a conferma dei margini ormai molto stretti di ulteriore compressione di tale componente di spesa, la cui incidenza sulle uscite complessive resta, peraltro, di entità modesta (10,6 per cento).

Le prestazioni sociali in denaro – costituite in larga misura dalla spesa per pensioni – sono aumentate rapidamente nel 2007 (5,2 per cento), soprattutto nella componente diversa dalle pensioni, a seguito delle prestazioni a sostegno del reddito delle famiglie introdotte con la finanziaria per il 2007.

Al netto di complesse contabilizzazioni di operazioni straordinarie, le spese in conto capitale sono rimaste pressoché stabili in termini di Pil. Anche gli investimenti fissi hanno segnato una crescita non troppo diversa da quella del prodotto (in termini nominali), restando pertanto molto al di sotto degli obiettivi programmatici di rapido rilancio assunti con i documenti di governo. L'attività di investimento è risultata meno dinamica nelle Amministrazioni locali. Si segnala, in ogni caso, la complessità di un settore nel quale la ripresa effettiva discende più da una continuativa e intensa attività di progettazione che dalla mera messa a disposizione di maggiori risorse finanziarie.

Le entrate

5. Nel 2007 si conferma, da un lato, la tendenza ad un progressivo miglioramento della complessiva gestione del sistema impositivo, e, dall'altro, il persistere di antiche carenze e l'insorgere di nuove criticità e di nuovi rischi.

Valutazioni positive attengono, non solo alla ininterrotta, ancorché ridimensionata, crescita delle entrate finali (soprattutto tributarie), ma anche all'aumentata quota di accertamenti riscossi e versati, alla diminuzione delle entrate *una tantum* (ridotte di un terzo rispetto all'esercizio 2006), al calo dell'incidenza sul totale delle entrate tributarie di natura volontaria, aleatorie o comunque soggette a grande variabilità. L'esercizio 2007 fa registrare, quindi, un miglioramento della composizione del gettito dal punto di vista strutturale; un miglioramento sicuramente riconducibile anche al recupero a imposizione di consistenti basi imponibili tradizionalmente erose, eluse od evase. Particolarmente significativi sono i risultati della lotta all'evasione, in termini non solo di maggiore imposta accertata attraverso i controlli, ma anche di aumentata capacità di riscossione degli importi iscritti a ruolo e, soprattutto, di maggiore adesione spontanea all'adempimento dell'obbligazione tributaria da parte dei contribuenti.

Gli elementi di cui si dispone – a cominciare dalla crescita dell'IVA ben al di sopra di quella dei consumi (ad aliquote invariate) – consentono di ritenere che ci si trova effettivamente in presenza di una più ampia adesione spontanea sulla cui dimensione e strutturalità è necessario tuttavia mantenere un atteggiamento prudente.

Sulle dimensioni del maggior gettito dovuto a comportamenti più virtuosi da parte dei contribuenti sono anche state formulate stime ufficiali che, pur nella loro accuratezza, sono tuttavia soggette al limite di non poter distinguere quanta parte del maggior gettito non spiegato dalla crescita del Pil e dalle innovazioni legislative sia attribuibile alla maggiore adesione spontanea e quanta, invece, dipenda da inevitabili approssimazioni ed errori di stima. Di qui i rischi connessi all'eventuale utilizzo di un extra gettito così quantificato per finanziare nuovi e permanenti impegni di spesa.

Anche le prime informazioni sui risultati a consuntivo delle misure fiscali introdotte con la finanziaria per il 2007 (disponibili anche grazie all'apporto conoscitivo offerto dalla stessa Amministrazione) inducono a guardare con prudenza all'efficacia degli interventi. Il saldo netto della manovra, prevista *ex ante* in 16,6 miliardi, dovrebbe essere ridimensionato a consuntivo di una percentuale tra il 17 ed il 20 per cento.

Un esempio della scarsa affidabilità delle stime, quando si ha a che fare con i comportamenti dei contribuenti, è offerto dall'effetto diretto di adeguamento alle soglie di congruità degli studi di settore: il maggior gettito, stimato *ex ante* in 1.600 milioni, risulta a consuntivo ridimensionato di oltre un terzo, commisurandosi ad un solo miliardo. Ciò induce ad interrogarsi sugli effetti che potranno avere le più recenti innovazioni introdotte proprio in tema di studi di settore e che, com'è noto, fanno ricadere sugli uffici l'onere della prova per avvalorare l'attribuzione dei maggiori ricavi o compensi derivanti dagli indicatori di normalità economica.

Così come interrogativi si pongono in termini di rischi di incertezza e di conflittualità connessi all'applicazione del nuovo regolamento del MEF, che, fra l'altro, attribuisce al Dipartimento delle finanze poteri di emanazione di direttive interpretative della legislazione tributaria, vincolanti per l'Agenzia delle entrate. Né rassicurante appare la vicenda dell'assunzione da parte dell'Agenzia delle entrate di nuovo personale da destinare ai controlli, ma con il vincolo di utilizzare gli idonei di precedenti concorsi, quasi si trattasse del riconoscimento di diritti soggettivi di singoli e non già dell'attenta e severa ricerca di persone dotate di elevata professionalità ed attitudine ad operare nell'area dei controlli fiscali, non solo per moltiplicarli, ma anche e soprattutto per migliorarli.

6. Sviluppi positivi e permanere di carenze antiche vanno segnalati anche per ciò che attiene alla gestione contabile del bilancio dell'entrata.

Positive le innovazioni del bilancio 2008, verificate dalla Corte nella loro applicazione sperimentale al bilancio 2007. Bilancio e rendiconto potranno tuttavia diventare strumenti di effettivo monitoraggio dell'evoluzione strutturale o meno del gettito nella misura in cui si farà chiarezza sulla natura di una serie di proventi che ora vengono classificati, non senza ottimismo, fra le entrate ricorrenti: in particolare, nel caso delle entrate extra tributarie, le entrate ricorrenti ammontano ad appena 392 milioni, mentre le una tantum individuate dalla Corte risultano pari a 5,3 miliardi.

Un maggior realismo va constatato nella rappresentazione in bilancio dei residui attivi da riscuotere, abbattuti del 68 per cento, peraltro con procedure sempre più opportunamente basate su metodi e criteri di classificazione analitica, e non più complessiva, del loro grado di esigibilità. Restano da analiticamente esplorare le cause che hanno portato alla formazione di una massa di residui attivi che in partenza assommavano a ben 351 miliardi, e che, anche dopo il drastico abbattimento operato, si

cifrano a fine 2007 in oltre 126 miliardi, mentre il loro indice di riscossione netta (per effetto del mancato versamento di riscossioni degli anni precedenti) è stato nell'esercizio addirittura negativo.

Si conferma la necessità di una più attenta e consapevole gestione delle entrate extra tributarie (tra cui le multe e le sanzioni non tributarie) per le quali gli accertamenti si trasformano in riscossioni solo per poco più della metà, rispetto al 94 per cento delle entrate tributarie. I residui attivi, da parte loro, sempre per le entrate extra tributarie, hanno un indice di riscossione che è stato in media del 2 per cento nel corso degli ultimi quattro anni, anche se i residui stessi, dell'ordine di poco meno di 8 miliardi, ai fini della rappresentazione in bilancio vengono tutti ottimisticamente classificati come "di riscossione certa quantunque ritardata".

L'ordinamento contabile

7. Il difficile processo di attuazione della legge di riforma del bilancio del 1997 ha mostrato significativi progressi, ponendo le premesse per un collegamento del nostro ordinamento con i principi contabili internazionali del settore pubblico e, in particolare, con quelli condivisi in sede di Unione europea.

La riclassificazione in senso funzionale, adottata in tempi rapidi per il bilancio dello Stato, va sostanzialmente apprezzata. Ma essa deve essere accompagnata da coerenti interventi sul piano organizzativo.

Si pone, ora, l'esigenza di un progressivo affinamento del complesso processo di definizione dei nuovi aggregati decisionali, accompagnato da modifiche normative che avviino a soluzione le questioni emergenti, in primo luogo affrontando il problema dello sviluppo prospettico delle innovazioni introdotte, con particolare riguardo al miglior perseguimento degli obiettivi programmatici.

In questa sede va posto l'accento sulle inevitabili conseguenze gestionali e organizzative: occorre, infatti, assicurare il processo più idoneo al miglior perseguimento degli obiettivi, anche mediante una struttura amministrativa coerente con il disegno funzionale alla base delle missioni e dei programmi. Vanno, al riguardo, utilizzate appieno tutte le potenzialità scaturenti dal nuovo sistema, al fine di ottenere un effettivo miglioramento della gestione in funzione dei risultati.

Un cenno merita il riflesso dell'innovazione sulla struttura della legge finanziaria, le cui disposizioni dovrebbero essere formulate in maniera congrua con gli aggregati definiti nel bilancio, analogamente a quanto operato nel disegno di legge finanziaria per il 2008. L'impostazione iniziale del disegno di legge per missioni e programmi è stata sostanzialmente superata nella legge approvata a causa dell'accorpamento in tre soli articoli introdotto con i maxi emendamenti finali. Ma essa è stata recuperata e ampliata nell'allegato conoscitivo predisposto dalla Ragioneria Generale dello Stato, documento questo

che potrebbe costituire utile strumento per sottoporre al Parlamento una esposizione congiunta dello *stock* consolidato nel bilancio a legislazione vigente e delle correzioni disposte dalla finanziaria.

Sembra, inoltre, necessario ridefinire il ruolo del bilancio gestionale per renderlo idoneo a perseguire gli obiettivi assegnati ai programmi nell'ambito delle missioni, considerato che la sua attuale estrema rigidità limita la possibilità di conseguire i risultati attesi.

Un possibile sviluppo di tale problematica potrebbe essere rinvenuto anche nella strutturale acquisizione del meccanismo introdotto con il comma 507 della legge finanziaria 2007, approfondendo la possibilità di variazioni amministrative che rendano il processo gestionale più funzionale agli obiettivi.

Appare indispensabile tener conto del proliferare, negli anni più recenti, di numerose norme di contenimento della spesa, fondate su disposizioni di deroga a regole generali, che incidono sui normali meccanismi previsti dalla legge per la loro formazione o gestione.

Basti pensare alla cosiddetta regola del 2 per cento, ai limiti posti alle riassegnazioni di entrate o all'impegnabilità mensile della spesa, alla creazione di fondi per la flessibilità o per i debiti pregressi, alla riduzione dei termini di conservazione dei residui, alla sospensione dell'impegnabilità e/o dell'erogabilità, e così via. Sono disposizioni che tentano di far fronte a difficoltà operative mediante modifiche, temporanee o permanenti, a norme di contabilità.

La Corte in proposito sollecita una sistematica revisione della legge e del regolamento di contabilità generale dello Stato, anche in considerazione delle innovazioni intervenute nell'ambito di una complessiva riforma degli strumenti di governo della finanza pubblica.

8. Si attende ancora piena definizione dei rapporti finanziari conseguenti al nuovo assetto delle competenze tra Stato e Regioni, anche per tener conto delle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale.

In tale ambito, occorre provvedere all'armonizzazione dei bilanci pubblici, nel presupposto che la trasparenza dei bilanci costituisca l'indispensabile premessa per un efficace coordinamento della finanza pubblica, anche, e soprattutto, ai fini del controllo affidato alla Corte dei conti sugli enti territoriali.

La legislazione di spesa

9. Per quanto riguarda la legislazione di spesa, il rilievo finanziario dei provvedimenti d'urgenza resta eccezionalmente elevato, essendo pari ad oltre il 90 per cento degli oneri che ricadono sul bilancio triennale.

Questa concentrazione determina gravi effetti negativi, soprattutto per l'inserimento, in sede di conversione, di nuove disposizioni di spesa, che non sono di norma accompagnate da relazioni tecniche in grado di consentire attendibili valutazioni di congruità degli stanziamenti e la cui copertura avviene spesso non soltanto al di fuori della programmazione della spesa effettuata nella sessione di bilancio, ma anche attraverso modalità estranee alla legge di contabilità.

I provvedimenti finanziari più significativi dell'anno sono i due decreti-legge connessi all'utilizzazione dei cosiddetti "tesoretti" a copertura della parte più cospicua degli oneri.

La Corte ha osservato al riguardo che non risponde a criteri di buona pratica di bilancio l'utilizzazione – tanto più in epoca lontana dalla chiusura dell'esercizio – di maggiori entrate, formatesi nel corso dell'esercizio stesso, per finanziare spese certe: ciò, indipendentemente da altri aspetti contingenti, tra cui l'opportunità di avvalersi del ciclo economico favorevole per il percorso di riduzione del debito, potrebbe pregiudicare infatti lo stesso rispetto del saldo netto da finanziare originariamente previsto.

Questa modalità di copertura presenta, inoltre, il rischio che una possibile sottostima delle entrate in sede di costruzione del bilancio a legislazione vigente possa costituire una riserva per la copertura di nuovi oneri, eludendo così elementari esigenze di trasparenza e corretta impostazione del bilancio.

La copertura degli oneri di natura corrente recati dalla legge finanziaria è stata nuovamente caratterizzata dall'utilizzazione di parte del miglioramento del risparmio pubblico. In considerazione della necessità di garantire, nella massima misura possibile, il percorso di miglioramento strutturale dei conti pubblici sarebbe però positiva una riconsiderazione dell'opportunità di utilizzare questa modalità di copertura e di

procedere, invece, al reperimento di effettive nuove risorse a copertura delle nuove spese.

A proposito di legislazione di spesa, va infine richiamata la recente sentenza della Corte costituzionale n. 213 del 2008: in essa la Corte ha dichiarato la illegittimità di una legge regionale che prevedeva la copertura di oneri attuali con entrate future, riaffermando nel contempo la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità, con riferimento all'art. 81 Cost., in sede di giudizio di parificazione (nella specie nel rendiconto generale di una regione a statuto speciale).

L'organizzazione amministrativa e i suoi addetti

10. Gli assetti organizzativi dell'amministrazione hanno assunto, negli ultimi anni, un rilievo di prim'ordine sia nelle politiche di contenimento e riduzione della spesa, sia in quelle di ausilio allo sviluppo economico e produttivo.

Tale rilievo risponde ad una serie di esigenze largamente avvertite, consistenti nel ridurre i costi amministrativi sulla gestione delle imprese, nell'accrescere la produttività delle strutture pubbliche in relazione alle funzioni esercitate, nella semplificazione delle procedure amministrative, nell'eliminazione di adempimenti defatiganti per i cittadini e le imprese, nel restituire efficienza e imparzialità al personale pubblico.

In questa prospettiva sono stati adottati, anche nel 2007, provvedimenti normativi che hanno inteso ridimensionare le strutture ministeriali (in termini sia di apparati che di personale addetto), sopprimere enti pubblici, riordinare e semplificare interi complessi normativi e procedimenti amministrativi, esternalizzare attività e servizi, sottoporre a verifiche costanti il rapporto fra risorse e obiettivi. Il tutto con esiti finora insoddisfacenti.

Gli apparati ministeriali sono stati ridotti nel numero e riportati al disegno tracciato nel 1999, seguíto, in concomitanza con l'inizio della XVI legislatura, da una nuova fase di ristrutturazione interna. La semplificazione normativa ha mosso alcuni passi importanti, ma restano da conseguire ben più consistenti risultati (per il che, la responsabilità della semplificazione è stata attribuita ad un apposito ministro senza portafoglio).

Le innovazioni organizzative sono rimesse, sovente, a procedure complesse e farraginose, che impediscono il sollecito adattamento delle strutture alle mutevoli esigenze. Le articolazioni interne delle Amministrazioni riflettono, il più delle volte, le esigenze del personale addetto, piuttosto che quelle di un'organizzazione razionale ed efficiente. I controlli interni, che avrebbero il compito di verificare costantemente l'economicità delle gestioni pubbliche e l'efficienza operativa dei dirigenti, sono tuttora lontani, nella maggior parte dei casi, dall'aver raggiunto un soddisfacente livello di funzionalità. Le massicce immissioni in ruolo di personale precario rischiano di produrre effetti di irrigidimento a lungo termine delle strutture amministrative.

Mancano ricognizioni attendibili circa gli effetti finanziari delle riforme, dei riordini o delle razionalizzazioni di tempo in tempo previsti dalle norme.

Del tutto insufficiente, infine, l'attenzione che è stata finora prestata ai pur rilevanti "costi organizzativi" derivanti dalla nuova produzione legislativa.

In ogni caso, le tematiche dell'organizzazione amministrativa sono destinate a divenire altrettanti snodi problematici all'interno dei processi d'innovazione che sono stati attivati al fine di accrescere l'efficienza e la qualità della spesa (la *spending review* e la ristrutturazione del bilancio statale per missioni e programmi).

Interventi riformatori sono necessari, sul versante del federalismo amministrativo e fiscale, che richiede allo Stato centrale di sviluppare forti capacità di raccordo e coesione fra le diverse componenti del sistema amministrativo, realizzando – altresì – l'obiettivo di conferire al sistema delle autonomie le funzioni di interesse locale, in attuazione del principio enunciato dall'art. 118, 1° comma, della Costituzione.

11. A sua volta, la materia del personale pubblico è attraversata da problematiche che riflettono, per un verso, la necessità di ammodernare l'assetto delle relazioni sindacali nel settore pubblico e, per altro verso, l'esigenza di accrescere i nessi fra la spesa per retribuzioni, la produttività del lavoro e la funzionalità delle Amministrazioni.

La crisi del sistema di relazioni sindacali è, poi, resa palese dalla sostanziale sospensione della contrattazione collettiva per il biennio 2008-2009, nell'attesa di pervenire a modifiche ordinamentali che consentano, da un lato, di non predeterminare in legge finanziaria le risorse destinate alla contrattazione e, dall'altro, di portare a tre anni (dai due attuali) la durata dei contratti collettivi.

La stipula di un "*Memorandum* d'intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" (gennaio 2007) aveva posto alcune premesse per l'instaurazione di precise correlazioni fra indici di produttività del lavoro e incrementi retributivi, ma i relativi indirizzi sono stati disattesi dai contratti collettivi stipulati nel 2007 e nei primi mesi dell'anno in corso.

Problematiche irrisolte restano quelle che attengono ai rapporti fra la contrattazione collettiva e i generali equilibri di finanza pubblica, sui quali è forte l'incidenza degli andamenti di spesa per il personale.

Si tratta di punti critici che la Corte ha, da tempo, affrontato offrendo all'attenzione del Parlamento suggerimenti per interventi correttivi. I temi principali riguardano la natura degli atti di indirizzo all'ARAN per la contrattazione collettiva; le procedure di monitoraggio e di fissazione dei tetti all'espansione della spesa per rinnovi contrattuali; la relativa inadeguatezza delle informazioni sulla distribuzione del personale pubblico tra le diverse aree e qualifiche; la verifica di sostenibilità finanziaria degli oneri derivanti dalla contrattazione nazionale per il personale non statale; gli strumenti di controllo sulla contrattazione decentrata; la contrattazione integrativa per l'aumento della produttività; la tendenza ad intervenire per legge nella materia retributiva.

Gli interventi correttivi possono essere così sintetizzati:

- *indirizzi all'ARAN per la contrattazione collettiva*: gli indirizzi impartiti all'ARAN dal Governo e dai comitati di settore dovrebbero costituire "atti di prerogativa" dei datori di lavoro pubblici nei confronti dell'organo tecnico deputato alla contrattazione. Essi risultano, invece, specie in tempi recenti, negoziati con le organizzazioni sindacali o addirittura sostituiti da accordi diretti – come quelli dell'aprile e del maggio 2007 e lo stesso *memorandum* del gennaio 2007 – fra Governo e sindacati;
- *spesa per i rinnovi contrattuali*: la spesa effettivamente sostenuta per i rinnovi contrattuali è sistematicamente superiore sia a quella programmata nei documenti di bilancio, sia a quella che risulta dalla somma degli oneri "dichiarati" dai contratti di ciascuna tornata. E', pertanto, necessario ridisegnare gli strumenti di programmazione e monitoraggio dalla spesa e dei suoi andamenti, sia valorizzando il ruolo dei controlli interni, sia fissando tetti invalicabili all'incremento della spesa per via amministrativa o contrattuale;
- *base di calcolo degli incrementi retributivi derivanti dalla nuova contrattazione*: i consistenti passaggi di personale a superiori livelli o categorie professionali, prodotti dalle modifiche apportate all'ordinamento professionale, hanno determinato, relativamente ai comparti non statali, l'innalzamento della base retributiva sulla quale sono stati calcolati gli incrementi previsti dai rinnovi contrattuali. Mentre, infatti, per i comparti statali, gli incrementi vengono calcolati (direttamente dalle leggi finanziarie) escludendo gli effetti prodotti dalla contrattazione integrativa della precedente tornata contrattuale, per i comparti non statali tale base è costituita (in mancanza di una predeterminazione degli incrementi in legge finanziaria) dalle "retribuzioni di fatto", comprendenti anche gli effetti della contrattazione integrativa. A tale inconveniente si è, di recente, posto rimedio, attribuendo alla contrattazione per il comparto delle Amministrazioni statali la funzione di "paradigma" per gli incrementi retributivi da riconoscere al personale degli altri comparti ma persistono incertezze sull'applicazione di

tale misura;
- *quantificazione degli oneri finanziari derivanti dalla contrattazione nazionale*: l'onere dei contratti collettivi è definito dall'ARAN utilizzando – al pari della legge finanziaria – dati riferiti a due o tre anni precedenti e, quindi, superati dalla dinamica del *turn over* e dagli effetti dei c.d. "percorsi professionali di carriera" realizzati sulla base del precedente contratto collettivo; donde il rischio di possibili esorbitanze di spesa, peraltro verificabili solo a consuntivo. Ad impedire una siffatta evenienza, e al fine di formulare corrette previsioni di spesa, si impone la necessità di operare su dati costantemente aggiornati, che tengano conto sia della reale distribuzione del personale fra le diverse aree e qualifiche, sia dei mutamenti quantitativi che si verificano nell'ambito soggettivo di applicazione dei contratti, per effetto di specifici interventi del legislatore (come quelli relativi, ad esempio, a riduzioni di organico o alla stabilizzazione di precari);
- *contrattazione nazionale per il personale appartenente ai comparti non statali*: gli oneri di questi contratti gravano, in linea di principio, sui bilanci degli enti, ma mancano dimostrazioni persuasive – sia nelle "attestazioni" dei comitati di settore, sia nelle analisi dell'ARAN – circa la loro effettiva sostenibilità da parte degli Enti. Donde la necessità di elaborare uno o più campioni rappresentativi dei diversi comparti, sui quali effettuare le valutazioni di sostenibilità della spesa;
- *efficacia dei controlli sulla contrattazione decentrata*: tali controlli, per quanto suscettibili – allo stato attuale della legislazione – di essere estesi a tutte le Amministrazioni, non possono, realisticamente, investire la mole dei contratti integrativi annualmente stipulati dalle oltre 10.000 Amministrazioni dei diversi comparti. I campioni rappresentativi di Amministrazioni, ai quali s'è fatto riferimento più sopra, potrebbero essere utilizzati anche per effettuare controlli "mirati" sulla contrattazione decentrata;
- *incrementi retributivi riservati alla contrattazione integrativa "per l'aumento della produttività"*: in mancanza di funzionanti sistemi di valutazione, tali incrementi si traducono in erogazioni largamente svincolate dalla verifica di un'accresciuta funzionalità delle attività e dei servizi resi dalle Amministrazioni e dai loro addetti. Ne discende l'urgenza di mettere a punto sistemi di controllo della produttività individuale e collettiva, sulla base di indicatori – omogenei per insiemi di enti – da elaborare con il concorso di tutte le Amministrazioni (eventualmente con il coinvolgimento della Conferenza unificata di cui al d.lgs. n. 281/1997).

La finanza locale e il Patto di stabilità interno

12. La scelta effettuata lo scorso anno di estendere, per le Regioni, l'operatività del Patto di stabilità interno a tutta la spesa (fatta eccezione per quella sanitaria) e di far riferimento per gli enti locali non più a tetti di spesa ma ai saldi di bilancio, sembra aver ottenuto i risultati attesi, almeno sotto il profilo quantitativo.

Per il comparto delle Amministrazioni locali l'indebitamento complessivo si è ridotto da circa 17 miliardi nel 2006 a meno di uno nel 2007. Si è interrotta inoltre la forte crescita del debito evidenziata negli ultimi anni, cosicché il relativo peso resta pari al 7,1 per cento del prodotto.

Netta è la decelerazione delle uscite complessive (+0,5 per cento contro il 4,2 per cento del 2006). Sono le spese correnti a segnare una sostanziale stasi sui livelli assoluti dello scorso anno. Al netto degli interessi (che risultano in forte aumento, +21,3 per cento), le uscite correnti si sono ridotte di mezzo punto percentuale, invertendo una tendenza alla crescita a tassi superiori a quelli del prodotto che aveva condizionato i risultati degli ultimi anni. Le spese in conto capitale presentano invece una variazione del

3,3 per cento, soprattutto dovuta alla crescita dei contributi agli investimenti delle imprese (+10,1 per cento), mentre gli investimenti fissi lordi continuano a flettere in termini reali.
Si rafforza nell'anno l'aumento delle entrate (+6,8 per cento) già rilevato nel precedente esercizio. Sono principalmente le imposte dirette a presentare gli aumenti maggiori (+13,1 per cento). Un risultato da ricondurre soprattutto agli incrementi nel prelievo disposti dalle regioni in disavanzo strutturale in sanità e all'introduzione, con la finanziaria per il 2007, dei versamenti in acconto per l'addizionale comunale all'Irpef.

13. I dati relativi al monitoraggio del Patto per il 2007 indicano per le Regioni una sostanziale tenuta degli obiettivi, pur non mancando segnali di difficoltà crescenti sul fronte dei pagamenti, soprattutto per le Regioni meridionali. Le spese complessive soggette a vincolo si sono ridotte in termini di impegni di circa l'8 per cento mentre in termini di pagamenti di solo lo 0,1 per cento.

L'estensione del Patto a tutta la spesa non sanitaria ha permesso di rendere più stringente il vincolo, riducendo gli spazi anche per comportamenti elusivi. Si confermano tuttavia le difficoltà, già rilevate nel passato, di ottenere un effettivo contenimento della spesa corrente; forte resta il rischio, dunque, che come avvenuto negli ultimi anni, si verifichino ulteriori compressioni nella spesa in conto capitale ed in particolare in quella di investimento.

Anche l'esame svolto sull'attuazione del Patto di stabilità degli Enti locali presenta risultati positivi. Sia per le Province che per i Comuni si evidenziano saldi, di competenza e di cassa, migliori di quelli attesi. Limitati risultano i casi di inadempienza: il 10 per cento delle Province, l'11 per cento dei Comuni.

Le inadempienze discendono per alcune Province dalla necessità di sostenere elevati livelli di pagamenti in conto capitale a seguito della conclusione nell'anno di investimenti di importo rilevante.
Per i Comuni, invece, le inadempienze sono riferibili a pochi enti di ridotte dimensioni (il 13 per cento degli enti esaminati con popolazione inferiore a 10.000 abitanti e circa il 10 per cento di quelli tra i 10.000 e i 50.000 abitanti) mentre, dei maggiori, solo uno non ha colto l'obiettivo.

Basi di riferimento e meccanismi operativi hanno finito, nel caso degli enti locali, con il rendere l'osservanza formale del Patto meno ardua rispetto alle attese. Piuttosto, sulle scelte degli enti hanno continuato ad influire i limiti alle disponibilità di cassa e la rigidità della spesa corrente, destinati a ripercuotersi inevitabilmente sulle risorse utilizzabili per le spese in conto capitale.

I primi dati di preconsuntivo relativi all'esercizio 2007 sembrano confermare anche i timori, avanzati al momento della modifica del Patto, che i saldi, basati su livelli di riferimento (di cassa) di esercizi passati,

introducessero ulteriori distorsioni, incidendo sulla dinamica delle spesa in conto capitale di quegli enti che, per caratteristiche cicliche o ritardi nella realizzazione di interventi, si fossero trovati nel triennio di riferimento in saldo positivo; che limitate fossero, soprattutto, le prospettive per una effettiva riduzione nell'incidenza della spesa corrente.
I dati di competenza forniscono, poi, alcune tendenze più preoccupanti: una crescita degli stanziamenti per spesa corrente ed un calo ulteriore della progettualità in conto capitale nelle realtà territoriali minori.

Se è pertanto positivo che si siano introdotti con la finanziaria per il 2008 correttivi volti a contenere gli effetti indesiderati delle distorsioni rilevate nello scorso esercizio, è innegabile che il vero nodo è quello della riqualificazione della spesa mediante una attenta valutazione delle caratteristiche e della qualità della spesa corrente locale.
Pur tutelando l'autonomia gestionale locale, è necessario portare a compimento un processo di riduzione della spesa corrente "inappropriata" e improduttiva. Il passo fondamentale in tale direzione consiste nel rendere effettiva la possibilità di valutare le implicazioni economiche e i costi delle scelte gestionali.

Ma si tratta anche, come più volte sottolineato dalla Corte, di recuperare il significato informativo dei documenti economici e contabili delle amministrazioni locali, troppo spesso privi delle caratteristiche necessarie a rendere comprensibili i rapporti tra risorse amministrate e servizi resi ai cittadini.
Va urgentemente risolto il nodo della leggibilità gestionale condizionata da assetti di *governance* delle amministrazioni locali spesso non chiari. Su questo terreno i lavori portati avanti dall'Osservatorio sulla finanza locale possono essere una utile base per un rapido intervento di riforma contabile. Anche nell'ambito del processo di privatizzazione delle società di servizio, deve essere consentica una maggiore chiarezza nei costi di produzione dei servizi oltre che un auspicabile aumento dell'efficienza gestionale.

Come spesso sottolineato dalla Corte, per dare certezza al sistema, consentire un'effettiva pianificazione degli investimenti, rendere credibile e gestibile l'apporto delle realtà territoriali al Patto di stabilità e crescita, è urgente portare a compimento il processo avviato con la modifica del titolo V della Costituzione dando una necessaria autonomia e responsabilità gestionale alle amministrazioni territoriali.

La spesa sanitaria

14. Con il Patto per la salute, il percorso di risanamento del settore sanitario, già intrapreso con la finanziaria per il 2006, è stato reso più incalzante con il rafforzamento delle misure a presidio del rispetto dei vincoli di copertura delle gestioni in disavanzo.

Il risultato economico che si è raggiunto in un anno di avvio dei piani di rientro è, sotto questo profilo, soddisfacente. Per la prima volta da anni, la spesa registra un andamento sostanzialmente in linea con le previsioni; vi sono primi segnali di riduzione delle forti e ingiustificate differenziazioni nei costi *pro-capite* per regione in rilevanti settori di intervento (positivo, soprattutto, il risultato ottenuto nella farmaceutica).

Pur in decelerazione rispetto agli anni passati, la spesa presenta ancora variazioni di rilievo, che richiedono l'estensione delle misure di contenimento ad altri settori (specialistica e diagnostica) e il mantenimento dei meccanismi di responsabilizzazione regionale introdotti negli ultimi anni.

I dati finanziari relativi al 2007 (modelli CE del IV trimestre) offrono uno spaccato ulteriore. Le perdite risultano ai livelli minimi rispetto all'ultimo quinquennio. Migliorano i risultati economici delle regioni del Centro Nord, si riduce anche se con andamenti non omogenei il *deficit* delle regioni con i più rilevanti squilibri, mentre alcune nuove aree di crisi assumono contorni più netti.

15. Il processo di rientro dai disavanzi strutturali è ancora problematico. Solo alcune delle Regioni soggette ai piani di rientro hanno fornito ai tavoli di monitoraggio elementi promettenti sulla strutturalità dei risultati ottenuti nell'anno. Due Regioni dimostrano, inoltre, difficoltà di rilievo ad affrontare le cause profonde degli squilibri finora evidenziati.

I risultati del processo intrapreso, di significato e valenza particolarmente rilevante (per il carattere stringente degli accordi presi, per il rilievo delle risorse mobilitate, per lo sforzo richiesto alle popolazioni coinvolte) devono essere letti anche guardando alla brevità dell'arco temporale previsto per un risanamento che deve incidere su distorsioni strutturali profondamente radicate.

Non si può trascurare che, anche se non completati, sono stati comunque avviati tra il 2007 e i primi mesi del 2008 i processi di ristrutturazione più rilevanti, così come sono stati fatti passi avanti in materia di flussi informativi che, se ancora oggi mostrano lacune, dovrebbero consentire, a breve, un tempestivo e più efficace controllo della spesa.

Il processo avviato ha anche innescato un percorso di rigenerazione delle capacità amministrative e programmatorie regionali di tutto rilievo a cui ha corrisposto, a livello

centrale, l'adozione di metodiche di lavoro che potranno essere un prezioso esempio per l'operare cooperativo dei diversi livelli di governo nel nuovo assetto istituzionale.

I buoni risultati conseguiti nell'anno non consentono di considerare superato o risolto il problema del tendenziale e fisiologico aumento della spesa sanitaria. Sul fronte dell'efficienza ancora molto può essere fatto. E' importante proseguire nel percorso intrapreso con i piani di rientro verso una sempre più consapevole programmazione gestionale e un recupero di appropriatezza delle prestazioni e qualità delle cure.

E' innegabile che la dimensione ancora ampia dei servizi da migliorare (non autosufficienza, assistenza domiciliare....) e gli elementi che spingono ad un aumento dei costi di gestione della sanità non possono consentire di considerare esaustivo il percorso sin qui delineato. Su almeno due fronti è indispensabile muovere fin d'ora per arricchire il quadro degli strumenti a disposizione degli amministratori regionali: un'attenta valutazione delle esenzioni; un potenziamento ed una estensione dei meccanismi di compartecipazione alla spesa. E' necessario, infatti, alleggerire su questo fronte il peso che grava sulla leva fiscale locale, estendendo l'utilizzo di strumenti più legati alle prestazioni, senza tuttavia rinunciare ad un elevato livello di solidarietà.

Gli interventi in campo previdenziale

16. Nel 2007 la spesa per prestazioni sociali è aumentata del 5,2 per cento, raggiungendo il 17,5 per cento del Pil. L'aumento della spesa pensionistica propriamente detta è stato più contenuto, arrestandosi al 4,1 per cento. Sono, di contro, cresciute del 10,7 per cento le altre prestazioni sociali.

In un'ottica che impone il conseguimento del pareggio di bilancio in tempi più brevi di quelli necessari per ricondurre in equilibrio il sistema previdenziale, la crescita della spesa pensionistica potrà continuare a generare tensioni per la gestione della politica di bilancio.

A tal riguardo, resta ferma la preoccupazione, già altre volte espressa dalla Corte in merito al non immediato adeguamento dei coefficienti di trasformazione, lo strumento

previsto al fine di assicurare l'equivalenza attuariale dei trattamenti, in corrispondenza di un aumento della speranza di vita.

L'originale dettato normativo prevedeva che l'aggiornamento avvenisse ogni dieci anni. La legge 247/07 ne prevede una riformulazione ma ne rinvia l'operatività al 2010.

Il testo di legge prevede ora che sia costituita un'apposita Commissione con il compito di proporre modifiche dei criteri di calcolo dei coefficienti di trasformazione, tenendo conto di una serie di elementi, tutti di natura non attuariale.

Un mancato adeguamento dei coefficienti produrrebbe un aggravio dei conti pubblici solo nel lungo termine e pertanto il rischio è che la politica economica resti invischiata in un problema di dissonanza cognitiva, mancando di porre oggi le necessarie basi per la conservazione degli equilibri futuri.

Nel complesso, sembra possibile confermare che gli andamenti della spesa pensionistica non presentano più l'urgenza di correzioni emersa nel corso del passato decennio. Tuttavia, i positivi risultati di lungo periodo assicurati dalla riforma contributiva necessitano di essere consolidati da scelte coerenti nel breve e medio periodo.

Un importante fattore capace di rafforzare la tenuta del nuovo sistema pensionistico è dato dalla diffusione della previdenza complementare. A quest'ultima è affidato il compito di elevare il valore monetario dei trattamenti individuali futuri. Il legislatore è intervenuto coerentemente su questo versante, anticipando di un anno l'entrata in vigore della disciplina sulla previdenza complementare, in precedenza prevista a partire dal gennaio 2008.

Osservazioni conclusive

17. In conclusione, il quadro di finanza pubblica del 2007 lascia irrisolti, nella prospettiva di medio lungo-termine, i problemi legati ad un efficace controllo della spesa pubblica primaria, da lungo tempo sollevati anche dalla Corte. Una analisi comparata delle *performances* conseguite nel primo decennio di vita dell'Unione Monetaria Europea illustra efficacemente le difficoltà dell'Italia. L'euro ha consentito al nostro paese di ridurre il peso della spesa per interessi sul Pil di più di quattro punti (ai

prezzi 2007 pari a poco meno di 70 miliardi di euro), mentre in Germania e Francia la riduzione è stata di pochi decimi di punto. Nel contempo, questi due paesi hanno ridotto l'incidenza della spesa corrente primaria: di ben 3,6 punti la Germania, di 0,7 punti la Francia. In Italia la spesa corrente primaria è cresciuta di 1,5 punti di Pil, mentre molto più della metà dell'intero *bonus* derivante dalla riduzione degli oneri per interessi è stato "disperso" in incrementi della spesa pubblica complessiva, anziché per alleggerire il fardello del debito pubblico. Alla fine del decennio, poi, la pressione fiscale è rimasta solo marginalmente al di sotto dell'anno (il 1997) che richiedeva il massimo della "*fiscal fatigue*".

Non sembrano necessarie ulteriori osservazioni per ribadire come, per i prossimi anni, il definitivo risanamento dei nostri conti pubblici non possa prescindere dall'osservanza di regole rigide di evoluzione della spesa pubblica corrente (certamente da mantenere su tassi di incremento inferiori al tasso di crescita nominale del prodotto). Ma tale impegnativo percorso – pur nell'apprezzamento dei tentativi di affinamento dei meccanismi di *spending review* e di altri singoli interventi di contenimento – non può che prevedere, ad avviso della Corte, l'inclusione nella strategia di controllo di tutti i grandi comparti della spesa.

Il rischio di mancare ancora una volta gli obiettivi di controllo della spesa pubblica si riflette, naturalmente, in quello, non meno grave, di dover necessariamente rinunciare al progetto di allentare gradualmente la pressione fiscale, il cui anomalo livello non è privo di implicazioni negative sullo sviluppo delle attività produttive e sulla allocazione dei fattori della produzione.

PREMESSA

1.

Le manovre di finanza pubblica degli ultimi anni hanno connotato in senso accrescitivo la funzione ausiliaria che la Corte dei conti è chiamata ad assolvere nell'esercizio del controllo sulle Amministrazioni pubbliche, a supporto delle componenti della Repubblica quali individuate dall'articolo 114 novellato della Costituzione italiana.

La legge finanziaria 2006, con i commi 166 e seguenti dell'unico articolo, ha potenziato la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle autonomie territoriali, già prevista dall'art. 7, comma 7, della legge n. 131 del 2003, ai fini non solo della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica ma anche dell'osservanza del patto di stabilità interno e dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea; ciò ha fatto attribuendo alle Sezioni regionali capillari compiti di controllo sui bilanci e sui rendiconti degli enti sia locali che del Servizio Sanitario Nazionale, i cui esiti formano oggetto anche dei referti annualmente resi dalla Sezione delle autonomie al Parlamento sugli andamenti generali della finanza locale e regionale.

La legge finanziaria 2007 ha tra l'altro stabilito, con il comma 473 sempre dell'unico articolo, che la Corte dei conti, nella definizione dei programmi annuali di controllo sulla gestione e dei relativi criteri di riferimento, deve tener conto ed includere le priorità previamente deliberate dalle competenti Commissioni parlamentari a norma dei rispettivi regolamenti, coinvolgendo l'Istituto in analisi ed indagini che sfociano talora in elaborate audizioni dinanzi alle Commissioni stesse.

La legge finanziaria 2008, oltre ad introdurre nuove forme di controllo finalizzate al monitoraggio ed al contenimento della spesa di funzionamento soprattutto nel versante del personale, ha innovato ancora – con il comma 65 dell'articolo 3 – alla disciplina recata dall'ultima parte del comma 4 dell'articolo 3 della legge n. 20 del 1994, stabilendo che, in sede

di programmazione della propria attività, la Corte dei conti deve tener conto 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, "ai fini di referto per il coordinamento del sistema di finanza pubblica".

La medesima legge finanziaria, con il comma 70 dell'art. 3, ha inoltre disposto che la Corte dei conti, nell'elaborazione della relazione annuale al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato, esprima le valutazioni di sua competenza, in particolare sullo stato della spesa e sull'efficienza delle pubbliche Amministrazioni, tenendo tra l'altro conto della classificazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi e delle priorità indicate dal Parlamento.

2.

Per vero le Sezioni riunite in sede di controllo, che curano l'anzidetta relazione allegata alla decisione sul rendiconto generale dello Stato, già da vari anni sono solite soffermarsi sugli andamenti complessivi della finanza pubblica, con riguardo ai quali formulano le proprie osservazioni raffrontandone i risultati con quelli degli analoghi andamenti evidenziati in sede internazionale e comunitaria.

In tale suo divisamento la Corte è confortata non solo dalle disposizioni legislative sopracennate, che la chiamano a cooperare con lo Stato e con le Regioni ai fini del coordinamento della finanza pubblica, ma anche dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha ravvisato il fondamento dell'intero sistema di controllo successivo sulla gestione intestato alla magistratura contabile nell'art. 100, secondo comma, della Costituzione, nel quale il riferimento al bilancio dello Stato è stato da ultimo inteso come attinente al bilancio dello Stato-comunità, cioè della Repubblica, e il referto sugli esiti del riscontro eseguito come riguardante il sistema di finanza pubblica allargata (sentenza n. 179 del 2007).

Alle valutazioni degli andamenti generali della finanza pubblica, secondo i criteri della contabilità nazionale, fanno di norma seguito nella relazione annuale quelle sui conti dello Stato, espresse in termini di contabilità finanziaria, utilizzate per la formulazione del rendiconto dalla Ragioneria generale dello Stato, separatamente per l'entrata, la spesa e il conto del patrimonio, con suggerimenti volti al miglioramento dell'ordinamento contabile e notazioni sui principali fatti gestori.

A tale prima parte ha fatto seguito, fino allo scorso anno, una seconda parte riservata ai conti e all'attività dei singoli Ministeri, valutati separatamente con riguardo all'azione svolta ed ai risultati conseguiti.

Quest'anno la Corte ha deciso invece di anticipare al rendiconto generale dello Stato 2007 la riclassificazione del bilancio operata con la manovra di finanza pubblica 2008, attraverso il ribaltamento dei capitoli di bilancio di quest'ultimo esercizio sull'anzidetto rendiconto, i cui risultati vengono così valutati per la spesa in termini di missioni e programmi. Trattasi di una iniziativa avviata, d'intesa con la Ragioneria generale dello Stato, in via sperimentale ed a campione, per anticiparne gli effetti rispetto all'esercizio 2008, in cui il nuovo sistema – oggetto di attenzione anche ai fini degli eventuali adeguamenti da apportare attraverso modificazioni legislative – andrà a pieno regime.

Conseguentemente la Corte è venuta nella determinazione di inserire quest'anno il consueto esame dei risultati, basato sui conti consuntivi dei Ministeri trasmessi dalla Ragioneria generale dello Stato, nella prima parte della relazione, in cui l'analisi avverrà in termini sintetici, e di riservare la seconda parte agli effetti economico-finanziari delle politiche pubbliche di settore, nelle quali vengono accorpati missioni e programmi.

Tale soluzione, che è in linea con l'apporto che la Corte è chiamata a dare in sede di coordinamento del sistema di finanza pubblica, è finalizzata anche a corrispondere tempestivamente alle priorità previamente deliberate dalle Commissioni parlamentari ai fini dei referti specifici e delle audizioni richieste, che non possono non riguardare i fenomeni gestori nella loro completezza, i quali già fin d'ora, in attesa dell'attuazione del Titolo V novellato della Costituzione, vanno indagati dal momento in cui sorgano, talora in sede comunitaria, a quello in cui si sviluppano e si concludono, spesso in sede regionale e locale.

E' evidente peraltro che, in fase sperimentale, l'attenzione è stata concentrata prevalentemente sulle missioni e programmi che attengano alla gestione dello Stato.

3.

La Corte, pur se assolve e talora anticipa anche i compiti intestatile dalla Costituzione e dalle leggi in tema di controllo, non può esimersi dal rappresentare a Parlamento e Governo alcune criticità che non ne agevolano il ruolo nell'esercizio della funzione ausiliaria.

La prima criticità deriva dalla perdurante indeterminatezza del quadro istituzionale di riferimento, che non solo ingenera confusione ma incide anche sul più appropriato utilizzo delle pubbliche sostanze.

Sono ormai trascorsi circa sette anni dall'emanazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha modificato il Titolo V della Parte II della Costituzione, senza che sia stato completato il sistema costituzionale che si intendeva realizzare né attuato l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica ai nuovi canoni costituzionali.

Più in particolare non sono state definite le funzioni fondamentali delle autonomie locali né stabilite le risorse finanziarie alle quali le medesime possono attingere per il conseguimento dei loro fini, mentre si è nel frattempo dilatato l'apparato organizzativo dello Stato.

I settoriali interventi attuati con le leggi finanziarie, talora caducati dalla Corte costituzionale chiamata ad assolvere un ruolo di "supplenza" che non le è proprio, hanno finito per ingenerare incertezza e creare sovrapposizione di competenze, conflitti spesso irrisolti e disarmonie in un sistema policentrico non ben strutturato.

In tale contesto la pressione fiscale risulta in tendenziale aumento, non diversamente dalla spesa pubblica di parte corrente, mentre è in declino la spesa in conto capitale.

Se si vuole normalizzare la situazione, porre ordine nella spesa pubblica, evitare duplicazione di competenze e "tribuere cuique suum", è necessario uscire dallo stato di sostanziale stallo in cui si versa ed assumere soluzioni politiche condivise e definitive, che diano vita ad un apparato pubblico ben articolato e ordinato su cui sarà più agevole esercitare controlli mirati, incisivi ed efficaci.

Una seconda criticità è rappresentata dalla non attuata armonizzazione dei bilanci pubblici, sulla quale anche in passato la Corte ha avuto modo di formulare le proprie riserve.

Il principio dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, immanente alla Costituzione repubblicana fin dalla sua prima emanazione laddove si affermava l'esigenza del coordinamento della finanza pubblica e ribadito nelle numerose leggi di contabilità pubblica succedutesi nel tempo, è assurto a dignità costituzionale nella ricordata legge n. 3 del 2001, nella quale la relativa disciplina è stata attribuita alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, senza peraltro trovare finora concreta esplicazione.

Non che non siano stati fatti tentativi in tal senso, ma sono sempre stati di carattere solo ricognitivo e settoriale, quale quelli riguardanti le Regioni e gli Enti locali, mentre è mancata una disciplina generale e organica che riguardasse tutti i bilanci pubblici.

La situazione è poi aggravata dal fatto che, nel settore pubblico, permane la differenza fra enti che continuano ad applicare, quale contabilità prevalente, la "finanziaria" ed enti che seguono la "contabilità economica", fra le quali non risultano agevoli "interrelazioni" e "integrazioni" per la diversa metodologia seguita.

Attribuire poi l'armonizzazione dei bilanci pubblici, che postula unità di intenti ed indirizzi unitari, ad una pluralità di soggetti, di cui alcuni rivendicano la facoltà di libere scelte delle forme in cui stilare i propri documenti contabili quale malintesa espressione di autonomia finanziaria, non agevola la soluzione del problema e non facilita certo il pur necessario coordinamento della finanza pubblica.

E' evidente che è più agevole concorrere a coordinare e coordinare ciò che è omogeneo anziché ciò che si presenta con caratteristiche e connotati differenziati, perché ispirato a criteri compilativi diversi.

Il problema merita di essere affrontato e risolto.

Una terza criticità è rinvenibile nella difficoltà incontrata e nel ritardo maturato dalle amministrazioni ed enti pubblici nell'introduzione dei controlli di gestione, finalizzati all'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

E' noto che tali controlli, inclusi fra quelli interni a ciascuna amministrazione il cui funzionamento deve essere verificato dalla Corte dei conti, si atteggiano come controlli concomitanti "di primo grado", dei quali la Corte stessa è legittimata ad avvalersi ai fini dell'esercizio dei controlli sulla gestione delle dette Amministrazioni, che avvengono in via successiva ed hanno destinatari diversi.

L'ipofunzionalità dei controlli interni "di gestione" determina un aggravio per l'esercizio dei controlli "esterni" sulla gestione, specie ove si consideri che – ai fini delle rispettive verifiche – maggiore coerenza applicativa va assicurata agli indicatori di *performance* la cui determinazione è rimessa alle Amministrazioni con il supporto degli organi di controllo interno.

Le evidenziate difficoltà sono probabilmente da attribuire anche alla mancata adozione di una effettiva contabilità economica, che costituisce presupposto necessario di ogni controllo gestionale, e forse alla "macchinosità" del decreto legislativo n. 286 del 1999, che – a differenza

dell'art. 20 del decreto legislativo n. 29 del 1993 – è connotato da una "moltiplicazione" dei controlli di diversa natura e funzione.

Un ripensamento della materia – insieme all'introduzione di una reale contabilità economica – potrebbe contribuire ad una migliore funzionalità dei controlli.

Una quarta criticità è ravvisabile nel fatto che il Parlamento, mentre attribuisce alla magistratura contabile spesso nuovi, più estesi e più onerosi compiti, in sede sia centrale che regionale, non solo non adegua le dotazioni organiche della magistratura stessa, la quale ha visto alcuni anni orsono attuata una riforma epocale caratterizzata dall'aumento delle strutture regionali "a costo zero", ma al contrario dà vita a significative contrazioni del personale sia di magistratura che amministrativo, utilizzato per l'assolvimento delle nuove funzioni.

Basti qui ricordare l'avvenuta abrogazione dell'art. 7, comma 9, della legge n. 131 del 2003 ad opera del comma 61 dell'art. 3 della legge finanziaria 2008 ed il tendenziale blocco del *turn over* dell'anzidetto personale, sempre ad opera delle "Finanziarie" degli ultimi anni.

Se in un momento di paventata crisi economica, connotato da diminuite competitività e produttività, si vuol intervenire razionalizzando la spesa pubblica, che assorbe circa la metà del prodotto interno lordo, è necessario al contrario potenziare le strutture di controllo collaborativo sulla gestione della Corte – oggi unico controllo esterno rimasto – agevolandone un maggior e più incisivo radicamento sul territorio, a supporto delle realtà locali, chiamate ad esercitare funzioni importanti ed a gestire risorse finanziarie cospicue; ciò anche attraverso l'attivazione di capillari e più incisive forme di raccordo con i Servizi di controllo interno, ai quali fornire indirizzi e indicazioni sul modo più idoneo in cui assolvere i loro compiti e riceverne informazioni sui più significativi fatti di gestione, utili non solo per migliorare il controllo ma anche per cooperare ad un esaustivo coordinamento della finanza pubblica.

Un'ultima criticità attiene alla provvista delle dotazioni di bilancio, che la Corte gestisce nell'esercizio dell'autonomia finanziaria normativamente riconosciutale per lo svolgimento delle proprie funzioni.

L'anomalia denunciata consiste nel fatto che dette dotazioni non vengono determinate dal Parlamento, di cui la Corte dei conti, nell'assolvimento delle funzioni di controllo, costituisce *longa manus*, previa quantificazione in base alle spesso nuove prestazioni richieste (referti specifici, audizioni), secondo il criterio adottato da altri Paesi dell'Unione Europea, ma direttamente dall'Esecutivo, soggetto passivo dei controlli della magistratura contabile, che le stabilisce discrezionalmente, di norma alla stregua della spesa storica.

Ciò, fra l'altro, preclude alla Corte la possibilità di dotarsi della più idonea strumentazione per lo svolgimento dei compiti che le vengono affidati, che postulano talora l'acquisizione di competenze specifiche esterne non rinvenibili nell'ambito della Corte stessa, o di strumentazioni informatiche altamente specializzate, necessarie per le elaborazioni tecnico-scientifiche presupposte.

E' quindi auspicabile che, per le funzioni di cui è diretto destinatario, sia lo stesso Parlamento, tramite i propri Presidenti, a stabilire le risorse finanziarie di cui la Corte deve essere dotata.

Capitolo I

Gli andamenti e le tendenze di finanza pubblica

1. Premessa
2. La politica di bilancio per il 2007
3. Il conto delle Amministrazioni pubbliche
4. La finanza regionale e locale e la spesa sanitaria
5. La manovra di bilancio per il 2008

Appendice: I conti pubblici di Italia, Francia e Germania a dieci anni dall'ammissione nell'Unione Monetaria Europea

1. Premessa

1.1. Il 2007 è stato un anno positivo per i conti pubblici in un contesto economico ancora favorevole ma declinante. La crescita del prodotto si è attestata all'1,5 per cento, un valore più che doppio rispetto al tasso medio registrato nella prima metà del decennio, ma inferiore alle attese e allo stesso risultato del 2006. Il rapporto deficit/Pil è sceso all'1,9 per cento, mezzo punto al di sotto del valore originariamente programmato, mentre il saldo "strutturale" (depurato cioè degli effetti del ciclo economico e delle misure *una-tantum*) è migliorato, nel biennio 2006-2007, di circa tre punti percentuali, vale a dire quasi il doppio di quanto richiesto dalle raccomandazioni della Commissione europea. L'avanzo primario è tornato su valori importanti (oltre il 3 per cento del Pil), con un incremento rispetto al 2006 di poco meno di due punti.

Il rapporto debito/Pil ha invertito la tendenza alla crescita passando dal 106,5 al 104 per cento, anche in questo caso migliorando l'obiettivo posto dai documenti programmatici.

Grazie a questi risultati si sono creati i presupposti per la avvenuta cancellazione della Procedura di disavanzo eccessivo aperta dalle autorità europee nei confronti dell'Italia nell'estate del 2005.

1.2. Come per il 2006, il merito per i considerevoli risultati macro-contabili non consente di trascurare che il riequilibrio ha seguitato a realizzarsi con modalità difformi da quelle prescritte dagli stessi documenti programmatici governativi e dalle tendenze osservate negli altri principali paesi europei.

Anche per il 2007, infatti, si devono ripetere le considerazioni avanzate nella Relazione dello scorso anno. Mentre si è consolidata la tendenza alla crescita della spesa per interessi (+12 per cento) - con la cessazione del lungo periodo che ci ha riservato un "dividendo" positivo attribuibile all'effetto euro - modeste hanno seguitato a risultare le azioni di contenimento della spesa corrente primaria, che appare ridotta di solo lo 0,2 per cento sul Pil tra il 2005 e il 2007 e della spesa primaria totale, sostanzialmente invariata sul prodotto se misurata al netto degli oneri straordinari. Si tratta di risultati da giudicare con maggiore preoccupazione se rapportati ai successi nettamente più rilevanti conseguiti nello stesso periodo da Germania e Francia, che pure non dovevano fronteggiare squilibri strutturali confrontabili con quelli del nostro paese.

I progressi ottenuti in termini di saldi e di debito pubblico sono, pertanto, riferibili ancora per il 2007 al forte incremento delle entrate delle amministrazioni pubbliche e, in particolare, alla crescita delle entrate tributarie, la cui pressione sul Pil è aumentata di ben 1,2 punti rispetto al 2006, raggiungendo il 43,3 per cento, valore inferiore di solo lo 0,4 per cento al massimo storico verificato nel 1997 (l'anno dello sforzo fiscale che, con la tassa straordinaria per l'Europa, doveva consentire l'ammissione all'Unione monetaria). E' da rimarcare, in tema di entrate, l'inattesa rapidissima espansione del gettito tributario delle amministrazioni locali (quasi il 7 per cento rispetto al 2006, anno di per sé di forte crescita), soprattutto nel comparto delle imposte dirette, a seguito dell'ampio ricorso, molto superiore alle previsioni, alla leva fiscale, anche sotto forma di maggiorazione di aliquote disposte dalle regioni in disavanzo strutturale sanitario. Un aumento di pressione fiscale da guardare con preoccupazione perché destinato a fronteggiare spese dal limitatissimo contenuto discrezionale.

1.3. Se si guarda all'interno della spesa pubblica, si possono mettere in evidenza tendenze diversificate che, tuttavia, non permettono di attenuare il giudizio preoccupato

sull'inadeguatezza e, anche, sulle difficoltà oggettive degli interventi di contenimento via via sperimentati.

Nel 2007, si registrano segni di rallentamento delle spese di personale delle Amministrazioni pubbliche e delle prestazioni sociali in natura che, sostanzialmente, incorporano parte della spesa sanitaria. Ma, per tali componenti, i migliori risultati conseguiti non offrono certezze quanto al loro grado di permanenza: nel caso dei redditi da lavoro il rallentamento è più da attribuire allo scadenzario dei rinnovi contrattuali, più volte rivisto dal governo, che non alla rimozione dei numerosi fattori di lievitazione della spesa sui quali la Corte si è soffermata, con approfondite analisi, negli ultimi anni (e sui quali si forniscono ulteriori riflessioni nella presente Relazione). Quanto ai progressi connessi alle disposizioni del Patto per la salute, si tratta di valutarli con prudenza, poiché all'effettivo contenimento della spesa farmaceutica fa riscontro il mero rinvio di spese connesse al rinnovo di convenzioni con i medici di medicina generale.

Per le altre spese correnti, si deve rilevare il consueto andamento oscillante dei consumi intermedi (soprattutto acquisti di beni e servizi) in lieve ripresa rispetto al 2006, essenzialmente per la dinamica piuttosto sostenuta (quasi il 4 per cento) registrata nel conto delle Amministrazioni locali. E ciò a conferma dei margini ormai molto stretti di ulteriore compressione di tale componente di spesa, la cui incidenza sulla spesa complessiva resta, peraltro, di entità modesta (10,6 per cento).

Le prestazioni sociali in denaro – costituite in larga misura dalla spesa per pensioni – sono aumentate rapidamente nel 2007 (5,2 per cento), soprattutto nella componente diversa dalle pensioni, a seguito delle prestazioni a sostegno del reddito delle famiglie introdotte con la Finanziaria per il 2007.

Al netto di complesse contabilizzazioni di operazioni straordinarie, le spese in conto capitale sono rimaste pressoché stabili in termini di Pil. Anche gli investimenti fissi hanno segnato una crescita non troppo diversa da quella del prodotto (in termini nominali), restando pertanto molto al di sotto degli obiettivi programmatici di rapido rilancio assunti con i documenti di governo. L'attività di investimento è risultata meno dinamica nelle Amministrazioni locali. Si segnala, in ogni caso, la complessità di un settore nel quale la ripresa effettiva discende più da una continuativa e intensa attività di progettazione che dalla mera messa a disposizione di maggiori risorse finanziarie.

1.4. In conclusione, il quadro di finanza pubblica del 2007 lascia irrisolti, nella prospettiva di medio lungo termine, i problemi legati ad un efficace controllo della spesa pubblica primaria, da lungo tempo sollevati anche dalla Corte. Una analisi comparata delle *performances* conseguite nel primo decennio di vita dell'Unione monetaria europea (Ume) (esposta nell'appendice al presente capitolo) illustra efficacemente le difficoltà dell'Italia. L'euro ha consentito al nostro paese di ridurre il peso della spesa per interessi sul Pil di più di quattro punti (ai prezzi 2007 pari a poco meno di 70 miliardi di euro), mentre in Germania e Francia la riduzione è stata di pochi decimi di punto. Nel contempo, questi due paesi hanno ridotto l'incidenza della spesa corrente primaria: di ben 3,6 punti la Germania, di 0,7 punti la Francia. In Italia la spesa corrente primaria è cresciuta di 1,5 punti di Pil, mentre molto più della metà dell'intero *bonus* derivante dalla riduzione degli oneri per interessi è stato "disperso" in incrementi della spesa pubblica complessiva, anziché per alleggerire il fardello del debito pubblico. Alla fine del decennio, poi, la pressione fiscale è rimasta solo marginalmente al di sotto dell'anno (il 1997) che richiedeva il massimo della *fiscal fatigue.*

Non sembrano necessarie ulteriori osservazioni per ribadire come, per i prossimi anni, il definitivo risanamento dei nostri conti pubblici non possa prescindere dall'osservanza di regole rigide di evoluzione della spesa pubblica corrente (certamente da mantenere su tassi di incremento inferiori al tasso di crescita nominale del prodotto). Ma tale impegnativo percorso – pur nell'apprezzamento dei tentativi di affinamento dei meccanismi di *spending review* e di altri singoli interventi di controllo – non può che prevedere, ad avviso della Corte, l'inclusione nella strategia di contenimento di tutti i grandi comparti della spesa, in primo luogo i redditi da lavoro e le componenti più legate all'invecchiamento della popolazione.

Il rischio di mancare ancora una volta gli obiettivi di controllo della spesa pubblica si riflette, naturalmente, in quello, non meno grave, di dover necessariamente rinunciare al progetto di allentare gradualmente la pressione fiscale, il cui anomalo livello non è privo di implicazioni negative sullo sviluppo delle attività produttive e sulla allocazione dei fattori della produzione.

2. La politica di bilancio per il 2007

2.1. La manovra per il 2007 era articolata in tre distinti provvedimenti: la legge n. 296/2006 (legge finanziaria), la legge n. 286/2006 di conversione del DL 262/2006, recante norme di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale e il disegno di legge delega per il riordino della tassazione delle rendite finanziarie. Effetti quantitativi non trascurabili erano infine attesi

dalla legge di bilancio per il 2007 (legge n. 298/2006) e dal dPCM in materia di regolarizzazione dei flussi immigratori.

Il quadro programmatico di finanza pubblica per il 2007 integrato con la manovra finanziaria, nella sua versione iniziale, era reso noto con la pubblicazione (nel novembre 2006) della Relazione Previsionale e Programmatica (RPP), Sezione seconda.

Esso prevedeva:

- un indebitamento netto pari a 42,1 miliardi di euro (2,8 per cento del Pil), in linea con quanto previsto dagli accordi UE;
- un avanzo corrente al di sopra dei 20 miliardi di euro, in netto miglioramento rispetto al risultato atteso per il 2006 (anche al netto degli eventi straordinari);
- un avanzo primario superiore al 2 per cento del Pil, in aumento rispetto al risultato previsto per il 2006 (30,7 contro i 12,1 miliardi);
- la pressione fiscale complessiva in forte crescita (42,9 per cento rispetto al 41,6 per cento ascritto a quel momento all'esercizio in chiusura);
- la spesa primaria sostanzialmente stabile (in flessione di solo un decimo di punto), confermandosi al di sopra del 40 per cento in termini di prodotto. La flessione di 3 decimi di punto nella spesa per redditi da lavoro dipendente era compensata da una crescita di pari importo delle prestazioni sociali in denaro;
- una spesa per interessi che, confermando l'inversione di tendenza prevista per il 2006, segnava un ulteriore incremento di due decimi di punto in termini di Pil.

Il pieno dispiegarsi degli effetti della manovra avrebbe, dunque, consentito di ottenere i risultati attesi e concordati in ambito comunitario.

Nella versione iniziale, la manovra lorda per il 2007 risultava pari a 35,6 miliardi, dei quali 15,2 miliardi destinati al contenimento del disavanzo mentre i restanti 20,4 miliardi erano utilizzati per interventi sullo sviluppo. Confermati gli obiettivi programmatici di finanza pubblica per il 2007 fissati con il Dpef, le informazioni rese successivamente disponibili avevano portato, infatti, a ridurre la dimensione della correzione del disavanzo tendenziale dai 20 miliardi previsti inizialmente nel Dpef a poco più di 15 miliardi, per effetto sia di una crescita economica rivelatasi più sostenuta che per un esito delle entrate tributarie ancora più positivo del pur inatteso dato di preconsuntivo accolto nel Dpef.

L'impianto definitivo della manovra, come emerso dai testi licenziati dal Parlamento (legge finanziaria, legge di bilancio e legge di conversione del DL 262/2006), non risultava significativamente variato sia nella dimensione complessiva che nella composizione.

Nella versione approvata, la manovra di finanza pubblica si segnalava per l'elevata dimensione dell'impatto lordo della correzione (oltre 39 miliardi di euro nel 2007) e per il peso nettamente prevalente delle maggiori entrate sulla copertura complessiva (circa il 67 per cento sul totale). L'incremento netto delle entrate appariva da solo più che sufficiente per la programmata correzione del disavanzo (15,2 miliardi).

Rispetto all'impianto originario, la manovra definitiva era caratterizzata, dunque, per un utilizzo delle risorse lorde che – mentre confermava la dimensione della correzione del disavanzo tendenziale – accentuava, invece, l'importo dei mezzi finanziari destinati agli interventi "per l'equità e lo sviluppo" (da circa 20 a oltre 24 miliardi).

Gli interventi di riduzione della spesa pubblica erano prevalentemente concentrati sulla parte corrente attraverso le misure di contenimento delle spese delle Amministrazioni centrali (2,8 miliardi nel 2007), il Patto di Stabilità interno (3,3 miliardi) e le misure di controllo della spesa sanitaria (3 miliardi).

2.2. Dal lato delle entrate la manovra – complessa e frammentata – prevedeva una incidenza molto elevata degli interventi di prelievo (circa i 2/3 della manovra lorda) e un insieme di misure di sgravio e di sostegno dello sviluppo per circa 10 miliardi di euro.

Più della metà delle maggiori entrate lorde previste era riconducibile ai risultati attesi dagli interventi di riduzione dell'erosione, dell'evasione e dell'elusione fiscale e dalle misure in materia di riscossione. Risultati ritenuti dalla Corte più realistici che nel passato, in virtù dei progressi compiuti dall'Amministrazione nelle attività di contrasto e in quelle di accertamento e controllo; anche se il perdurante ricorso a singole misure legislative di contrasto (la cui attuazione richiede l'adozione di numerosi provvedimenti amministrativi) avrebbe dovuto lasciare spazio, ad avviso della Corte, all'adozione da parte dell'Amministrazione tributaria di una complessiva strategia basata sulla pianificazione degli obiettivi, delle azioni e delle risorse e sul controllo di gestione dei risultati.

Per quanto attiene alle minori entrate, l'importo maggiore (5,3 miliardi) era riferibile al minor gettito IVA a seguito della sentenza della Corte di giustizia europea sulla detraibilità delle imposte sulle autovetture. Quasi 4 miliardi erano riconducibili alle c.d. "misure per lo sviluppo", in prevalenza costituite dalla riduzione del cuneo fiscale delle imprese (2,5 miliardi).

La manovra si caratterizzava anche per la spinta all'attuazione del federalismo fiscale impressa con la previsione delle imposte di scopo – legate al principio del beneficio più che a quello della capacità contributiva – che hanno, tuttavia, trovato finora solo qualche sporadica applicazione.

2.3. Dal lato delle spese, con le norme della Finanziaria 2007 si assumevano iniziative che apparivano più idonee a dare sostanza ad una loro riduzione, con l'abbandono degli interventi di taglio indiscriminato e il ricorso, invece, ad una revisione dei programmi. Limitata, tuttavia, appariva nel breve periodo l'area sulla quale poteva esercitarsi l'attività di razionalizzazione. In particolare, per il 2007 la manovra disponeva l'accantonamento e la indisponibilità di una quota delle dotazioni delle unità previsionali di base iscritte nel bilancio dello Stato relative ai consumi intermedi, ai trasferimenti correnti, alle altre uscite correnti e alle spese in conto capitale, avendo a riferimento non solo le somme disponibili, ma anche quelle predeterminate legislativamente. Gli importi ritenuti soggetti a revisione e potenziale riduzione risultavano, però, pur nella accezione più ampia assunta con la Finanziaria 2007, meno dell'8 per cento del totale; oltre il 25 per cento si riferiva ai consumi intermedi (di cui si consideravano utilizzabili per il taglio oltre il 99 per cento degli stanziamenti), il 20 per cento a trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (della categoria si considerava tagliabile il 38 per cento degli stanziamenti) e un ulteriore 13 per cento ad investimenti (anche in questo caso considerando come possibile oggetto di riduzioni oltre il 70 per cento delle somme complessivamente stanziate). Si tratta di elementi che testimoniano della difficoltà di ottenere significative riduzioni di spesa nel breve periodo senza compromettere la qualità dell'intervento pubblico e la funzionalità dell'Amministrazione.

La Corte giudicava, pertanto, una scelta non rinviabile e cruciale nel controllo della spesa, insieme con una attenta e severa rivisitazione delle esenzioni e delle agevolazioni fiscali, l'adozione di interventi correttivi in materia di pensioni e pubblico impiego (che, insieme, rappresentano oltre il 55 per cento della spesa pubblica al netto degli interessi).

In particolare, in tema di pubblico impiego, la Corte ribadiva l'insufficiente attenzione riservata alle correzioni da apportare ai procedimenti in materia di politiche retributive, anche in relazione alla progressiva perdita di importanza della contrattazione nazionale (l'unica soggetta a controllo esterno) rispetto alla contrattazione integrativa. Primi correttivi - la cui efficacia deve essere monitorata in sede di applicazione - erano contenuti sia nell'enunciazione delle linee di riforma in tema di pubblico impiego, concentrate su indirizzi condivisibili di gestione più

efficace dell'allocazione del personale e del rapporto di lavoro, sia nell'accordo del 6 aprile 2007 in tema di politiche retributive a livello centrale e periferico.

2.4. Con la Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica (Ruef), diffusa nel marzo 2007, il Governo esponeva i risultati di una prima ricognizione dei principali fattori di modifica del quadro di riferimento per la finanza pubblica per il 2007: l'adozione di una più favorevole ipotesi di crescita economica (+2,0 per cento) rispetto alle stime incorporate nell'aggiornamento del Programma di Stabilità (+1,3 per cento) e le implicazioni della maggiore crescita e degli ulteriori progressi in termini di entrate riscontrati a consuntivo nel 2006. Ad essi andavano ad aggiungersi alcune prime correzioni agli effetti attesi dalla manovra finanziaria per il 2007.

Nell'aggiornamento del quadro programmatico della Ruef:

- l'indebitamento netto migliorava di oltre 7,6 miliardi, per l'effetto combinato di una maggiore crescita e del miglioramento del saldo primario che portava il rapporto al 2,3 per cento, con una flessione di circa mezzo punto percentuale rispetto al precedente quadro programmatico;
- l'avanzo primario migliorava di 8,7 miliardi, portando la sua incidenza sul Pil dal 2 per cento al 2,6 per cento;
- il saldo corrente cresceva, ma di soli 2 decimi di punto passando dai 20,5 miliardi (del precedente quadro programmatico) ai 25,2 miliardi.

L'indebitamento netto depurato dagli effetti del ciclo e al netto delle misure una tantum si riduceva, in rapporto al Pil, nel biennio 2006-2007, di circa mezzo punto in più di quanto negoziato con la Commissione europea nel 2005. Significativo appariva il recupero nell'avanzo primario, la cui crescita rappresenta la condizione principale per riprendere il percorso di riduzione del debito abbandonato nell'ultimo biennio.

Nel mese di luglio, il Governo, in un contesto in cui la congiuntura macroeconomica si confermava vivace e la dinamica del gettito migliore del previsto, indicava nel 2,1 per cento il rapporto deficit/Pil che si sarebbe avuto a legislazione vigente (2,7 per cento l'avanzo primario e 4,8 per cento la spesa per interessi) e disponeva con il DL 81/07 una manovra di carattere espansivo che portava il nuovo saldo obiettivo al 2,4 per cento. Nel mese di settembre, in sede di presentazione della consueta Nota di aggiornamento del Dpef e della Relazione Previsionale e Programmatica per il 2008, l'esecutivo, da un lato, prefigurava un ulteriore miglioramento

tendenziale del rapporto indebitamento netto/Pil (1,9 per cento in luogo del 2,4 per cento) sulla base dei correnti dati in materia di entrate tributarie e, dall'altro, tenendo conto degli effetti del decreto-legge n. 159/2007 recante misure fiscali a carattere espansivo varato congiuntamente alla Finanziaria, confermava nel 2,4 per cento il nuovo obiettivo di saldo[1]. Per quanto riguarda gli altri principali aggregati, all'apertura della sessione di bilancio 2008 si stimava che, per il 2007, il saldo primario si sarebbe collocato sul 2,5 per cento del Pil e che il debito pubblico avrebbe invertito, dopo due anni, la tendenza alla crescita passando dal 106,8 per cento al 105 per cento del prodotto.

In sintesi, il quadro di preconsuntivo 2007 delineato nello scorso autunno evidenziava tendenze al miglioramento particolarmente significative (un aumento di circa 2 punti e mezzo di Pil per l'avanzo primario e una riduzione di 2 punti per l'indebitamento netto e poco meno per il debito) e comunque importanti anche se valutate rispetto ai dati del 2006 misurati al netto degli oneri straordinari (stabilità del rapporto deficit/Pil ma ottenuta in un contesto di consolidamento dell'avanzo primario e riduzione dell'incidenza del debito sul prodotto interno lordo).

3. Il conto delle Amministrazioni pubbliche

3.1. I dati resi noti dall'ISTAT il 29 febbraio 2008 e, per quel che concerne il debito pubblico, dalla Banca d'Italia l'11 marzo scorso, rappresentano la base informativa della Notifica annuale sui dati di consuntivo 2007 trasmessa all'Unione Europea il 1° aprile.

Con riguardo all'andamento dell'economia, il consuntivo conferma che l'attività produttiva si è sviluppata a ritmi importanti fino all'autunno quando, anche per ragioni riconducibili all'emergere di un marcato indebolimento del quadro congiunturale degli Stati Uniti, colpiti dalla crisi dei mutui *subprime*, la tendenza si è invertita: in media, il Pil è cresciuto in termini reali dell'1,5 per cento rispetto al 2006, valore più che doppio di quello medio annuo registrato nella prima metà di questo decennio, ma inferiore alle previsioni ufficiali elaborate a partire dal marzo dello scorso anno (2 per cento secondo la Ruef; 1,9 per cento secondo il Dpef, la RPP confermato nel Programma di stabilità del novembre 2007).

Se la dinamica in termini reali del prodotto interno è stata meno vivace di quella registrata nel 2006, quella delle principali grandezze macroeconomiche al loro valore nominale, che fornisce un'indicazione dell'andamento delle principali basi imponibili che alimentano il gettito

[1] Depurato dagli effetti del ciclo economico e delle misure *una tantum* e valutato, dunque, in termini "strutturali" così come concordato in sede europea, il rapporto indebitamento/Pil si sarebbe collocato al 2,3 per cento: al valore effettivo sarebbe stato infatti necessario sottrarre 0,3 punti per tener conto degli effetti del ciclo economico ed aggiungere 0,2 punti per tener conto delle misure *una tantum*.

fiscale e contributivo, è stata sospinta dagli impulsi inflazionistici e dal peggioramento delle ragioni di scambio indotto dalla crescita del prezzo del petrolio[2]. Il Pil a prezzi correnti è così aumentato del 3,8 per cento (3,6 per cento nel 2006) mentre i consumi finali delle famiglie, sicuro riferimento per quanto concerne gli esiti del gettito delle imposte indirette e dell'IVA in particolare, sono cresciuti del 3,6 per cento (3,8 per cento nel 2006).

3.2. In sintesi, il conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, aggregato di riferimento per il monitoraggio europeo dei deficit, ha evidenziato i seguenti principali risultati:

- l'indebitamento netto si è complessivamente attestato sui 29 miliardi di euro (1,9 per cento del Pil); a fronte dei 46,3 miliardi del 2006 (3,4 per cento del Pil); se valutato al netto di oneri straordinari[3] registrati sia nel 2006 che nel 2007 esso è passato dai 35,2 ai 23,4 miliardi (dal 2,4 all'1,5 per cento del Pil);

- il saldo "strutturale" – depurato cioè dagli effetti del ciclo economico e dal complesso delle misure *una-tantum*[4] - è passato dal 2,9 all'1,6 per cento del Pil[5]; il miglioramento rispetto al 2005, anno a cui vanno commisurati i progressi secondo gli accordi sottoscritti in sede europea nell'ambito della procedura per disavanzo eccessivo[6], è stato pari a circa 3 punti;

- il saldo corrente, che era tornato positivo già nel 2006, è cresciuto fino a 34,7 miliardi, con una variazione rispetto al 2006 di 15,2 miliardi in termini assoluti e di 1 punto di Pil (dall'1,3 al 2,3 per cento);

- l'avanzo primario è passato dall'1,3 al 3,1 per cento del prodotto; l'incremento è risultato di 1,3 punti (dal 2,2 al 3,5 per cento) se si considerano i dati depurati dai già ricordati oneri straordinari;

---

[2] La variazione del prezzo implicito del prodotto interno lordo (deflatore) è stata pari al 2,3 per cento mentre quella del deflatore dei consumi del 2,2 per cento. Nel 2006 il deflatore del Pil era aumentato soltanto dell'1,7 per cento (contro una crescita del 2,7 per cento del deflatore dei consumi).

[3] La stima dell'indebitamento netto della PA fornita dall'ISTAT il 1° marzo 2007 considerava, nelle spese in conto capitale, circa 30 miliardi (2 punti di Pil) di oneri straordinari essenzialmente riconducibili a due principali circostanze; da un lato la sentenza della Corte di giustizia europea in materia di rimborso di IVA sugli autoveicoli (l'ammontare complessivamente dovuto dallo Stato fu provvisoriamente stimato pari a 17,2 miliardi a cui avrebbe corrisposto un recupero di gettito di imposte (IRPEF, IRES E IRAP) pari a 1,2 miliardi con un effetto netto pari, pertanto, a 16 miliardi); dall'altro la decisione da parte dello Stato di accollarsi circa 13 miliardi di debiti del gruppo delle FF. SS).

[4] Nelle "*una tantum*" complessive sono incluse, oltre a quelle che hanno comportato oneri straordinari, anche quelle in materia di entrate (essenzialmente imposte sostitutive e proventi da cartolarizzazioni e dismissioni immobiliari).

[5] La valutazione degli effetti del ciclo economico sui saldi di finanza pubblica implica una stima del prodotto interno lordo "potenziale" e, quindi, di un *output gap*, cioè la differenza tra prodotto effettivo e prodotto potenziale; se, per quest'ultimo, in luogo della stima del Governo si utilizza quella della Commissione europea, si perviene a risultati del deficit aggiustato per il ciclo e, quindi, del deficit strutturale solo lievemente differenti (2,8 contro 2,9 per cento e 1,5 contro 1,6 per cento rispettivamente per il 2006 e il 2007).

[6] Le raccomandazioni varate dalla Commissione europea contemplavano un aggiustamento strutturale complessivo, per il periodo 2006/07, di 1,6 punti di prodotto di cui almeno la metà da realizzare nel 2006.

- la pressione fiscale complessiva (imposte dirette, indirette, in conto capitale e contributi sociali) ha continuato a registrare una forte crescita, passando dal 42,1 al 43,3 per cento;

- il rapporto debito/Pil ha invertito la tendenza all'aumento passando dal 106,5 al 104 per cento, un valore più basso di quello (105 per cento) previsto tanto nel Dpef 2008-11 (luglio 2007) quanto nel Programma di stabilità (novembre 2007).

Tavola 1.1

Il conto economico delle Amministrazioni pubbliche

(in milioni)

VOCI	2005	2006	2007	Variazioni % 2006 su 2005	Variazioni % 2007 su 2006	Peso sul Pil 2006	Peso sul Pil 2007
Spesa per consumi finali	290.818	299.074	303.950	2,8	1,6	20,2	19,8
Redditi da lavoro dipendente	*156.542*	*162.889*	*164.645*	4,1	1,1	11,0	10,7
Consumi intermedi	*78.577*	*77.661*	*79.738*	-1,2	2,7	5,2	5,2
Prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato	*40.246*	*41.331*	*41.722*	2,7	0,9	2,8	2,7
Altre spese per consumi finali	*15.453*	*17.193*	*17.845*	11,3	3,8	1,2	1,2
Prestazioni sociali in denaro	242.346	252.119	265.284	4,0	5,2	17,0	17,3
Contributi alla produzione	12.910	13.057	14.198	1,1	8,7	0,9	0,9
Altre uscite correnti	22.825	22.972	24.774	0,6	7,8	1,6	1,6
TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO DEGLI INTERESSI PASSIVI	**568.899**	**587.222**	**608.206**	**3,2**	**3,6**	**39,7**	**39,6**
Interessi passivi	64.700	68.244	76.726	5,5	12,4	4,6	5,0
TOTALE USCITE CORRENTI	**633.599**	**655.466**	**684.932**	**3,5**	**4,5**	**44,3**	**44,6**
Investimenti fissi lordi	33.870	34.951	36.369	3,2	4,1	2,4	2,4
Altre uscite in conto capitale	24.507	39.057	32.124	59,4	-17,8	2,6	2,1
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	**58.377**	**74.008**	**68.493**	**26,8**	**-7,5**	**5,0**	**4,5**
TOTALE USCITE AL NETTO INTERESSI	**627.276**	**661.230**	**676.699**	**5,4**	**2,3**	**44,7**	**44,1**
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	**691.976**	**729.474**	**753.425**	**5,4**	**3,3**	**49,3**	**49,1**
Imposte dirette	189.815	213.308	233.660	12,4	9,5	14,4	15,2
Imposte indirette	202.736	220.181	225.928	8,6	2,6	14,9	14,7
Contributi sociali	183.445	189.683	204.772	3,4	8,0	12,8	13,3
Altre entrate correnti	49.600	52.194	55.272	5,2	5,9	3,5	3,6
TOTALE ENTRATE CORRENTI	**625.596**	**675.366**	**719.632**	**8,0**	**6,6**	**45,6**	**46,9**
Imposte in conto capitale	1.871	225	300	-88,0	33,3	0,0	0,0
Altre entrate in conto capitale	4.081	4.249	4.314	4,1	1,5	0,3	0,3
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	**5.952**	**4.474**	**4.614**	**-24,8**	**3,1**	0,3	0,3
TOTALE ENTRATE	**631.548**	**679.840**	**724.246**	**7,6**	**6,5**	**45,9**	**47,2**
Saldo corrente al netto degli interessi	56.697	88.144	111.426			**6,0**	**7,3**
Saldo generale al netto interessi	4.272	18.610	47.547			**1,3**	**3,1**
Indebitamento netto	-60.428	-49.634	-29.179			**-3,4**	**-1,9**

Fonte: elaborazioni Cdc su dati Istat

3.3. I risultati ottenuti nel 2007 si prestano ad alcune prime considerazioni

In termini generali, si deve osservare che è continuata l'espansione del bilancio pubblico, nel senso che si è verificata, e in misura solo di poco meno accentuata rispetto a quanto

accaduto nel 2006, una considerevole, contestuale crescita di entrate e spese. Se si sommano entrate ed uscite primarie della Pubblica Amministrazione in rapporto al Pil e si elabora così una sorta di indicatore grezzo del peso del settore pubblico sull'economia si osserva che esso ha raggiunto nel 2007 il 91,2 per cento, il livello più alto mai registrato. La crescita di questo indice rispetto al 2006 è stata pari a 0,6 punti percentuali[7].

Con riguardo alle spese, si deve osservare in primo luogo che, a seguito dell'orientamento in senso restrittivo che la politica monetaria della Banca centrale europea ha assunto a partire dal 2003 e del conseguente rialzo dei tassi di interesse, si è consolidato il trend ascendente della spesa per interessi; ciò risulta sia che questa venga considerata in valore assoluto - dai 68,2 miliardi nel 2006 ai 76,7 miliardi del 2007 - sia che venga valutata in rapporto al prodotto interno lordo (5 per cento contro il 4,7 nel 2006). Con un incremento su base annua del 12,4 per cento, per il secondo anno consecutivo gli interessi passivi sono tornati ad essere un fattore di accelerazione delle spese complessive delle Amministrazioni pubbliche. E' peraltro da rimarcare, a conferma della forte sensitività dei nostri conti pubblici a *shock* esogeni, come nonostante il fatto che il rialzo dei tassi di interesse sia stato nell'area dell'euro meno della metà di quello occorso negli Stati Uniti (tra il punto di minimo e quello di massimo i tassi di riferimento della Banca centrale europea sono passati dal 2 al 4 per cento mentre quelli della Federal Reserve dall'1 al 5,25 per cento), tra il 2005 e il 2007 gli oneri per interessi sono cresciuti di 12 miliardi (di oltre 15 se si considerano le stime ufficiali per il 2008)[8].

3.4. Anche nel 2007, il rialzo della spesa per interessi non è stato adeguatamente compensato da una riduzione delle altre spese di bilancio. Con i pagamenti correnti diversi dagli interessi in solo modesta discesa (39,6 per cento nel 2007 dopo il 39,7 nel 2006 e 39,8 nel 2005), l'incidenza della spesa primaria complessiva sul prodotto è risultata pari al 44,1 per cento; si tratta di un valore inferiore a quello registrato nel 2006 se si fa riferimento ai dati effettivi (di 6 decimi di Pil) ma sostanzialmente stabile (al 43,7 per cento del Pil) se si considerano i dati depurati dagli oneri straordinari. In ogni caso, si tratta di valori che, pur se sostanzialmente in linea con quelli medi dell'area euro, hanno conosciuto negli ultimi anni una crescita molto decisa[9]; essi denunciano, pertanto, il persistere di una difficoltà a correggere in

---

[7] L'indicatore più ampio costituito dalla sommatoria delle entrate e delle spese complessive (e non soltanto primarie) in rapporto al Pil, è cresciuto di 1 punto (dal 95,2 al 96,2 per cento); aveva raggiunto il suo livello massimo nel 1993 (103,2 per cento).

[8] Va peraltro considerato che nel corso degli ultimi anni la politica di gestione del debito pubblico ha portato ad una riduzione – tramite l'allungamento della vita media residua delle passività e l'aumento della quota di debito a tasso fisso – del grado di sensibilità della spesa per interessi alle variazioni dei tassi di interesse.

[9] Elaborazioni sui dati della Commissione europea pubblicati lo scorso mese di novembre indicano che nel 2007 lo scarto tra la spesa primaria complessiva dell'Italia e quella dei paesi dei paesi dell'Area euro diversi dall'Italia

misura sensibile il percorso ascendente della spesa pubblica, difficoltà rimarcata dalla Corte a più riprese sia nel passato meno recente che in quello più prossimo. Pur non trascurando né il positivo segnale di flebile riduzione dell'incidenza della spesa primaria di natura corrente sul prodotto interno lordo registrato nel biennio 2006-07 né il notevole sforzo profuso nella direzione del miglioramento della qualità della spesa (cosiddetta *spending review*), è opinione della Corte che non si sia ancora di fronte a risultati tali da scongiurare il rischio di rimettere in discussione i positivi risultati conseguiti sui saldi; oppure, rischio altrettanto grave, di vedere ulteriormente crescere la pressione esercitata dal peso delle imposte e dei contributi sulle attività produttive e i suoi conseguenti avversi effetti in termini di allocazione dei fattori di produzione.

3.5. Pur se, come notato, in modesto calo rispetto al prodotto nominale, nel 2007 la spesa corrente al netto degli interessi ha registrato un'accelerazione (+3,6 per cento contro +3,2 per cento nel 2006) che ha trovato prevalente impulso (+6,8 per cento contro +4 per cento nel 2006) nelle "altre uscite correnti" - un insieme di prestazioni che comprende primariamente contributi alla produzione e aiuti internazionali - e nelle prestazioni sociali in denaro (+5,2 per cento contro +4 per cento nel 2006), costituite per circa il 90 per cento da pensioni e per il resto da spesa per ammortizzatori sociali, per prestazioni sanitarie e per impieghi sociali di tipo vario.

I consumi finali - aggregato che include le spese di personale, le spese per prestazioni sociali in natura, ovvero, fondamentalmente, per assistenza sanitaria convenzionata e, infine, i cosiddetti consumi intermedi (di cui la parte più importante sono gli acquisti di beni e servizi) hanno viceversa manifestato segni di rallentamento (+1,6 per cento contro +2,8 per cento nel 2006). In particolare, una dinamica assai meno vivace di quella registrata nel 2006 hanno segnato i redditi da lavoro dipendente, cresciuti soltanto dell'1,1 per cento a fronte del 4,1 per cento nel 2006. Al contenimento di questo importante aggregato, pari al 27,1 per cento dei pagamenti correnti al netto degli interessi e al 24,3 per cento della spesa primaria complessiva, hanno concorso, da un lato, fattori di fondo legati alla dinamica dell'occupazione nel settore pubblico, che secondo la più recente Ruef avrebbe registrato una riduzione rispetto al 2006 di circa mezzo punto percentuale, e dall'altro fattori di natura contabile come il rinvio del rinnovo di alcuni contratti collettivi di lavoro. Va osservato che, ovviamente, lo slittamento di tali rinnovi rappresenta un fattore di pressione sulla spesa corrente dell'anno in corso. Sul fronte della gestione delle spese per il pubblico impiego, l'esperienza più recente non induce a modificare il severo giudizio espresso, più volte ed in più sedi, dalla Corte: si evidenzia in

sarebbe stato positivo per circa 5 decimi di Pil; nel momento di ingresso dell'Italia nell'Unione Europea il divario era negativo per poco meno di 5 punti di prodotto.

questo comparto uno scarto sistematico tra gli obiettivi di contenimento e i risultati; tale divario mette in luce difficoltà inerenti non tanto agli effetti diretti degli accordi nazionali di comparto, quanto le implicazioni di un insieme composito di fattori quali la contrattazione integrativa, ampie e generalizzate progressioni di carriera e il rispetto solo parziale dell'obiettivo - quasi sempre ribadito - di riduzione del numero di occupati delle Amministrazioni pubbliche.

Anche le prestazioni sociali in natura hanno evidenziato un raffreddamento, con un tasso di crescita pari allo 0,9 per cento (+2,7 per cento nel 2006). Si tratta di una decelerazione particolarmente importante, soprattutto se considerata tenendo conto del fatto che l'aggregato in questione ha registrato nel passato recente e meno recente tassi di incremento elevati: nella seconda metà degli anni Novanta essi avevano sfiorato il 9 per cento e nella prima metà di questo decennio sono stati pari al 7,99 per cento. I progressi conseguiti sono essenzialmente riconducibili alle norme del Patto per la salute, sottoscritto tra Governo e Regioni, anche se si tratta di progressi che, come si dirà più avanti, richiedono una lettura assai attenta.

Se redditi da lavoro e prestazioni sociali in natura hanno registrato una sensibile decelerazione, di segno inverso è stato il movimento dei consumi intermedi che hanno messo a segno un leggero rimbalzo (+2,7 per cento nel 2007 contro il -1,2 per cento nel 2006). Si tratta di un tasso di incremento comunque limitato, se si considera che nella prima metà di questo decennio il tasso di espansione di questa posta di bilancio è stato mediamente pari al 5,6 in termini nominali e al 3,1 per cento in termini reali.

3.6. Come già accennato, nel 2007 una spinta considerevole alla crescita della spesa corrente al netto degli interessi è venuta dalle prestazioni sociali in denaro, che ne rappresentano il 43 per cento e che assorbono ora il 17,3 per cento del reddito nazionale; l'accelerazione della crescita annua (5,2 per cento contro 4 per cento), più che alla spesa per pensioni - che è lievitata del 4 per cento a riflesso di fattori consueti (indicizzazione ai prezzi; effetto rinnovo - cioè scarto positivo tra l'importo delle nuove pensioni e quello delle pensioni cessate - ricostituzioni, ecc.), va ascritta alle altre prestazioni sociali a favore delle famiglie ed in particolare alla lievitazione della spesa per il sostegno del reddito indotta dalle misure discrezionali varate con la legge finanziaria per il 2007. Si tratta, in particolare, degli interventi che hanno disposto incrementi dell'assegno per il nucleo familiare (complessivamente valutate in 1 miliardo di euro) e di quelle relative all'erogazione del beneficio tributario a favore degli incapienti. Misura quest'ultima che sui conti del 2007 ha pesato solo in parte, dal momento che è stato possibile erogarne soltanto una quota già a fine 2007 (riconosciuta automaticamente dai datori di lavoro ai lavoratori dipendenti) mentre un'altra quota sarà erogata nel 2008 (quella spettante ai

lavoratori autonomi e ai lavoratori dipendenti per i quali il datore di lavoro non ha potuto operare la liquidazione).

3.7. I dati circa l'evoluzione della spesa pubblica primaria corrente nei diversi livelli di governo (Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali ed Enti di previdenza) e quelli relativi in particolare ai redditi da lavoro e ai consumi intermedi – le altre due principali componenti, prestazioni sociali in natura e in denaro, essendo per definizione legate rispettivamente ad Amministrazioni locali ed Enti di previdenza – evidenziano differenziazioni di non poco momento. Per quanto riguarda i redditi da lavoro, la netta decelerazione registrata a livello di conto consolidato delle pubbliche Amministrazioni e prima richiamata (+1,1 per cento contro il +4,1 per cento del 2006) è stata interamente determinata dalle Amministrazioni locali dove proprio per il diverso calendario dei rinnovi contrattuali, si è registrata una flessione di questa componente dei consumi finali (-4,1 per cento) a compensazione della sostanziosa crescita avutasi nel 2006 (+6.9 per cento); il fenomeno opposto si è verificato nelle Amministrazioni centrali, dove, alla crescita molto contenuta del 2006 (+1,7 per cento) ha fatto seguito un incremento del 5,5 per cento nel 2007 (lo scarto è ancora maggiore se si considera il solo comparto Stato con +1,2 per cento nel 2006 e +5,9 per cento nel 2007). Per quanto attiene ai consumi intermedi il leggero rimbalzo osservato a livello di conto complessivo delle amministrazioni pubbliche è da ascrivere alle Amministrazioni locali, dove la crescita è risultata pari al 3,9 per cento (+0,6 per cento nel 2006) mentre nelle Amministrazioni centrali, dopo la contrazione del 2006 indotta dalle misure discrezionali varate, e pari al -6,2 per cento (-8 per cento nello Stato), la crescita è risultata pari all'1 per cento (è stata sostanzialmente nulla nello Stato).

3.8. Nel 2007 il complesso delle spese in conto capitale ha raggiunto i 68,5 miliardi di euro, il 7,5 per cento in meno del 2006. Per valutare appropriatamente la dinamica di questa posta di bilancio, particolarmente importante per i suoi riflessi sullo *stock* di capitale della nostra economia e quindi sulla sua crescita, è tuttavia necessario considerare che essa è stata influenzata, tanto nel 2006 quanto nel 2007, da fattori straordinari. Nel 2006 le altre spese in conto capitale avevano dovuto registrare una serie di oneri straordinari tra cui, da un lato quello derivante dall'accollo da parte dello Stato di circa 13 miliardi di debiti del Gruppo Ferrovie dello Stato in relazione alla TAV e dall'altro, per un importo valutato in 16 miliardi di euro netti, quelli derivanti dalla sentenza della Corte di giustizia europea in materia di IVA sulle auto aziendali. L'importo sopra menzionato era stato contabilizzato in via provvisoria sulla base di

un principio di competenza economica, cioè considerando come momento di registrazione degli esborsi la data della sentenza e come ammontare quello derivante da una stima indiretta, ritenuta allora attendibile, che tenesse conto del potenziale numero dei contribuenti interessati e del potenziale importo da rimborsare. In effetti, nel corso del 2007 sono emersi nuovi rilevanti elementi conoscitivi (numero limitato delle istanze di rimborso, difficoltà di presentazione della documentazione necessaria a chiedere il rimborso, presenza di uso misto dell'auto e conseguente limitazione alla richiesta di rimborso) e sono state approvate norme di legge (introduzione del regime forfetario) che hanno messo in discussione, e in misura rilevante, le stime indirette; ciò ha suggerito all'ISTAT, di concerto con EUROSTAT, di cambiare il criterio di contabilizzazione e passare ad un metodo di imputazione diretto, nel senso che si è deciso di registrare il debito dello Stato nel momento in cui vengono esaminate le istanze di rimborso e si conoscono importi effettivi e numero degli aventi diritto.

Il cambiamento del criterio di contabilizzazione ha portato a cancellare gli importi iscritti sul 2006, con conseguente riduzione, per pari ammontare, della spesa in conto capitale per quell'anno e a registrare sul 2007 i primi 847 milioni riferibili alle effettive istanze presentate in via telematica. In conto 2007, nelle altre spese in conto capitale, sono stati poi registrati rimborsi effettuati dall'erario alle imprese concessionarie della riscossione delle imposte (4,9 miliardi) conseguenti alla soppressione dell'obbligo di anticipazione disposto con il cosiddetto decreto Mille proroghe (art. 36 DL 248/2007).

Se si valutano al netto dei menzionati movimenti contabili, le spese in conto capitale sono risultate pari a 62,7 miliardi nel 2007 e a 59,6 miliardi nel 2006[10]; pertanto, non in riduzione del 7,5 per cento come evidenziato dai dati effettivi, ma in aumento del 5,2 per cento. In rapporto al prodotto interno lordo esse risultano in crescita dal 4 al 4,1 per cento, mentre sono in calo dal 5 al 4,5 per cento se si fa riferimento ai dati non depurati.

3.9. Nell'ambito delle spese in conto capitale, gli investimenti fissi hanno superato di poco i 36 miliardi (34,8 nel 2006) con una crescita annua del 3,9 per cento (3,2 per cento nel 2006). L'incidenza sul prodotto interno lordo è rimasta stazionaria al 2,4 per cento. Non considerando i proventi da dismissioni immobiliari[11], valutati in 1,4 miliardi di euro (1,7 miliardi nel 2006 e 3,2 miliardi nel 2005), gli investimenti fissi lordi sarebbero risultati pari a

[10] Per il 2006, al netto, fondamentalmente, del circa 13 miliardi di cancellazione crediti dello Stato verso il gruppo FF. SS.

[11] Ai sensi dei criteri di contabilità nazionale (SEC'95) i proventi da dismissioni immobiliari vengono portati a riduzione degli investimenti pubblici per tener conto del fatto che l'incremento lordo dello *stock* di capitale, assicurato, per l'appunto, dalla nuova attività di accumulazione, è inferiore a quello degli investimenti dell'anno proprio a seguito della vendita di cespiti patrimoniali.

37,6 miliardi, in crescita di 1,1 miliardi rispetto al 2006 (+3,0 per cento contro il –1,1 per cento del 2006). Il dato di consuntivo sugli investimenti fissi lordi delle pubbliche Amministrazioni appare inferiore alle stime che erano state effettuate nel corso dell'anno e nella stessa Relazione Previsionale e Programmatica presentata nel mese di ottobre. Lo scarto tra il consuntivo e la previsione della RPP ammonta ad oltre 6 miliardi; nell'opinione della Corte, si tratta di una indiretta evidenza del fatto che l'effettiva realizzazione dei progetti di investimento non ha tra i suoi prerequisiti soltanto la disponibilità delle risorse finanziarie, ma risente della possibilità di programmare le attività in un contesto di stabilità di norme, una stabilità di cui negli anni più recenti le Amministrazioni non si sono potute giovare.

Molto più dinamici degli investimenti fissi lordi diretti sono risultati, nel 2007, i contributi agli investimenti pubblici, cresciuti dell'11,1 per cento (+1,4 per cento nel 2006) e che rappresentano ora l'1,6 per cento del prodotto interno lordo (1,5 per cento nel 2006).

Anche per la spesa d'investimento, le informazioni a livello di singoli comparti delle pubbliche Amministrazioni sono di notevole interesse. I dati disponibili evidenziano una più che sensibile crescita nelle Amministrazioni centrali (+15,6 per cento a fronte del –1,4 per cento nel 2006 con un rimbalzo che va dal –8,5 al +26,1 per cento a livello di conto economico dello Stato) ed una sostanziale stagnazione nelle Amministrazioni locali (+0,7 per cento dopo il +2,2 per cento del 2006) da ricondurre alla maggiore stringenza del Patto di Stabilità interno.

3.10. Il deciso miglioramento dei saldi osservato nel 2007 ha trovato essenziale alimento nelle entrate, che con una crescita complessiva del 6,5 per cento annua (+7,6 per cento nel 2006) si sono collocate al 47,2 per cento del prodotto (+1,3 punti in più del 2006), un valore di solo mezzo punto inferiore al livello massimo toccato nel 1997 quando il Paese fu però chiamato ad uno sforzo eccezionale per l'ammissione all'Unione Europea, sforzo che comprese anche l'introduzione di una specifica "tassa per l'Europa". L'elasticità "apparente" rispetto al prodotto nominale (rapporto tra i tassi di crescita nominali) è risultata pari a 1,7: valore inferiore rispetto al 2006 (2,1) ma sensibilmente superiore a quello registrato in media nella prima metà degli anni duemila e più in generale nel lungo periodo[12]. La pressione fiscale in senso proprio - ovvero la sommatoria delle imposte dirette e indirette, dei contributi sociali e delle imposte in

[12] Va rimarcato al riguardo che nel 2007, nei principali paesi dell'Area euro, l'elasticità delle entrate di bilancio rispetto all'evoluzione del prodotto interno lordo nominale che aveva subito nel 2006 un rilevante salto ha assunto valore meno "anomalo". Elaborazioni sui dati della Commissione europea mostrano come per quel che riguarda le imposte su "wealth and income" l'elasticità dell'Italia che era stata pari a 0,48 nella media 2000-05 e che era cresciuta a 3,43 nel 2006 è stata pari a 2,54 nel 2007. Negli stessi intervalli temporali essa è passata rispettivamente da 0,69 a 2,02 e poi 0,58 in Francia; da –0,24 a 2,86 e poi a 1,90 in Germania. Quando si considera il complesso delle entrate correnti il "rientro" dell'elasticità risulta parimenti riscontrato con la sola eccezione della Germania che è stata interessata, proprio nel 2007, da significative misure discrezionali sul fronte delle imposte indirette.

conto capitale - è salita dal 42,1 al 43,3 per cento del Pil, valore anch'esso storicamente elevatissimo e di soli 4 decimi di punto inferiore al massimo registrato sempre nel 1997.

Per il secondo anno consecutivo il deciso aumento delle entrate non ha ricevuto praticamente alcun apporto da parte delle imposte in conto capitale, il cui valore si è mantenuto uguale a poche centinaia di milioni (300 contro i 225 del 2006) dopo che nella prima metà di questo decennio aveva registrato, a seguito di condoni e sanatorie, il valore *record* di 17,9 miliardi.

Se la crescita ha continuato a ricevere spinta dall'espansione dei tributi soprattutto diretti (+9,5 per cento contro il 12,4 per cento nel 2006 mentre quelli indiretti sono aumentati del 2,6 per cento contro l'8,6 per cento nel 2006), essa è stata sostenuta anche dai contributi sociali effettivi, che sono aumentati dell'8 per cento, un valore che non si riscontrava dalla metà degli anni Novanta. L'incidenza delle imposte dirette e indirette sul prodotto è cresciuta dal 29,3 al 29,9 per cento mentre quella del complesso dei contributi sociali, che rappresentano poco meno del 30 per cento delle entrate correnti totali, si è elevata al 13,4 per cento (12,8 per cento nel 2006). L'elasticità dei contributi sociali rispetto al prodotto interno lordo è risultata pari a 1,7, valore in linea con quello stimato nei quadri previsionali dello scorso autunno. La crescita piuttosto decisa dei contributi sociali non riflette soltanto il favorevole andamento dell'occupazione ma anche fattori di natura contabile e misure discrezionali: in particolare, la contabilizzazione del TFR che le imprese con più di 50 addetti hanno versato all'INPS in base al disposto della legge 296 del 2006 e l'aumento delle aliquote contributive disposto con la legge finanziaria per il 2007.

Nell'ambito delle imposte dirette ha continuato a crescere l'imposta personale sui redditi (IRE, già IRPEF), aumentata del 5,7 per cento; un incremento del 27,3 per cento ha poi contraddistinto l'IRES (già IRPEG). Sul fronte dell'imposizione indiretta, l'IVA si è incrementata con una elasticità poco più che unitaria rispetto al Pil, essendo aumentata del 4 per cento rispetto al 2006 (+3,8 per cento la crescita del Pil monetario); sono invece diminuite le accise (-1 per cento), anche a riflesso della riduzione dei consumi indotti dalla eccezionale risalita dei prezzi dei prodotti energetici.

3.11. Il fabbisogno complessivo delle pubbliche Amministrazioni è risultato pari a 30,5 miliardi (54,4 miliardi nel 2006); a differenza del 2006, di importo non trascurabile sono risultate le regolazioni debitorie pregresse (2,4 miliardi contro i 243 milioni nel 2006) ed i proventi da dismissioni mobiliari (3,5 miliardi contro i 38 milioni nel 2006); il fabbisogno netto

si è pertanto ragguagliato a 36,5 miliardi, il 2,4 per cento del Pil (54,7 miliardi nel 2006, il 3,7 per cento del prodotto); lo scarto tra fabbisogno netto e indebitamento netto della PA é aumentato a 0,5 punti, mentre era sceso a 0,3 punti nel 2006 (da 0,9 punti nel 2005). La crescita nominale dello *stock* di debito pubblico, pari a 21,1 miliardi (64,1 miliardi nel 2006) riflette anche scarti di emissione per 4,1 miliardi (emissione di titoli sotto la pari con aumento del debito superiore al fabbisogno). La diminuzione delle attività detenute dal Tesoro presso la Banca d'Italia ha contenuto l'aumento del debito per 13,2 miliardi mentre l'apprezzamento dell'euro ha ridotto il valore delle passività in valuta estera di 0,3 miliardi.

Come si è già accennato, si è invertita la tendenza del debito a crescere in rapporto al prodotto interno lordo (dal 106,5 al 104 per cento). La variazione del rapporto debito/Pil è la risultante della combinazione di più fattori, alcuni dei quali hanno giocato in senso favorevole ed altri in senso contrario; da un punto di vista contabile il calo registrato nel 2007, pari a 2,5 punti percentuali di Pil, è stato contrastato dal solo costo medio del debito, il quale ha contribuito alla variazione per 4,7 punti percentuali. Hanno invece favorito la discesa: la crescita del Pil reale (per 1,6 punti percentuali), l'inflazione (per 2,4 punti percentuali) e soprattutto il saldo primario (per 3,1 punti percentuali). Anche 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 fornito nel 2007 un contributo alla discesa del rapporto debito/Pil misurabile in mezzo punto percentuale. Nel 2006, i circa 7 decimi di punto di incremento (dal 105,8 al 106,5 per cento) del rapporto debito/Pil erano stati determinati per 4,8 punti dall'onere medio sul debito e per 1 punto dai fattori residuali, mentre avevano esercitato una pressione al ribasso per 1,8 punti l'inflazione, per 1,3 punti l'avanzo primario e per 1,9 punti l'andamento dell'attività economica.

4. La finanza regionale e locale e la spesa sanitaria

4.1. L'analisi dell'andamento della spesa pubblica che ha preceduto la definizione degli obiettivi programmatici per il 2007 aveva portato il Governo ad individuare nella spesa decentrata elementi di criticità tali da richiedere l'assunzione di interventi correttivi consistenti. La spesa delle Amministrazioni locali e la spesa sanitaria presentavano tassi di crescita incompatibili con gli obiettivi di risanamento concordati a livello europeo. Su tali settori si riteneva pertanto necessario concentrare gli sforzi di aggiustamento.

Il Dpef sottolineava, innanzitutto, la difficoltà fino ad allora incontrata di dare al meccanismo destinato a regolare il contributo degli enti territoriali al Patto di Stabilità e crescita caratteristiche tali da governare la dinamica della spesa. Come spesso rilevato anche dalla Corte, al rispetto formale del Patto di Stabilità interno delle Amministrazioni locali e regionali non aveva corrisposto un andamento della spesa coerente con gli obiettivi programmatici. Scelte gestionali avevano inciso sulla significatività dei vincoli proposti e permesso un rispetto formale del Patto, senza una corrispondenza sostanziale. Le continue modifiche nelle modalità di funzionamento avevano poi finito, da un lato, per impedire una programmazione dell'attività degli enti e, dall'altro, per rendere lo stesso strumento inefficace (per la difficoltà di prevedere adattamenti alle molteplici configurazioni che potevano assumere le gestioni delle amministrazioni locali). L'introduzione di tetti rispetto ad esercizi precedenti aveva, infatti, reso non neutrali anche le scelte sui processi di organizzazione nella gestione di servizi.

Per migliorare la funzionalità del Patto di Stabilità interno erano quindi anticipate nel Dpef tre linee di intervento. Si prevedeva in particolare di:

- abbandonare il riferimento ai tetti di spesa a favore di vincoli sui saldi di bilancio;
- introdurre limiti alla dinamica del debito, con riferimento a valutazioni che prendessero in considerazione più esercizi;
- prevedere la possibilità di accordi compensativi fra gruppi di enti per garantire una maggiore flessibilità nella gestione del Patto.

4.2. Anche il settore sanitario continuava a presentare risultati negativi. I primi dati di preconsuntivo relativi al 2006 evidenziavano una diffusa difficoltà di gestione degli equilibri economico finanziari e l'acutizzarsi di fenomeni di squilibrio strutturale[13]. Fermi restando gli

[13] La spesa sanitaria, tra il 1995 e il 2005, era cresciuta a un tasso medio di circa il 6 per cento in termini nominali. Nello stesso decennio, la variazione media annua del totale delle uscite pubbliche al netto degli interessi è stata pari al 3,3 per cento nominale. Lo scarto nel tasso di crescita tra i due aggregati aveva determinato il progressivo incremento della quota di spesa sanitaria sul totale delle uscite correnti.

elementi di base del percorso avviato a partire dal 2000 (con i Patti di agosto 2000 e 2001 e con l'Intesa di marzo 2005), il recupero di controllo della spesa richiedeva che la traduzione operativa delle norme poste a presidio della responsabilizzazione gestionale regionale fosse accompagnata dal superamento degli squilibri strutturali e dei comportamenti inappropriati alla base dei principali disavanzi gestionali.

In tema di sanità si considerava pertanto necessario pervenire ad una valutazione condivisa con le Regioni del fabbisogno di spesa (anche attraverso un riesame dell'appropriatezza dei Livelli essenziali di assistenza (Lea) e tenendo conto del pre-consuntivo di spesa del 2006) che consentisse una adeguata programmazione dei piani e delle politiche regionali, cui affiancare un fondo "straordinario" per le Regioni che presentavano grandi criticità finanziarie, con l'obiettivo dell'azzeramento del loro disavanzo entro il 2009. Le Regioni venivano quindi chiamate ad una assunzione forte di autonomia (veniva prevista la rimozione dei vincoli posti al ricorso all'autonomia impositiva locale), ma anche, a inderogabili responsabilità di bilancio. In continuità con quanto previsto anche negli anni precedenti, se una Regione avesse ottenuto guadagni di efficienza maggiori di quelli programmati, avrebbe potuto utilizzare le risorse così liberate; se non li avesse ottenuti avrebbe dovuto finanziare le spese eccedenti con risorse proprie (adottando misure specifiche, pena l'esercizio dei poteri sostitutivi)

La manovra finanziaria per il 2007 e gli effetti attesi sugli enti territoriali

4.3. In coerenza con le linee programmatiche, gli interventi di contenimento della Finanziaria per il 2007 che hanno riguardato gli enti territoriali hanno rappresentato poco meno del 60 per cento dei risparmi di spesa corrente complessivamente previsti dalla manovra. Si è trattato di 6,3 miliardi di euro di correzione degli andamenti tendenziali della spesa, di cui circa 3,3 miliardi erano attesi dalla revisione del Patto di Stabilità interno e 3 miliardi dal contenimento della spesa sanitaria. Ad essi sono andati ad aggiungersi maggiori entrate per 1,1 miliardi, di cui 0,6 miliardi compensate da una riduzione dei trasferimenti dello Stato alle Amministrazioni comunali e 0,5 miliardi dovuti alla previsione di versamenti in acconto nel 2007 relativi all'addizionale comunale.

Per il 2006, i dati di preconsuntivo indicavano una crescita di oltre il 7,8 per cento, un risultato su cui pesava l'acutizzarsi di fattori di squilibrio strutturali: la concentrazione degli scostamenti maggiori tra obiettivi e risultati in ben determinate realtà territoriali; il riproporsi di una dinamica della spesa farmaceutica al di sopra degli obiettivi programmati; il persistere di fenomeni rivelatori di un inappropriato utilizzo delle strutture di ricovero e di una limitata azione di filtro della domanda.

I provvedimenti ora ricordati non hanno esaurito l'insieme di quelli che riguardano le Amministrazioni decentrate: della manovra lorda complessiva circa un terzo ha visto infatti un coinvolgimento diretto o indiretto delle Amministrazioni territoriali. Oltre a tali misure, vanno infatti considerate quelle norme che hanno disposto aumenti di entrate che fanno parte del sistema di finanziamento territoriale. Maggiori entrate che sono state compensate, tuttavia, con riduzioni delle somme attribuite agli enti decentrati (nel caso dei comuni e delle province una riduzione dei trasferimenti, nel caso delle regioni un decremento delle somme riconosciute come gettito IVA compartecipato). Sempre attraverso il "sistema di finanziamento" decentrato sono transitate (compensate) le riduzioni di gettito disposte in attuazione delle misure di riduzione del cuneo a favore delle imprese.

4.4. Nella versione iniziale la Finanziaria per il 2007 ha recepito in larga misura gli orientamenti contenuti nel Dpef in tema di Patto di Stabilità interno.

Nel caso dei Comuni (al di sopra dei 5.000 abitanti) e delle Province, l'obiettivo è stato posto in termini di saldo, prevedendo un miglioramento per ciascun ente calcolato sia in base alla dinamica della spesa corrente, sia come quota del disavanzo complessivo[14]. Per il complesso delle Amministrazioni locali (quindi anche per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti e le comunità montane) è, inoltre, stato proposto un limite all'accesso a nuovo debito: lo *stock* accumulato al 30 settembre 2006 non poteva crescere nel 2007 di oltre il 2,6 per cento. Era inoltre prevista la possibilità di ricorso al debito in misura eccedente il limite stabilito, a condizione che venisse compensato da un corrispondente minore ricorso da parte degli altri enti del proprio comparto. Per la gestione di tali compensazioni era costituito, presso la Conferenza Stato-Regioni autonome, un apposito organismo.

Per le Regioni il passaggio a vincoli sui saldi era invece preceduto dall'avvio di una fase di sperimentazione. Per queste Amministrazioni, pertanto, l'obiettivo era definito anche per il 2007 in termini di tetti di spesa: per garantire un contributo correttivo alla dinamica tendenziale di 1.850 milioni di euro, veniva disposto che la spesa complessiva, al netto della sola spesa sanitaria, dovesse risultare nell'anno inferiore dell'1,8 per cento rispetto al valore registrato nel 2005. Per contenere il ricorso ad indebitamento, si riduceva dal 25 per cento al 20 per cento delle entrate libere il livello che poteva raggiungere nell'esercizio l'onere per il servizio del debito.

[14] Per il 2007 il miglioramento atteso è pari, nel caso dei Comuni, alla somma (in valore assoluto) del 3,4 per cento della spesa corrente e del 50 per cento dei disavanzi registrati in media nel triennio 2003-2005. Tali quote sono pari, rispettivamente, al 3,8 per cento e al 45,6 per cento nel caso delle Province.

Sia per le Regioni che per gli Enti locali erano, infine, rese più stringenti le misure previste in caso di non rispetto del Patto: la mancata adozione, entro la metà dell'esercizio successivo, di provvedimenti correttivi di eventuali squilibri comportava automatici incrementi dei tributi. Nel caso dei Comuni, si trattava della maggiorazione di 0,3 punti percentuali dell'aliquota dell'addizionale comunale all'IRPEF, per le Province di 5 punti dell'imposta di trascrizione e, nel caso delle Regioni, sia di un aumento dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione, sia della tassa automobilistica (5 punti percentuali sulle tariffe vigenti)[15].

Nel corso dell'esame parlamentare sono state previste numerose modifiche che hanno allontanato il disegno dal progetto iniziale:

- è stata rivista l'entità del miglioramento dei saldi, sulla base di diverse modalità di calcolo del saldo obiettivo e l'inclusione negli aggregati di voci in precedenza escluse (spese per interventi in conto capitale *ex* legge obiettivo); ma senza una reale modifica nell'entità della manovra prevista a carico delle Amministrazioni comunali[16];
- è stato eliminato il limite alla crescita del debito e il sistema di compensazioni;
- è stata modificata la modalità di calcolo dell' obiettivo in termini di competenza. Ciò ha significato abbandonare la scelta "ibrida" che consisteva nel calcolare il limite previsto in termini di competenza, assumendo per la spesa in conto capitale il dato di cassa. Si trattava di una soluzione che avvicinava il dato obiettivo regionale di competenza a quello valido ai fini della contabilità nazionale.

Il decreto legge 81/07, ha, poi, introdotto nel corso dell'esercizio alcune disposizioni che hanno "alleggerito" per il 2007 l'impatto sulle Amministrazioni del nuovo Patto. Con la norma si è voluto consentire agli Enti locali soggetti al Patto di escludere dal saldo finanziario per

---

[15] Le conseguenze del mancato rispetto del Patto di Stabilità vengono disciplinate al comma 691 e seguenti della Finanziaria per il 2007. La disciplina applicativa è intervenuta con l'emanazione del DM 5 maggio 2008 pubblicato sulla G.U. n. 113 del 15 maggio 2008. Il sistema prevede che in caso di mancato rispetto del Patto e a seguito della diffida, gli enti locali debbano adottare provvedimenti correttivi entro il 31 luglio dell'anno successivo a quello di riferimento; tali provvedimenti devono essere comunicati alla R.G.S.. Lo scostamento del 2007 deve essere recuperato nel 2008, ma senza gravare direttamente sull'obiettivo del Patto per l'anno in corso. La mancata adozione dei provvedimenti di rientro oltre la data del 30 settembre comporta un aumento automatico dello 0,3 per cento dell'addizionale comunale all'IRPEF. Una maggiorazione del carico fiscale che scatterebbe quindi solo in caso di mancato recupero del differenziale negativo nei termini previsti.

[16] La revisione dei coefficienti della manovra per quanto riguarda il miglioramento atteso in termini di saldo e di spesa corrente per le Province è compensata dall'aggravio dovuto all'inclusione, nel saldo soggetto a vincolo, dei trasferimenti dello Stato e delle spese relative alle opere della legge obiettivo e dei cofinanziamenti UE in precedenza escluse .

Per i comuni alla compensazione contribuiscono, oltre all'inclusione dei trasferimenti e cofinanziamenti in precedenza esclusi, anche i risparmi derivanti da disposizioni già presenti nel testo iniziale della legge finanziaria e del DL n. 262/96, cui inizialmente non erano stati ascritti effetti finanziari. Si tratta in particolar modo di un aumento delle entrate previste per l'addizionale IRPEF e di un incremento del gettito ICI a cui corrisponde una riduzione dei trasferimenti agli enti da parte dello Stato. Ad essi vanno ad aggiungersi le maggiori entrate per il 2007 connesse all'introduzione dell'acconto sull'addizionale comunale all'IRPEF.

l'anno 2007 le spese di investimento finanziate attraverso l'utilizzo di una quota dell'avanzo di amministrazione. Tale intervento è stato limitato agli enti che hanno rispettato il Patto nell'ultimo triennio. Per quelli che hanno presentato nel triennio 2003-2005 saldi finanziari positivi è stato prevista la possibilità di utilizzare una quota maggiore dell'avanzo 2005 (il 7 per cento i Comuni, il 7,6 per cento le Province) per finanziare investimenti in deroga ai limiti posti dal Patto; una quota molto più limitata (rispettivamente l'1,3 e l'1,4 per cento) nel caso di enti in disavanzo.

Con il DL 159/07 sono stati, infine, esclusi dai vincoli del Patto i programmi di grandi opere in corso di realizzazione in tre città metropolitane nonché le operazioni di alienazione che sono risultate destinate all'estinzione di mutui nel triennio 2003-05, per evitare che entrate eccezionali distorcessero il funzionamento del Patto.

4.5. Le misure introdotte in tema di spesa sanitaria sono state conseguenti con l'impostazione prefigurata dal Dpef e con l'analisi delle criticità del settore, oggetto del Nuovo Patto per la salute, sottoscritto tra Stato e Regioni il 22 settembre 2006. Ottenere una stabilizzazione della spesa in rapporto al Pil garantendo la qualità del servizio ed aggredendo le aree di inefficienza e inappropriatezza delle prestazioni ha rappresentato il filo conduttore degli interventi.

Gli interventi hanno mirato, quindi, ad incidere sul profilo della spesa, prevedendone una riduzione dai 103,7 tendenziali a 101,7 miliardi nel 2007 e puntando a stabilizzarne l'incidenza sul Pil su livelli prossimi al 6,7 per cento nel triennio. Ciò attraverso misure di riduzione della spesa corrente valutate pari a circa 3 miliardi nel 2007, di cui 44 milioni derivanti da misure di contenimento della spesa dirette a ridurre le inefficienze e a razionalizzare le strutture nelle Regioni in disavanzo strutturale; 800 milioni dai provvedimenti assunti dall'Agenzia per il farmaco (AIFA) in tema di prezzi dei farmaci e 280 milioni dall'abbattimento delle tariffe per prestazioni automatizzate[17]. Di rilievo (oltre 850 milioni) era il contributo atteso dalle misure di responsabilizzazione individuale (*ticket*)[18].

Si trattava di una quota fissa di 10 euro per ricetta sulle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale per gli assistiti non esenti, e di un *ticket* sugli accessi al pronto

[17] Viene introdotto un abbattimento del 50 per cento delle tariffe per le prestazioni di diagnostica di laboratorio eseguibili con metodiche automatiche.

[18] Veniva così estesa ed omogeneizzata una disciplina già adottata in alcune Regioni e che mira ad intervenire sui costi associati a un volume di prestazioni particolarmente rilevante (246 milioni le prestazioni specialistiche di cui di esenti 86 milioni; 18,3 milioni gli accessi al pronto soccorso non seguiti da ricovero).

soccorso non seguiti da ricovero. La compartecipazione era stabilita in 25 euro per gli interventi di minor urgenza (codici bianchi) prestati a non esenti[19].

Successivamente all'approvazione della Finanziaria, con il DL 300 del 28 dicembre 2006 è stata introdotta la limitazione della vigenza delle norme sui *ticket* al 31 marzo 2007 o in ogni caso all'entrata in vigore di specifiche misure alternative da definirsi a livello locale ma con l'accordo tra Regioni e Ministero della salute e dell'economia. Lo stesso provvedimento ha previsto poi la possibilità per l'assistenza specialistica ambulatoriale di individuare sempre a livello regionale provvedimenti alternativi ma che consentissero di far salvi gli effetti finanziari attesi. Era inoltre previsto il pagamento a carico dei pazienti dei risultati degli esami diagnostici eseguiti, ma non ritirati. Il decreto legge 23/07 ha in seguito sospeso per il 2007 l'applicazione della misura finanziando la copertura dei mancati introiti.

Le misure di contenimento sono state accompagnate da un incremento delle risorse cui contribuisce lo Stato (passate dai 92,7 miliardi a legislazione vigente a 96 miliardi), a cui andava ad aggiungersi un miliardo destinato al sostegno del risanamento delle Regioni in crisi.

L'accesso alle risorse aggiuntive è stato condizionato alla sottoscrizione di un accordo per l'individuazione degli interventi necessari per ottenere un riequilibrio dei conti entro il 2010. Il meccanismo è stato reso più stringente prevedendo, in caso di mancato rispetto degli obiettivi, l'aumento del prelievo fiscale regionale anche oltre i livelli massimi previsti dalla normativa.

In sintesi il contenimento della dinamica della spesa è stato previsto poggiare, da un lato, su un forte incremento della responsabilità regionale e, dall'altro, su misure di contenimento dei costi (anche attraverso meccanismi di *copayment*) definite a livello nazionale.

[19] Nel corso dell'esame parlamentare è stata invece abolita la quota fissa prevista inizialmente per i codici verdi.

I risultati del 2007: il conto economico delle Amministrazioni locali.

4.6. Il conto delle Amministrazioni locali ha presentato nel 2007 una netta decelerazione delle uscite complessive: la variazione rispetto al 2006 è stata del solo 0,5 per cento contro il 4,2 per cento dell'anno precedente. Sono le spese correnti a segnare una sostanziale stasi: nel 2006 erano cresciute del 5,0 per cento (del 4,7 per cento nel 2005). Al netto degli interessi (che risultano in forte crescita, +21,3 per cento) le uscite correnti si sono ridotte di mezzo punto percentuale, interrompendo un sentiero di crescita a tassi superiori a quelli del prodotto che aveva condizionato i risultati degli ultimi anni. Le spese in conto capitale presentano invece un aumento del 3,3 per cento che pur rimanendo al di sotto del tasso di crescita del prodotto, segna una interruzione del profilo riduttivo conosciuto negli ultimi anni (Tavola 1.2).

Tavola 1.2

Il conto economico delle Amministrazioni locali

(in milioni)

VOCI	2005	2006	2007	Variazioni % 06/05	Variazioni % 07/06
Spese per consumi finali	163.396	170.642	170.770	4,4	0,1
Redditi da lavoro dipendente	*65.386*	*69.928*	*67.060*	6,9	-4,1
Prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato	*39.486*	*40.519*	*40.907*	2,6	1,0
Consumi intermedi	*54.076*	*54.425*	*56.555*	0,6	3,9
Altre spese per consumi finali	*4.448*	*5.770*	*6.248*	29,7	8,3
Contributi alla produzione	7.818	8.169	7.683	4,5	-5,9
Prestazioni sociali in denaro	2.274	2.449	2.580	7,7	5,3
Trasferimenti ad Enti pubblici	709	1.622	405	128,8	-75,0
Trasferimenti correnti	5.023	4.961	5.522	-1,2	11,3
Altre uscite correnti	1.388	1.347	1.403	-3,0	4,2
TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO DEGLI INTERESSI PASSIVI	**180.608**	**189.190**	**188.363**	**4,8**	**-0,4**
Interessi passivi	3.184	3.730	4.526	17,1	21,3
TOTALE USCITE CORRENTI	**183.792**	**192.920**	**192.889**	**5,0**	**0,0**
Investimenti fissi lordi	27.286	27.892	28.101	2,2	0,7
Altre uscite in conto capitale	10.718	10.197	11.228	-4,9	10,1
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	**38.004**	**38.089**	**39.329**	**0,2**	**3,3**
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	**221.796**	**231.009**	**232.218**	**4,2**	**0,5**
Imposte indirette	67.184	71.477	74.805	6,4	4,7
Imposte dirette	23.595	24.662	27.899	4,5	13,1
Contributi sociali	1.150	1.183	1.225	2,9	3,6
Trasferimenti da Enti Pubblici	79.279	76.515	79.170	-3,5	3,5
Altre entrate correnti	25.078	26.338	28.962	5,0	10,0
TOTALE ENTRATE CORRENTI	**196.286**	**200.175**	**212.061**	**2,0**	**5,9**
Contributi agli investimenti	11.905	13.274	18.294	11,5	37,8
Imposte in conto capitale	493	48	68	-90,3	41,7
Altri trasferimenti in conto capitale	929	807	847	-13,1	5,0
TOTALE ENTRATE IN C/CAPITALE	**13.327**	**14.129**	**19.209**	**6,0**	**36,0**
TOTALE ENTRATE	**209.613**	**214.304**	**231.270**	**2,2**	**7,9**
Saldo corrente	12.494	7.255	19.172		
Indebitamento netto	-12.183	-16.705	-948		

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

Nella spesa corrente, i consumi finali hanno segnato una sostanziale stabilità (+0,1 per cento) contro il +4,4 per cento del 2006. Il risultato è connesso alla dinamica dei redditi da lavoro dipendente particolarmente sostenuta nel 2006 (per la tardiva sottoscrizione del biennio economico 2004-2005) ed, invece, in flessione nell'anno per il rinvio della definizione del contratto 2006-2007 (i cui oneri a regime e per arretrati sono destinati quindi ad incidere sul 2008). Va tuttavia sottolineato che anche guardando alla spesa corrente al netto dei redditi da lavoro dipendente il risultato del 2007 segna un miglioramento significativo: la crescita della spesa passa dal 3,5 per cento del 2006 (+5,6 per cento nel 2005) al 1,7 per cento.

L'aumento dei consumi intermedi (+3,9 per cento) trova compensazione nel forte rallentamento nella dinamica della spesa per acquisti di beni e servizi da produttori c.d. "*market*" (+1,0 per cento rispetto al 2,6 per cento dell'anno precedente e al 6,8 per cento del 2005) in cui sono ricompresi essenzialmente i costi delle convenzioni sanitarie e, soprattutto, le spese per farmaci.

Pur registrando una certa ripresa (+3,3 per cento) anche nel 2007, l'andamento delle spese in conto capitale nelle Amministrazioni locali è rimasto al di sotto dei livelli registrati negli anni fino al 2004. Un risultato connesso soprattutto alla crescita dei contributi agli investimenti delle imprese (+10,1 per cento) mentre, anche considerando il diverso rilievo delle dismissioni immobiliari nell'ultimo biennio, l'aumento degli investimenti fissi lordi continua a risultare contenuto (+0,4 per cento nel 2007) e in flessione in termini di prodotto (dall'1,88 all'1.83 per cento).

Dal punto di vista delle entrate muta significativamente il quadro delineato fino al 2005. Se infatti fino a quell'esercizio la crescita delle entrate tributarie delle amministrazioni locali, nonostante il forte aumento registrato a livello complessivo, si era mantenuta su ritmi molto inferiori a quelli del complesso della PA, nell'ultimo biennio l'aumento si è fatto più consistente: +5,9 per cento nel 2006, +6,8 per cento nel 2007. Nell'ultimo esercizio sono soprattutto le imposte dirette a presentare gli aumenti maggiori (+13,1 per cento) Un risultato che dimostra un aumento nel ricorso alla leva fiscale locale ma da ricondurre, anche, sia all'introduzione con la Finanziaria per il 2007 dei versamenti in acconto per l'addizionale comunale all'irpef sia ai significativi incrementi nelle aliquote disposti dalle regioni in disavanzo strutturale in sanità.

Si tratta di un dato in parte inatteso: guardando al quadro di previsione contenuto nella RPP le entrate tributarie delle Amministrazioni locali erano previste in crescita di poco più del 2,2 per cento nel 2007. A consuntivo è risultato un tasso di variazione più che triplicato. Le imposte indirette sono cresciute nell'anno del 4,7 per cento contro l'1,6 per cento registrato a

livello di Amministrazioni centrali, le dirette del 13,1 per cento rispetto all'incremento del 9,1 per cento sempre per le Amministrazioni centrali.

Nel complesso, la dinamica delle spese e delle entrate ha fatto sì che il contributo delle Amministrazioni locali all'indebitamento complessivo si sia ridotto in misura significativa: da circa 17 miliardi nel 2006 a 0,9 nel 2007.

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

4.7. L'esame dei conti economici, intestati, separatamente, alle Regioni, ai Comuni e alle Province, consente un riscontro degli andamenti finora descritti a livello consolidato.

Pur all'interno di un generale rallentamento della spesa, i risultati dei comparti presentano caratteristiche differenziate.

Nelle Regioni, le spese complessive sono cresciute nell'esercizio del 3,1 per cento (in netto calo rispetto al 2006, +6,6 per cento) (tavola 1.3). Una crescita da ricondurre alle sole spese correnti che sono aumentate nell'anno del 4,2 per cento (l'8 per cento nel 2006), mentre la spesa in conto capitale si è ridotta in misura significativa (-3,3 per cento) accentuando una tendenza riflessiva già evidenziata nel precedente esercizio (-0,5 per cento).

Diversamente dal passato l'aumento della spesa corrente non si accompagna ad un incremento della spesa per consumi finali (ridottasi del 3,2 per cento), ma è sostanzialmente concentrato nei trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (+5,5 per cento rispetto al 2006) e negli oneri per interessi che segnano nell'ultimo esercizio una crescita di quasi il 50 per cento (+38 per cento nel 2006) a ragione fondamentalmente delle operazioni di cartolarizzazione dei debiti finanziari delle aziende sanitarie regionali e delle conseguenti operazioni di gestione delle posizioni debitorie complessive, di particolare rilevanza soprattutto nelle Regioni soggette a piani di rientro dai disavanzi sanitari.La flessione della spesa per consumi finali, oltre che alla flessione degli oneri per redditi da lavoro (dovuta, come si diceva, al rinvio nella sottoscrizione dei contratti del personale degli enti territoriali), è legata ad un significativo calo dei consumi intermedi che interrompe una crescita che nell'ultimo quadriennio era stata in media di quasi il 9 per cento.

La spesa per investimenti fissi lordi presenta nell'anno una forte riduzione (-9,2 per cento). In flessione sono anche i contributi agli investimenti destinati a enti pubblici (-4 per cento) solo in parte compensati da quelli per le imprese.

Tavola 1.3

Il conto economico delle Amministrazioni regionali

(in milioni)

VOCI	2005	2006	2007	Variazioni % 06/05	Variazioni % 07/06
Spese per consumi finali	13.015	13.618	13.188	4,63	-3,16
Redditi da lavoro dipendente	*5.403*	*5.677*	*5.445*	*5,07*	*-4,09*
Consumi intermedi e acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	*5.026*	*5.187*	*4.824*	*3,20*	*-7,00*
Altri consumi finali	*2.586*	*2.754*	*2.919*	*6,50*	*5,99*
Contributi alla produzione	5.818	6.211	5.682	6,75	-8,52
Trasferimenti ad enti pubblici	94.263	102.306	107.905	8,53	5,47
Altre spese correnti	3.176	3.179	3.285	0,09	3,33
TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO DEGLI INTERESSI	116.272	125.314	130.060	7,78	3,79
Interessi passivi	828	1.140	1.708	37,68	49,82
TOTALE USCITE CORRENTI	**117.100**	**126.454**	**131.768**	7,99	4,20
Investimenti fissi lordi	4.793	5.057	4.591	5,51	-9,21
Contributi agli investimenti	16.717	16.583	16.317	-0,80	-1,60
Altri trasferimenti in c/capitale	671	437	439	-34,87	0,46
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	**22.181**	**22.077**	**21.347**	-0,47	-3,31
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	**139.281**	**148.531**	**153.115**	6,64	3,09
Imposte indirette	46.514	49.919	53.088	7,32	6,35
Imposte dirette	20.847	21.976	24.574	5,42	11,82
Trasferimenti da enti pubblici	57.341	53.721	57.673	-6,31	7,36
Altre entrate correnti	5.082	5.166	5.929	1,65	14,77
TOTALE ENTRATE CORRENTI	**129.784**	**130.782**	**141.264**	0,77	8,01
Imposte in conto capitale	103	48	68	-53,40	41,67
Contributi agli investimenti e altri trasferimenti in c/capitale	8.309	9.650	13.374	16,14	38,59
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	**8.412**	**9.698**	**13.442**	15,29	38,61
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	**138.196**	**140.480**	**154.706**	1,65	10,13
Risparmio lordo (+) o disavanzo	12.684	4.328	9.496		
Indebitamento (-) o Accredit.(+)	-1.085	-8.051	1.591		

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

Dal lato delle entrate, il conto ha presentato una crescita di oltre il 10 per cento delle entrate totali. L'aumento delle entrate tributarie ha riguardato sia le imposte indirette (+6,3 per cento), che le imposte dirette (+11,8 per cento) e si accompagna ad una ripresa dei trasferimenti da enti pubblici (+7,4 per cento) anche connessa 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 la mancata intesa tra le Regioni sul riparto 2005 e 2006, in applicazione del decreto 56/2000).Sono continuati ad aumentare i contributi agli investimenti da Amministrazioni pubbliche (+48 per cento rispetto al 2006) e quelli dal resto del mondo (+12,5 per cento) in relazione alla crescita dei contributi per i progetti cofinanziati con fondi comunitari.

Le Regioni fanno così registrare nell'anno un contributo positivo alla riduzione dell'indebitamento complessivo.

4.8. Ancora più netto è il miglioramento ove si guardi alle Amministrazioni comunali (tavola 1.4). Nel 2007, infatti, la spesa complessiva cresce ad un tasso inferiore al 2 per cento (come nel 2006) ma come risultato di una sostanziale invarianza della spesa corrente (+0,1 per cento) e un aumento di poco meno del 7 per cento della spesa in conto capitale.

Tavola 1.4

Il conto economico delle Amministrazioni comunali

(in milioni)

VOCI	2005	2006	2007	Variazioni %	
				06/05	07/06
Spese per consumi finali	**37.028**	**38.364**	**38.416**	3,61	0,14
Redditi da lavoro dipendente	*15.840*	*16.627*	*15.615*	*4,97*	*-6,09*
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	*1.666*	*1.733*	*1.761*	*4,02*	*1,62*
Consumi intermedi	*20.417*	*19.575*	*20.353*	*-4,12*	*3,97*
Altri consumi finali	*-895*	*429*	*687*	*-147,93*	*60,14*
Contributi alla produzione	1.246	1.124	1.163	-9,79	3,47
Prestazioni sociali in denaro	804	871	914	8,33	4,94
Trasferimenti ad enti pubblici	685	983	748	43,50	-23,91
Trasferimenti correnti diversi	1.839	1.748	1.824	-4,95	4,35
Altre uscite correnti	392	364	364	-7,14	0,00
TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO DEGLI INTERESSI	**41.994**	**43.454**	**43.429**	3,48	-0,06
Interessi passivi	1.802	1.884	1.981	4,55	5,15
TOTALE USCITE CORRENTI	**43.796**	**45.338**	**45.410**	3,52	0,16
Investimenti fissi lordi	15.287	15.113	15.589	-1,14	3,15
Contributi agli investimenti	1.430	1.315	1.653	-8,04	25,70
Altri trasferimenti in c/capitale	577	498	841	-13,69	68,88
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	**17.294**	**16.926**	**18.083**	**-2,13**	**6,84**
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	**61.090**	**62.264**	**63.493**	**1,92**	**1,97**
Imposte indirette	15.370	16.074	16.171	4,58	0,60
Imposte dirette	2.748	2.686	3.325	-2,26	23,79
Contributi sociali	244	252	278	3,28	10,32
Trasferimenti da enti pubblici	17.531	18.433	18.509	5,15	0,41
Trasferimenti correnti diversi	4.147	4.478	5.016	7,98	12,01
Altre uscite correnti	10.171	10.958	11.827	7,74	7,93
TOTALE ENTRATE CORRENTI	**50.211**	**52.883**	**55.128**	5,32	4,25
Imposte in conto capitale	390	0	0		
Contributi agli investimenti	7.297	7.088	8.043	-2,86	13,47
Altri trasferimenti in c/capitale	609	631	647	3,61	2,54
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	**8.296**	**7.719**	**8.690**	-6,96	12,58
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	**58.507**	**60.602**	**63.818**	3,58	5,31
Risparmio lordo (+) o disavanzo	6.415	7.545	9.718		
Indebitamento (-) o Accreditamento (+)	-2.583	-1.662	325		

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

Dal lato della spesa corrente alla riduzione rispetto al 2006 degli oneri per retribuzioni, corrisponde tuttavia una ripresa delle uscite per consumi intermedi (+4 per cento) e una conferma sui livelli di variazione del 2006 degli oneri per interessi (+5,2 per cento).

Nella spesa in conto capitale tornano a crescere dopo la flessione dell'ultimo biennio gli investimenti fissi lordi (+2,5 per cento), ma sono soprattutto gli andamenti riscontrati nei contributi agli investimenti e nei trasferimenti alle imprese (rispettivamente aumentati del 25,7 per cento e del 69 per centro) a incidere sul risultato complessivo.

A fronte di tale andamento della spesa, le entrate complessive aumentano nell'anno del 5,3 per cento, Un risultato trainato, tra le entrate correnti dall'aumento delle imposte dirette cresciute del 23,8 per cento e, dal lato delle entrate in conto capitale, dai contributi agli investimenti (+13,5 per cento). Anche nel caso delle Amministrazioni comunali, il risultato del 2007 contribuisce alla riduzione del disavanzo complessivo delle Amministrazioni pubbliche.

4.9. Per le Province il profilo di variazione della spesa complessiva ha presentato nell'anno una netta riduzione: dal 5,6 per cento registrato nello scorso esercizio, nel 2007 la variazione è stata di poco superiore all'1,5 per cento. Ferme le spese finali (al cui interno trovano compensazione la riduzione dei redditi da lavoro e la crescita sia dei consumi intermedi (+3,7 per cento) che delle altre spese finali) le spese correnti complessive presentano una seppur lieve riduzione (-1,3 per cento) grazie ad una consistente flessione dei trasferimenti a favore di enti pubblici. Anche per le Province, l'aumento delle spese in conto capitale (+9 per cento) è frutto della crescita degli investimenti (+2,8 per cento ma di importo inferiore al 2006 -4,2 per cento) e di una variazione in aumento di oltre il 33 per cento dei contributi agli investimenti.

Se le entrate complessive, come nel caso delle amministrazioni comunali, presentano nell'anno una crescita del 5,0 per cento, diversamente da queste tale variazione è dovuta principalmente alla crescita dei trasferimenti sia correnti (+6,6 per cento) che in conto capitale (+5,4 per cento). Anche nel 2007 il risultato complessivo presenta un disavanzo pur se in riduzione rispetto al precedente esercizio.

Tavola 1.5

Il conto economico delle Amministrazioni provinciali

(in milioni)

VOCI	2005	2006	2007	Variazioni %	
				06/05	07/06
Spese per consumi finali	6.886	7.054	7.059	2,44	0,07
Redditi da lavoro dipendente	*2.212*	*2.354*	*2.148*	*6,42*	*-8,75*
Consumi intermedi	*3.541*	*3.498*	*3.628*	*-1,21*	*3,72*
Altre spese finali	*1.133*	*1.202*	*1.283*	*6,09*	*6,74*
Contributi alla produzione	534	548	564	2,62	2,92
Trasferimenti ad enti pubblici	486	742	562	52,67	-24,26
Prestazioni sociali in denaro	93	108	111	16,13	2,78
Trasferimenti correnti diversi	496	437	448	-11,90	2,52
TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO DEGLI INTERESSI	8.495	8.889	8.744	4,64	-1,63
Interessi passivi	322	303	321	-5,90	5,94
TOTALE USCITE CORRENTI	**8.879**	**9.247**	**9.124**	4,14	-1,33
Investimenti fissi lordi	2.698	2.830	2.908	4,89	2,76
Contributi agli investimenti	548	710	945	29,56	33,10
Altri trasferimenti in c/capitale	0	13	19		
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	**3.246**	**3.553**	**3.872**	9,46	8,98
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	**12.125**	**12.800**	**12.996**	5,57	1,53
Imposte indirette	4.194	4.334	4.396	3,34	1,43
Trasferimenti da enti pubblici	3.376	3.356	3.578	-0,59	6,62
Trasferimenti correnti diversi	160	156	157	-2,50	0,64
Altre entrate correnti	1.380	1.546	1.691	12,03	9,38
TOTALE ENTRATE CORRENTI	**9.110**	**9.392**	**9.822**	3,10	4,58
Contributi agli investimenti	1.425	1.719	1.812	20,63	5,41
Altri trasferimenti in c/capitale	70	58	92	-17,14	58,62
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	**1.495**	**1.777**	**1.904**	18,86	7,15
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	**10.605**	**11.169**	**11.726**	5,32	4,99
Risparmio lordo (+) o disavanzo	231	145	698		
Indebitamento (-) o Accreditamento (+)	-1.520	-1.631	-1.270		

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

Il debito delle Amministrazioni locali

4.10. Nel 2007 la forte crescita del debito delle Amministrazioni locali evidenziata negli ultimi anni si è interrotta: il debito ha raggiunto i 109 miliardi (+3,5 per cento rispetto al 2006) confermandosi pari al 7,1 per cento del Pil. La quota delle Amministrazioni locali sul totale del debito delle Amministrazioni pubbliche è passata dal 6,7 per cento del 2006 al 6,9 per cento nel 2007.

Tavola 1.6

Il debito delle Amministrazioni locali: analisi per comparti e strumenti

(in milioni)

	Regioni			Province			Comuni			Altri enti	Totale	In % del Pil
	Totale	di cui titoli	di cui prestiti di IFM e Cassa	Totale	di cui titoli	di cui prestiti di IFM e Cassa	Totale	di cui titoli	di cui prestiti di IFM e Cassa			
2003	24.869	9.018	13.314	4.790	1.132	3.578	33.318	3.839	28.864	5.670	68.647	5,1
2004	27.779	10.944	13.878	5.685	2.026	3.582	35.286	5.866	28.857	5.630	74.380	5,3
2005	31.454	11.322	15.278	7.281	3.256	3.954	40.820	10.232	29.954	7.836	87.391	6,1
2006	42.669	16.257	18.956	8.659	3.657	4.944	45.252	11.205	33.516	9.037	105.617	7,1
2007	44.819	15.840	19.618	8.836	3.746	5.041	46.599	11.016	35.263	9.105	109.359	7,1

(composizione percentuale)

	Regioni			Province			Comuni			Altri enti	Totale
	Totale	di cui titoli	di cui prestiti di IFM e Cassa	Totale	di cui titoli	di cui prestiti di IFM e Cassa	Totale	di cui titoli	di cui prestiti di IFM e Cassa		
2003	36,2	36,3	53,5	7,0	23,6	74,7	48,5	11,5	86,6	8,3	100,0
2004	37,3	39,4	50,0	7,6	35,6	63,0	47,4	16,6	81,8	7,6	100,0
2005	36,0	36,0	48,6	8,3	44,7	54,3	46,7	25,1	73,4	9,0	100,0
2006	40,4	38,1	44,4	8,2	42,2	57,1	42,8	24,8	74,1	8,6	100,0
2007	41,0	35,3	43,8	8,1	42,4	57,1	42,6	23,6	75,7	8,3	100,0

(variazioni %)

	Regioni			Province			Comuni			Altri enti	Totale
	Totale	di cui titoli	di cui prestiti di IFM e Cassa			di cui prestiti di IFM e Cassa	Totale	di cui titoli	di cui prestiti di IFM e Cassa		
04/03	11,7	21,4	4,2	18,7	79,0	0,1	5,9	52,8	0,0	-0,7	8,4
05/04	13,2	3,5	10,1	28,1	60,7	10,4	15,7	74,4	3,8	39,2	17,5
06/05	35,7	43,6	24,1	18,9	12,3	25,0	10,9	9,5	11,9	15,3	20,9
07/06	5,0	-2,6	3,5	2,0	2,4	2,0	3,0	-1,7	5,2	0,8	3,5

Fonte: Banca Italia - Relazione annuale maggio 2008

Nel 2007 si sono delineati alcuni andamenti specifici:

tra gli enti solo le Regioni vedono aumentare il debito sopra la media (+5,0 per cento) mentre quello di Province e Comuni ha variazioni più contenute (rispettivamente del 2 e 3 per cento);

dall'osservazione della ripartizione del debito tra strumenti finanziari si conferma il calo dei titoli sul debito delle Amministrazioni locali. Anche le Regioni presentano una riduzione della quota riferita a tali strumenti (dal 38,1 al 35,3 per cento). Continua ad aumentare nei

comuni il peso dei prestiti di istituzioni finanziarie e monetarie. Come di recente sottolineato nella Relazione annuale della Banca d'Italia sono aumentati anche gli importi riferibili ad operazioni di cartolarizzazione (nel 2007 esse costituiscono l'8,6 percento del debito delle amministrazioni locali contro il 7,3 per cento del 2006).

Tavola 1.7

Il debito delle Amministrazioni locali: analisi per aree geografiche

(in milioni)

Periodo	Nord ovest	Nord est	Centro	Sud	Isole	Debito delle Amministrazioni locali
2003	17.440	11.792	20.568	12.068	6.779	68.647
2004	18.669	12.655	22.396	13.652	7.008	74.380
2005	22.432	14.513	25.396	17.122	7.928	87.391
2006	28.223	16.595	31.107	20.408	9.285	105.618
2007	29.266	16.221	30.873	23.280	9.720	109.360

(composizione)

Periodo	Nord ovest	Nord est	Centro	Sud	Isole	Debito delle Amministrazioni locali
2003	25,4	17,2	30,0	17,6	9,9	100,0
2004	25,1	17,0	30,1	18,4	9,4	100,0
2005	25,7	16,6	29,1	19,6	9,1	100,0
2006	26,7	15,7	29,5	19,3	8,8	100,0
2007	26,8	14,8	28,2	21,3	8,9	100,0

(valori percentuali)

Periodo	Nord ovest	Nord est	Centro	Sud	Isole	Debito delle Amministrazioni locali
Var. 04/03	7,0	7,3	8,9	13,1	3,4	8,4
Var. 05/04	20,2	14,7	13,4	25,4	13,1	17,5
Var. 06/05	25,8	14,3	22,5	19,2	17,1	20,9
Var. 07/06	3,7	-2,3	-0,8	14,1	4,7	3,5

Fonte: Banca Italia - Relazione maggio 2008

Tra le Regioni il debito derivante da tali operazioni è salito da 7,3 a 9,2 miliardi (prevalentemente in connessione con la cessione di crediti di soggetti privati nei confronti di enti del settore sanitario).

Nel 2007, in flessione la dimensione del debito relativo agli enti localizzati nelle Regioni del Nord-Est e del Centro, é cresciuto del 14,1 per cento l'importo riferibile al Sud e del 4,7 quello delle Isole. Oltre il 30 per cento del debito complessivo delle amministrazioni locali è ad oggi attribuibile ad enti localizzati nel Mezzogiorno.

Il Patto di stabilità interno: i risultati delle Regioni a statuto ordinario e di quelle a statuto speciale

4.11. I dati relativi al monitoraggio del Patto per il 2007[20] indicano per le Regioni a statuto ordinario (RSO) una riduzione, rispetto al 2005, dei pagamenti dello 0,1 per cento e degli impegni del 7,6 per cento. La contrazione dei pagamenti inferiore a quanto originariamente previsto (-1,8 per cento) è da ricondurre alle regioni dell'area meridionale, tutte (fatta eccezione per l'Abruzzo) al di sopra del limite indicato.

Le Regioni del Nord riducono i pagamenti complessivi del 5,1 per cento, quelle del Centro del 3,1. In media le Regioni meridionali presentano, invece, pagamenti in crescita dell'8,8 per cento. Per quanto attiene alle somme impegnate è il Centro a far conoscere la riduzione più marcata (-15 per cento) mentre le Regioni del Nord e del Sud registrano una flessione molto più contenuta (rispettivamente del 6,5 e del 3 per cento).

Anche nel caso delle Regioni a statuto speciale (RSS), raggiunto l'obiettivo in termini di impegni, è stato mancato quello di cassa soprattutto per le difficoltà incontrate dalle due Regioni meridionali[21].

Va tuttavia considerato che con la recente modifica apportata dalla legge 222/07 si è previsto che, nei casi in cui una regione non rispetti per l'anno 2007 il Patto di stabilità interno e lo scostamento registrato non sia superiore alle spese in conto capitale per interventi cofinanziati dalla UE, non si applichino le sanzioni previste, purché lo scostamento sia recuperato nel 2008. Al momento la verifica è ancora in corso; non è possibile, quindi, valutare se tali difficoltà si tradurranno in un aumento del prelievo fiscale regionale, previsto quale penalizzazione per il mancato rispetto degli obiettivi.

[20] Si tratta dei dati del MEF aggiornati al 4 giugno.
[21] La Sicilia e la Sardegna presentano un superamento dell'obiettivo, rispettivamente per 88,3 e 108,4 milioni.

Tavola 1.8

Il Patto di stabilità interno: le Regioni a statuto ordinario

(in milioni)

	Pagamenti		Impegni	
	2005	2007	2005	2007
Spese correnti	**88.785**	**105.820**	**91.532**	**110.455**
di cui spese per la sanità (corrente)	72.235	88.825	73.241	92.287
di cui spese per rinnovo contratto settore trasporto pubblico locale	18	203	28	211
spese correnti nette (soggette al Patto)	**16.532**	**16.792**	**18.262**	**17.957**
Spesa in conto capitale	**13.002**	**12.928**	**18.873**	**16.309**
di cui spese per la sanita	614	739	1.086	881
di cui spese per la concessione dei crediti	90	177	91	173
spese in conto capitale nette (soggette a Patto)	**12.298**	**12.012**	**17.695**	**15.256**
risultato spese finali	**28.830**	**28.804**	**35.957**	**33.213**
obiettivo spese finali (importo 2005 - 1,8%)		**28.311**		**35.310**
differenza tra obiettivo e risultato		**-493**		**2.098**
	Totale delle spese			
Spesa corrente	88.785	105.820	91.532	110.455
Spesa in conto capitale	13.002	12.928	18.873	16.309
Spesa complessiva	101.787	118.748	110.404	126.764
	Quota % delle spese soggette al Patto sul totale			
Peso spese correnti nette	18,6	15,9	20,0	16,3
Peso spese in c/capitale nette	94,6	92,9	93,8	93,5
Peso spese complessive nette	28,3	24,3	32,6	26,2
	Variazione % rispetto al 2005			
Spesa corrente		19,2		20,7
Spesa in conto capitale		-0,6		-13,6
Spesa complessiva		16,7		14,8
	Variazione % rispetto al 2005			
Spesa corrente netta		1,6		-1,7
Spesa in c/capitale netto		-2,3		-13,8
Spesa complessiva netta		-0,1		-7,6

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF

Le difficoltà crescenti sul fronte dei pagamenti sono da ricondurre innanzitutto all'estensione della spesa soggetta al controllo e al sostanziale annullamento di margini di "gestione" del Patto.

Le modifiche introdotte al funzionamento hanno ampliato la dimensione della spesa ad esso soggetta sia nelle Regioni a statuto ordinario sia in quelle a ordinamento speciale: nel caso delle RSO si tratta in termini di pagamenti e di impegni rispettivamente del 24,3 e del 26,2 per cento (nel 2006 si trattava dell'10,3 e il 11 per cento). Il 16 per cento della spesa corrente e il 93 per cento di quella in conto capitale in termini di pagamenti (erano il 7,5 e il 29,7 per cento nel 2006). Per le RSS si tratta in termini di pagamenti e impegni rispettivamente del 46 e del 47 per cento (nel 2006 erano il 28 e il 29,3 per cento). Il 35,1 per cento della spesa corrente e il 85 per

cento di quella in conto capitale in termini di pagamenti (erano il 18,4 e il 56,4 per cento nel 2006).

In entrambe le realtà regionali, poi, il risultato è frutto di andamenti diversi in termini di spesa corrente e in conto capitale.

Nelle RSO la contrazione dei pagamenti è concentrata nella sola spesa in conto capitale (-2,3 per cento) mentre la spesa corrente netta cresce dell'1,6 per cento rispetto al 2005. In termini di impegni invece ad una forte flessione della spesa in conto capitale (-13,8 per cento), si accompagna un calo di quella corrente del 1,7 per cento.

Limitata e non determinante per il conseguimento degli obiettivi è la facoltà prevista di dedurre sia dalla base di calcolo che dal risultato atteso l'importo relativo alle spese per il rinnovo dei contratti per il trasporto pubblico locale.

Anche per le RSS gli andamenti complessivi riscontrati sono frutto di una forte flessione della spesa in conto capitale sia in termini di pagamenti ma, soprattutto, in termini di impegni. La spesa corrente netta presenta variazioni di rilievo (+11,9 per cento rispetto al 2005 i pagamenti, +13,8 per cento gli impegni), un aumento contrastato da una riduzione dei pagamenti in conto capitale dell'8 per cento (-24,4 per cento gli impegni).

In sintesi dall'esame dei risultati dell'anno si possono trarre alcune prime valutazioni:

- nel nuovo assetto l'area di applicazione del Patto è stata estesa a tutta la spesa non sanitaria. Di limitato rilievo sono infatti le altre voci escluse dal controllo. Tale scelta ha permesso di rendere più stringente il vincolo riducendo gli spazi per comportamenti elusivi;
- pur mantenendo come riferimento i tetti di spesa, i risultati ottenuti sembrano quindi corrispondere a quelli che erano gli obiettivi programmatici almeno per quanto riguarda le Regioni del Nord e del Centro. Per il Sud solo quando sarà concluso l'esame delle somme pagate per programmi cofinanziati si potrà valutare la natura degli sfondamenti realizzati in termini di pagamenti;
- si confermano tuttavia le difficoltà già rilevate nel passato di ottenere un effettivo contenimento della spesa corrente;
- forte resta il rischio che, come avvenuto negli ultimi anni, in presenza di dinamiche della spesa corrente sempre sostenute, si verifichino ulteriori compressioni nella spesa in conto capitale ed in particolare di quella di investimento.

Tavola 1.9

Il Patto di stabilità interno: le Regioni a statuto speciale

(in milioni)

	Pagamenti		Impegni	
	2005	2007	2005	2007
Spese correnti	**26.736**	**29.696**	**27.754**	**30.653**
di cui spese per la sanità (corrente)	13.572	15.223	14.507	15.610
di cui spese per rinnovo contratto settore trasporto pubblico locale	7	8	7	8
di cui spese non considerate in sede di accordo	3.841	4.042	3.604	4.066
spese correnti nette (soggette al Patto)	**9.317**	**10.424**	**9.637**	**10.969**
Spesa in conto capitale	**8.592**	**8.150**	**11.387**	**8.949**
di cui spese per la sanita	313	389	477	338
di cui spese per la concessione dei crediti	68	21	77	23
di cui spese non considerate in sede di accordo	720	843	714	938
spese in conto capitale nette (soggette a Patto)	**7.491**	**6.897**	**10.119**	**7.650**
risultato spese finali	**16.883**	**17.321**	**19.756**	**18.619**
obiettivo spese finali	**0**	**17.251**	**0**	**19.169**
differenza tra obiettivo e risultato	**0**	**-70**	**0**	**550**
	Totale delle spese			
Spesa corrente	26.736	29.696	27.754	30.653
Spesa in conto capitale	8.592	8.150	11.387	8.949
Spesa complessiva	35.329	37.846	39.141	39.602
	Quota % delle spese soggette al Patto sul totale			
Peso spese correnti nette	34,8	35,1	34,7	35,8
Peso spese in c/capitale nette	87,2	84,6	88,9	85,5
Peso spese complessive nette	47,8	45,8	50,5	47,0
		Variazione % rispetto al 2005		
Spesa corrente		11,1		10,4
Spesa in conto capitale		-5,1		-21,4
Spesa complessiva		7,1		1,2
		Variazione % rispetto al 2005		
Spesa corrente netta		11,9		13,8
Spesa in c/capitale netto		-7,9		-24,4
Spesa complessiva netta		2,6		-5,8

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su dati MEF

Il Patto di stabilità interno: i risultati degli Enti locali

4.12. Con riguardo all'attuazione del Patto di Stabilità degli Enti locali, l'esame della Corte si basa sui dati di Province e Comuni raccolti attraverso un'apposita istruttoria avviata nei primi mesi del 2008. Si tratta, nel complesso, dei risultati di 1.773 Comuni e di 92 Province (sono esclusi Comuni e Province delle Regioni a statuto speciale con propria disciplina specifica) e si riferiscono ai dati del monitoraggio al 31.12.2007 rilevati prima dell'approvazione del rendiconto.

Tavola 1.10

Il Patto di stabilità interno: le Province

(in milioni)

SALDO FINANZIARIO	CASSA	COMPETENZA
ENTRATE FINALI		
TOTALE TITOLO 1°	4.698,0	4.644,4
TOTALE TITOLO 2°	4.498,0	3.861,2
TOTALE TITOLO 3°	595,8	624,5
TOTALE TITOLO 4°	2.745,0	2.989,9
Entrate derivanti dalla riscossione di crediti (comma 683 legge n. 296/2006)	820,1	803,5
ENTRATE FINALI NETTE	**11.716,6**	**11.316,5**
SPESE FINALI		
TOTALE TITOLO 1°	7.822,3	8.092,9
TOTALE TITOLO 2°	3.905,9	4.155,8
Spese derivanti dalla concessione di crediti (comma 683 legge n. 296/2006)	664,9	791,3
Spese in conto capitale di cui all'art. 2 decreto-legge n.81/2007 convertito con modificazioni in legge n. 127/2007	13,7	34,4
SPESE FINALI NETTE	**11.049,5**	**11.423,0**
RISULTATO SALDO FINANZIARIO	**667,1**	**-106,5**
OBIETTIVO SALDO FINANZIARIO	**59,1**	**-954,0**
DIFFERENZA	**-608,0**	**-847,4**

Fonte: Banca dati Corte dei conti - Patto di stabilità interno e Banca dati Sirtel

Nel caso delle Province[22] il confronto tra i dati al 31.12.2007 e gli obiettivi programmatici evidenzia un miglioramento dei saldi sia di competenza che di cassa superiori alle attese. L'esercizio in termini di cassa si chiude con un avanzo di 667 milioni a fronte di un obiettivo di avanzo di poco più di 59 milioni. Lo stesso si può dire per il saldo di competenza: la gestione doveva consentire una riduzione del disavanzo a 954 milioni. L'esercizio si chiude con un disavanzo di competenza di poco più di 106 milioni.

Si tratta di risultati che annullano l'impatto negativo sul dato complessivo anche dei limitati casi di inadempienza. Nove Province, per le quali il mancato conseguimento degli obiettivi è dovuto esclusivamente al saldo di cassa (l'effetto negativo per circa 121 milioni è compensato dal miglior risultato ottenuto dagli altri enti). Sei enti sui 9 inadempienti sono localizzati nel Nord Est, due erano risultati inadempienti anche nel 2006. Tre Province erano tra quelle virtuose, vale a dire con saldo medio di cassa riferito al triennio 2003-2005 positivo. Il superamento dell'obiettivo è da ricondurre principalmente alla necessità per gli enti di sostenere elevati livelli di pagamenti in conto capitale a seguito della conclusione nell'anno di investimenti di importo rilevante. Per alcune delle Province inadempienti lo scarto rispetto al

[22]L'esame ha riguardato 92 enti dei 96 soggetti alla normativa del Patto 2007. Due Province sono escluse dal Patto perché commissariate nel 2004 ed altre due non hanno inviato dati per la rilevazione in oggetto.

saldo programmatico è di entità consistente, tale da rendere difficile un suo riassorbimento nell'esercizio in corso (il successivo come previsto dalla normativa)[23].

Per una effettiva valutazione dei risultati conseguiti con il Patto 2007 vanno tuttavia considerati ulteriori elementi. Nell'anno solo 12 province presentano un livello di pagamenti correnti inferiore alla media del triennio 2003-2005; nella maggioranza dei casi si rileva piuttosto un aumento della spesa corrente. Il miglioramento del saldo richiesto con la manovra è stato pertanto ottenuto o mediante un rinvio di spese per investimenti, o, più frequentemente, contando su un andamento delle entrate correnti particolarmente favorevole. Va considerato al riguardo che se è vero che nell'anno gli enti hanno potuto contare su un miglioramento degli incassi, parte dell'incremento può essere da ricondurre anche alle diverse modalità di contabilizzazione ai fini del Patto degli incassi per i trasferimenti, sia correnti che in conto capitale, in base a quanto disposto con il comma 682 della legge 296/2006[24].

La contabilizzazione al valore teoricamente dovuto dei trasferimenti sia per competenza che per cassa (piuttosto che ciò che effettivamente incassato) ha in parte falsato il risultato conseguito con il Patto, agevolando il raggiungimento degli obiettivi. Anche in assenza di interventi di tipo gestionale il saldo programmatico è stato quindi rispettato. Il fenomeno è di rilievo: le entrate per trasferimenti correnti mostrano, sulla base dei dati comunicati ai fini del monitoraggio del Patto, un incremento tra il 2006 ed il 2007 pari al 36,8 per cento non riconducibile a fenomeni particolari (la percentuale si riduce al 26 per cento ove si tenga conto dei trasferimenti effettivamente incassati).

---

[23] Una sola di questa Province ha condotto la manovra operando una forte contrazione di spesa corrente (-24 per cento) rispetto alla spesa media del triennio base, ciononostante il livello dei pagamenti per la spesa in conto capitale è stato tale da non consentire il rispetto del saldo.

[24] Il comma 682 prevede che, ai soli fini del rispetto del Patto, i trasferimenti statali siano conteggiati, in termini di cassa e di competenza, nella misura a tale titolo comunicata dall'Amministrazione statale interessata. La circolare del MEF n. 12 del 22 febbraio 2007 ha chiarito in proposito che il criterio può estendersi anche ai trasferimenti regionali qualora ciò venga espressamente previsto dalle Regioni con proprio atto formale. La successiva nota di chiarimento della Ragioneria Generale dello Stato ha esemplificato le modalità di computo di detti trasferimenti ed ha ulteriormente sottolineato che lo scopo della norma era di non penalizzare ai fini del Patto gli enti che subissero in corso d'anno una riduzione delle spettanze e soprattutto le Province ed i Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti per i quali i trasferimenti erariali non sono soggetti a determinate scadenze ma vengono erogati quando le disponibilità di cassa risultano inferiori a determinati limiti prefissati.

Tavola 1.11

Il Patto di stabilità interno: le Province - l'andamento delle spese nell'ultimo quinquennio

(in milioni)

	2003	2004	2005	2006	2007	Variazioni %			
						04/03	05/04	06/05	07/06
Competenza									
spesa corrente	7.302,6	7.385,5	7.905,3	7.617,6	8.014,4	*1,1*	*7,0*	*-3,6*	*5,2*
spesa capitale al netto concessione crediti	6.068,9	5.592,9	4.465,7	4.195,5	3.330,1	*-7,8*	*-20,2*	*-6,1*	*-20,6*
Cassa									
spesa corrente	6.401.8	7.085,2	7.153,5.	7.540,8	7.742,0	*10,7*	*1,0*	*5,4*	*2,7*
spesa c/capitale al netto delle concessioni	3.500.1	3.686,4	3.291,5	3.365,4	3.213,9	*5,3*	*-10,7*	*2,2*	*-4,5*

Fonte: banca dati Corte dei conti - Patto di stabilità interno e Banca dati Sirtel

Nonostante l'operare in parte virtuale del vincolo sul saldo, il limite posto alle disponibilità effettive si è tradotto in un andamento della spesa coerente con gli obiettivi programmatici: la spesa corrente presenta un tasso di crescita moderato (2,7 per cento) rispetto a quello registrato tra 2006 e 2005 (5,4 per cento). Per quanto riguarda gli investimenti la spesa in conto capitale dopo il recupero dei pagamenti nel 2006 torna a flettere nuovamente nel 2007. Al riguardo limitato si è rivelato il contributo che è venuto dallo sblocco di una quota dell'avanzo di amministrazione disposto con il DL 81/2007. L'utilizzo dell'avanzo per finanziare spesa per investimenti da non considerare ai fini del patto è stato del tutto marginale. In termini di cassa sono stati pagati 13,7 milioni di euro di spesa in conto capitale, mentre in termini di impegni l'ammontare supera i 34 milioni. Per 5 delle Province inadempienti anche l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione non è bastato a rientrare nei parametri: infatti esso ha rappresentano nella maggior parte dei casi una quota inferiore all'1 per cento delle spese in conto capitale.

4.13. Nel caso dei Comuni l'analisi condotta dalla Corte ha riguardato quest'anno 1773 enti con popolazione superiore ai 5000 abitanti[25]. Si tratta di enti la cui popolazione residente rappresenta circa l'80 per cento della popolazione dell'universo dei comuni soggetti al Patto di stabilità interno nell'esercizio 2007.

[25] I dati riportati in questa sede si riferiscono all'insieme di Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti che hanno inviato i modelli del Patto di stabilità idonei a fornire tutte le informazioni necessarie al calcolo e alla verifica degli obiettivi per un totale di 1.773 Enti esclusi 83 Comuni risultati commissariati in un periodo compreso fra il 2004 ed il 2005.

Tavola 1.12

Il Patto di stabilità interno: i Comuni

(in milioni)

Risultati aggregati per fascia dimensionale			saldi di competenza			saldi di cassa		
tutti	fascia dimensionale	n. comuni	saldo finanziario 2007	somma saldi obiettivo	differenza tra obiettivo e risultato	saldo finanziario 2007	somma saldi obiettivo	differenza tra obiettivo e risultato
	fino a 20.000	1.424	268,7	-464,9	-733,6	693,1	-30,2	-723,3
	tra 20.000 e 50.000	243	96,0	-251,3	-347,3	406,3	9,8	-396,5
	>50.000	106	-594,3	-1.612,8	-1.018,5	701,3	-385,1	-1.086,5
	Totale complessivo	1.773	-229,5	-2.329,0	-2.099,4	1.800,7	-405,5	-2.206,3
comuni che hanno rispettato	fascia dimensionale	n. comuni	saldo finanziario 2007	somma saldi obiettivo	differenza tra obiettivo e risultato	saldo finanziario 2007	somma saldi obiettivo	differenza tra obiettivo e risultato
	fino a 20.000	1.243	305,7	-473,6	-779,3	880,6	-69,0	-949,6
	tra 20.000 e 50.000	226	118,5	-258,3	-376,9	454,7	-1,5	-456,2
	>50.000	101	-578,1	-1.608,6	-1.030,5	710,9	-392,4	-1.103,3
	Totale complessivo	1.570	-153,9	-2.340,5	-2.186,7	2.046,2	-463,0	-2.509,1
comuni che non hanno rispettato	fascia dimensionale	n. comuni	saldo finanziario 2007	somma saldi obiettivo	differenza tra obiettivo e risultato	saldo finanziario 2007	somma saldi obiettivo	differenza tra obiettivo e risultato
	fino a 20.000	181	-37,0	8,7	45,7	-187,5	38,8	226,3
	tra 20.000 e 50.000	17	-22,5	7,1	29,6	-48,3	11,3	59,7
	>50.000	5	-16,2	-4,2	12,0	-9,6	7,3	16,9
	Totale complessivo	203	-75,7	11,6	87,2	-245,4	57,4	302,9

Risultati aggregati per area			saldi di competenza			saldi di cassa		
tutti	Area_Geografica	n. comuni	saldo finanziario 2007	somma saldi obiettivo	differenza tra obiettivo e risultato	saldo finanziario 2007	somma saldi obiettivo	differenza tra obiettivo e risultato
	Centro	304	15,5	-377,7	-393,2	354,1	-55,0	-409,1
	Isole	171	66,1	-247,1	-313,2	224,2	13,2	-211,0
	Nord Est	401	45,3	-347,0	-392,3	579,2	-105,0	-684,2
	Nord Ovest	522	-350,4	-964,2	-613,8	468,5	-119,6	-588,1
	Sud	375	-6,0	-392,9	-386,9	174,7	-139,1	-313,8
	Totale complessivo	1.773	-229,5	-2.329,0	-2.099,4	1.800,7	-405,5	-2.206,3
comuni che hanno rispettato	Area_Geografica	n. comuni	saldo finanziario 2007	somma saldi obiettivo	differenza tra obiettivo e risultato	saldo finanziario 2007	somma saldi obiettivo	differenza tra obiettivo e risultato
	Centro	281	25,2	-379,6	-404,8	398,8	-59,1	-457,9
	Isole	139	99,6	-244,0	-343,5	252,0	2,6	-249,4
	Nord Est	367	52,8	-349,5	-402,3	618,1	-120,4	-738,5
	Nord Ovest	471	-337,5	-966,1	-628,6	534,2	-142,5	-676,7
	Sud	312	6,0	-401,4	-407,4	243,1	-143,6	-386,6
	Totale complessivo	1.570	-153,9	-2.340,5	-2.186,7	2.046,2	-462,9	-2.509,1
comuni che non hanno rispettato	Area_Geografica	n. comuni	saldo finanziario 2007	somma saldi obiettivo	differenza tra obiettivo e risultato	saldo finanziario 2007	somma saldi obiettivo	differenza tra obiettivo e risultato
	Centro	23	-9,7	1,9	11,6	-44,7	4,1	48,8
	Isole	32	-33,5	-3,2	30,3	-27,8	10,6	38,4
	Nord Est	34	-7,5	2,5	10,0	-39,0	15,3	54,3
	Nord Ovest	51	-12,9	1,9	14,8	-65,7	22,9	88,6
	Sud	63	-12,0	8,5	20,5	-68,4	4,4	72,8
	Totale complessivo	203	-75,7	11,6	87,2	-245,4	57,4	302,9

Fonte: Banca dati Corte dei conti - Patto di stabilità interno e Banca dati Sirtel

Più ancora che nel caso delle Province, per le Amministrazioni comunali due elementi caratterizzano i risultati dell'anno: un miglioramento dei saldi ben superiore a quelle che erano le attese; un numero di enti inadempienti molto inferiore a quello degli ultimi esercizi nonostante che, almeno nelle premesse iniziali, l'obiettivo di riduzione richiesto risultasse particolarmente stringente.

Nel complesso, il saldo di cassa degli enti esaminati è positivo per 1.800 milioni contro un valore obiettivo di disavanzo per 405 milioni. Anche in termini di competenza il risultato è al di sopra delle attese: a fine anno si registra un saldo negativo per 229 milioni a fronte di un disavanzo atteso per 2.328 milioni. Stando ai risultati finanziari il miglioramento ottenuto, rispetto al triennio di riferimento, è superiore a quello obiettivo di 2.206 milioni in termini di cassa e di 2.099 milioni in termini di competenza.

Forte è il calo nel numero degli enti inadempienti rispetto al 2006: non hanno rispettato gli obiettivi l'11,2 per cento dei Comuni esaminati (l'11,4 per cento in termini di cassa ed il 3,1 per cento in termini di competenza) contro il 26 per cento rilevato nel 2006.

Si tratta in ogni caso di enti di ridotte dimensioni (risulta inadempiente il 13 per cento degli enti esaminati con popolazione inferiore a 10.000, circa il 10 per cento di quelli tra gli 10.000 e i 60.000 abitanti) mentre degli enti maggiori, solo uno non ha colto l'obiettivo. Più netta la caratterizzazione territoriale: nel Sud e nelle Isole il numero degli enti inadempienti cresce rispettivamente al 18 e al 17 per cento; tra i Comuni inferiori agli 10.000 abitanti di queste due ripartizioni geografiche la quota raggiunge il 25 e il 20,1 per cento.

Per quanto riguarda gli enti superiori ai 50.000 abitanti, guardando agli obiettivi posti in termini di saldi di cassa, i due fenomeni (sovradimensionamento dei risultati ed elevato rispetto degli obiettivi) sembrano da ricondurre a diverse ma convergenti caratteristiche operative del Patto. Tali enti, infatti:

- hanno potuto, come le Province, contare nel conseguimento degli obiettivi su una piena imputazione delle somme dovute per trasferimento (sia dallo Stato che dagli altri livelli di governo), indipendentemente dalla effettiva disponibilità delle risorse;
- hanno ottenuto una crescita delle entrate fiscali (ICI e IRPEF) oltre che un consolidamento di quelle da tariffe e tasse locali;
- si sono giovate di saldi medi di cassa del triennio base più vantaggiosi (negativi o comunque meno positivi) in considerazione di piani di investimento che non presentano soluzioni di continuità;

- hanno potuto far valere nel recente passato una maggiore capacità di indebitamento[26].

Più complessa è la valutazione dei risultati dei Comuni di più limitate dimensioni; per essi il sovradimensionamento dei risultati e il limitato numero degli inadempienti sembrano più legati ad un andamento delle entrate fiscali non atteso, registrato a consuntivo, e alla crescita degli importi riferibili a trasferimenti da regioni e province (nel caso di tali enti il fenomeno degli importi iscritti in base alle spettanze e non sulla base dell'importo incassato è circoscritto a quelli attesi dalle Amministrazioni territoriali, essendo quelli statali regolati dal decreto del Ministro dell'interno del 21 febbraio 2002).

Per quanto riguarda la competenza è poi il profilo decrescente degli impegni per investimenti degli ultimi anni che rende il riferimento al triennio 2003-2005 particolarmente ampio; ad esso deve aggiungersi che il miglioramento calcolato in termini di cassa ed applicato ad un saldo di competenza per definizione più negativo ha reso di fatto il miglioramento richiesto di minore rilievo.

L'insieme di tali elementi ha reso l'obiettivo posto dal Patto in parte virtuale. Seppur per ragioni diverse, per entrambe le tipologie di enti (inferiori e superiori ai 50.000 abitanti) è stato il vincolo all'effettiva disponibilità delle risorse a condizionare la spesa piuttosto che la stringenza degli obiettivi. Per i grandi Enti, i limiti posti alle disponibilità di tesoreria hanno rappresentato, ancora per quest'esercizio, il freno più significativo.

4.14. Un esame più approfondito delle modalità con cui gli enti hanno gestito i vincoli posti con il Patto di stabilità per il 2007 e della dinamica della spesa nell'ultimo quinquennio, possibile su un campione più ristretto di Comuni[27], consente di acquisire ulteriori elementi di valutazione.

Il diverso rilievo della correzione richiesta porta a guardare distinguendo gli Enti "virtuosi" (quelli che avevano un saldo di cassa positivo nel triennio di base) e "non virtuosi" (quelli con saldo negativo) e a distinguerli per dimensione e per scelte gestionali.

Tra gli Enti "virtuosi (che dovevano migliorare il saldo di cassa di un importo pari al 2,9 per cento della spesa corrente), circa il 50 per cento ha utilizzato la crescita delle entrate correnti per aumentare i pagamenti in conto capitale mantenendo un profilo della spesa corrente in

[26] Si pensi ad esempio al comune di Torino che nel triennio di base ha affrontato gli investimenti necessari ai Giochi Olimpici invernali del 2006 e che, quindi, ha fruito di un obiettivo decisamente agevole anche nel 2007.

[27] 997 Comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti dei quali si è in possesso di tutti i dati finanziari rilevanti ai fini del Patto e dei dati tratti dai rendiconti riferiti al triennio 2003-2005 e necessari per la quantificazione degli obiettivi di saldo 2007.

riduzione (-1,1 per cento rispetto alla media del triennio preso a riferimento). Un ulteriore 30 per cento ha contato sulle maggiori entrate per migliorare il saldo sia in termini di spesa corrente che in conto capitale. Solo il 20 per cento ha effettivamente aumentato in misura significativa la spesa corrente (+ 4,3 per cento) riducendo tuttavia comunque quella in conto capitale (-10,4 per cento). Per questi enti, tuttavia, le entrate correnti si sono mantenute sui livelli del triennio di base. Si tratta di enti a minor capacità fiscale meno interessati dalla variazione del gettito registrato nell'esercizio.

Nel caso degli enti "non virtuosi" (667), poco meno del 55 per cento ha conseguito i risultati in termini di saldo (tutti gli enti tranne uno hanno rispettato il Patto) accompagnando la crescita delle entrate correnti con una forte flessione della spesa in conto capitale (sempre rispetto al triennio base); il 20 per cento grazie a una crescita delle entrate correnti molto sostenuta ha accresciuto la dimensione dei pagamenti in conto capitale mantenendo un profilo immutato della spesa corrente. E' di poco meno del 25 per cento la quota degli enti che pur in presenza di entrate correnti sostanzialmente stabili sui livelli medi di riferimento, ha ridotto la spesa in conto capitale a fronte di una crescita in media del 6,7 per cento di quella corrente.

L'esame dei risultati in termini di competenza offre alcuni elementi ulteriori. Tra gli enti "virtuosi" oltre il 60 per cento non ha avuto variazioni significative delle entrate e ha conseguito l'obiettivo del Patto (di riduzione del saldo di una quota della spesa corrente) attraverso un consistente taglio dei progetti di investimento (-33,7 per cento) non rinunciando ad un incremento della spesa corrente del 6,1 per cento. Solo di poco inferiore (-20,4 per cento) il taglio della spesa in conto capitale operato dagli enti (il 27 per cento dei virtuosi) che hanno invece ottenuto una variazione positiva delle entrate correnti. Anche per questi enti le spese correnti crescono di oltre il 6 per cento.

Gli enti non virtuosi presentano un andamento non dissimile. Poco meno del 60 per cento degli enti pur registrando tassi di crescita delle entrate correnti molto contenuti (+2,2 per cento) ha mantenuto una crescita della spesa corrente rispetto al dato base del 7,6 per cento conseguendo gli obiettivi con una flessione della spesa in conto capitale di oltre il 26 per cento. Un ulteriore 36 per cento dei casi, pur in presenza di entrate correnti in crescita, ha contenuto la flessione su livelli di poco inferiori (-21,2 per cento) con una crescita della spesa corrente del 4,4 per cento.

Tavola 1.13

Il Patto di stabilità interno per i Comuni: i pagamenti nel periodo 2003 - 2007

I Comuni "virtuosi"

	(in milioni)					*Variazioni %*			
Spesa corrente	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	***04/03***	***05/04***	***06/05***	***07/06***
fino a 20.000	1.684,7	1.737,8	1.733,4	1.773,3	1.717,9	*3,1*	*-0,3*	*2,3*	*-3,1*
tra 20.000 e 50.000	1.556,2	1.620,1	1.593,2	1.658,7	1.579,7	*4,1*	*-1,7*	*4,1*	*-4,8*
>50.000	6.923,5	7.070,4	6.860,5	6.980,6	7.300,7	*2,1*	*-3,0*	*1,8*	*4,6*
Totale complessivo	10.164,4	10.428,3	10.187,0	10.412,5	10.598,4	*2,6*	*-2,3*	*2,2*	*1,8*
Spesa in c/capitale	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	***04/03***	***05/04***	***06/05***	***07/06***
fino a 20.000	576,6	632,5	588,7	683,7	657,7	*9,7*	*-6,9*	*16,1*	*-3,8*
tra 20.000 e 50.000	494,6	583,8	549,9	637,1	550,4	*18,0*	*-5,8*	*15,8*	*-13,6*
>50.000	1.671,1	2.030,0	1.714,4	1.929,5	2.734,2	*21,5*	*-15,5*	*12,5*	*41,7*
Totale complessivo	2.742,3	3.246,3	2.853,0	3.250,2	3.942,4	*18,4*	*-12,1*	*13,9*	*21,3*

I Comuni "non virtuosi"

	(in milioni)					*Variazioni %*			
Spesa corrente	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	***04/03***	***05/04***	***06/05***	***07/06***
fino a 20.000	3.511,7	3.649,1	3.657,4	3.686,6	3.684,2	*3,9*	*0,2*	*0,8*	*-0,1*
tra 20.000 e 50.000	2.744,9	2.873,5	2.895,4	2.888,8	2.936,6	*4,7*	*0,8*	*-0,2*	*1,7*
>50.000	8.958,3	9.225,7	9.350,5	9.254,9	9.313,9	*3,0*	*1,4*	*-1,0*	*0,6*
Totale complessivo	15.214,8	15.748,3	15.903,3	15.830,3	15.934,7	*3,5*	*1,0*	*-0,5*	*0,7*
Spesa in c/capitale	***2003***	***2004***	***2005***	***2006***	***2007***	***04/03***	***05/04***	***06/05***	***07/06***
fino a 20.000	1.598,4	1.764,3	1.536,3	1.480,1	1.419,3	*10,4*	*-12,9*	*-3,7*	*-4,1*
tra 20.000 e 50.000	1.053,1	1.206,0	1.005,0	1.020,7	1.017,9	*14,5*	*-16,7*	*1,6*	*-0,3*
>50.000	3.298,6	3.292,0	3.323,0	3.007,6	3.219,8	*-0,2*	*0,9*	*-9,5*	*7,1*
Totale complessivo	5.950,1	6.262,2	5.864,4	5.508,4	5.657,1	*5,2*	*-6,4*	*-6,1*	*2,7*

Fonte: banca dati Corte dei conti - Patto di stabilità interno e Banca dati Sirtel

Tavola 1.14

Il Patto di stabilità interno per i Comuni: gli impegni nel periodo 2003 - 2007

I Comuni "virtuosi"

	(in milioni)					*Variazioni %*			
Spesa corrente	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	***04/03***	***05/04***	***06/05***	***07/06***
fino a 20.000	1.741,0	1.766,1	1.833,8	1.769,3	1.857,2	*1,4*	*3,8*	*-3,5*	*5,0*
tra 20.000 e 50.000	1.598,9	1.638,8	1.708,8	1.658,7	1.732,3	*2,5*	*4,3*	*-2,9*	*4,4*
>50.000	7.191,5	7.314,2	7.415,3	7.192,8	7.760,1	*1,7*	*1,4*	*-3,0*	*7,9*
Totale complessivo	10.531,3	10.719,0	10.957,9	10.620,8	11.349,6	*1,8*	*2,2*	*-3,1*	*6,9*
Spesa in c/capitale	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	***04/03***	***05/04***	***06/05***	***07/06***
fino a 20.000	801,8	1.009,5	788,9	777,2	640,1	*25,9*	*-21,9*	*-1,5*	*-17,6*
tra 20.000 e 50.000	781,1	871,6	720,0	682,8	516,9	*11,6*	*-17,4*	*-5,2*	*-24,3*
>50.000	3.528,9	4.122,8	2.345,7	2.283,1	2.734,1	*16,8*	*-43,1*	*-2,7*	*19,8*
Totale complessivo	5.111,8	6.003,9	3.854,7	3.743,1	3.891,1	*17,5*	*-35,8*	*-2,9*	*4,0*

I Comuni non virtuosi

	(in milioni)					*Variazioni %*			
Spesa corrente	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	***04/03***	***05/04***	***06/05***	***07/06***
fino a 20.000	3.619,3	3.688,8	3.834,2	3.725,7	3.950,6	*1,9*	*3,9*	*-2,8*	*6,0*
tra 20.000 e 50.000	2.868,5	2.931,6	3.057,1	2.959,6	3.146,6	*2,2*	*4,3*	*-3,2*	*6,3*
>50.000	9.418,7	9.518,6	9.786,4	9.493,3	10.137,7	*1,1*	*2,8*	*-3,0*	*6,8*
Totale complessivo	15.906,5	16.138,9	16.677.7	16.178,6	17.234,8	*1,5*	*3,3*	*-3,0*	*6,5*
Spesa in c/capitale	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	***04/03***	***05/04***	***06/05***	***07/06***
fino a 20.000	2.075,1	2.077,3	1.741,2	1.683,2	1.575,6	*0,1*	*-16,2*	*-3,3*	*-6,4*
tra 20.000 e 50.000	1.343,4	1.501,7	1.250,9	1.183,0	957,3	*11,8*	*-16,7*	*-5,4*	*-19,1*
>50.000	4.393,9	4.536,8	4.600,6	3.024,4	3.438,3	*3,3*	*1,4*	*-34,3*	*13,7*
Totale complessivo	7.812,3	8.115,7	7.592,7	5.890,6	5.971,1	*3,9*	*-6,4*	*-22,4*	*1,4*

Fonte: banca dati Corte dei conti - Patto di stabilità interno e Banca dati Sirtel

L'osservazione dei dati complessivi relativi a spese correnti e in conto capitale consente di completare la valutazione degli andamenti del 2007 guardando anche alla variazione rispetto all'anno precedente. In termini di cassa gli enti che erano risultati "virtuosi" nel triennio 2003-2005 presentano una variazione dei pagamenti per spesa in conto capitale nel complesso in crescita rispetto al 2006. Un risultato tuttavia dovuto esclusivamente ai pagamenti degli enti superiori a 50.000 abitanti (il cui dato è tuttavia influenzato dagli stanziamenti particolari destinati a tre città metropolitane) mentre gli enti di dimensione minore conoscono una flessione rispetto all'anno precedente. La spesa corrente nel complesso conosce variazioni contenute

(+1,8 per cento) anche se gli enti maggiori presentano una ripresa della crescita (+4,6 per cento contro una media dell'1,5 per cento nel triennio 2004-2006).

Gli enti non virtuosi hanno nel complesso mantenuto una dinamica della spesa corrente contenuta (+0,7 per cento). Quelli di minore dimensione riducono la spesa in conto capitale, mentre gli enti maggiori presentano variazioni di spesa positive rispetto al 2006.

Ancora più netti i risultati in termini di competenza: sia gli enti virtuosi che quelli non virtuosi presentano una forte ripresa degli impegni per spesa corrente mentre continua la flessione delle spese in conto capitale, contrastata dalla crescita degli investimenti nelle realtà comunali maggiori a su livelli comunque inferiori a quelli del triennio di riferimento.

4.15. Alla luce dei primi risultati ottenuti nel 2007, la scelta operata lo scorso anno di far riferimento non più a tetti di spesa ma ai saldi di bilancio e di definire stringenti obiettivi di miglioramento sia di cassa che di competenza, sembra aver ottenuto gli effetti attesi, almeno in termini di contenimento della dinamica complessiva della spesa ai fini degli obiettivi di finanza pubblica. Basi di riferimento e meccanismi operativi hanno finito con il rendere, tuttavia, il rispetto formale del Patto meno arduo rispetto alle attese. Piuttosto sulle scelte degli enti hanno continuato ad influire i limiti alle disponibilità di cassa e la rigidità della spesa corrente destinati a ripercuotersi inevitabilmente sulle risorse utilizzabili per le spese in conto capitale.

I primi dati di preconsuntivo relativi all'esercizio 2007 sembrano confermare anche alcuni dei timori che erano stati avanzati al momento della modifica del Patto:

- che i saldi, basati su livelli di riferimento (di cassa) di esercizi passati introducessero ulteriori distorsioni, incidendo in maggior misura sulla dinamica della spesa in conto capitale di quegli enti che, per caratteristiche cicliche o per ritardi nella realizzazione di interventi, si fossero trovati nel triennio di riferimento in saldo positivo; e che, di converso, si consentisse un margine maggiore agli enti che potevano aver concluso una fase di investimento in anni recenti e che, quindi, si trovassero meno nella necessità di porre in essere nuove programmazioni a breve;
- che limitate fossero le prospettive per una effettiva riduzione nell'incidenza della spesa corrente.

Fatta eccezione per le realtà di maggiori dimensioni, la spesa in conto capitale ha continuato a ridursi, nonostante che sull'esercizio abbia inciso la conclusione della programmazione comunitaria (con la disponibilità di maggiori trasferimenti a ciò destinati).

Non è possibile avere invece dai dati del Patto conferma delle tendenze rilevate a livello di cassa (fonte IGEPA) di un aumento del prelievo fiscale e tariffario a livello locale. Di questi primi segnali si potrà ottenere conferma solo quando saranno disponibili i consuntivi mentre gli effetti contabili di un maggior ricorso ad entrate proprie si manifesteranno pienamente probabilmente solo nel 2008.

Di contro i primi dati riferiti alla competenza rilevano due tendenze preoccupanti: una crescita degli stanziamenti per spesa corrente ed un calo ulteriore della progettualità in conto capitale nelle realtà territoriali minori.

Se è pertanto positivo che, pur confermando l'impianto normativo, si siano introdotti correttivi volti a contenere gli effetti indesiderati delle distorsioni rilevate nel corso dello scorso esercizio, è pur innegabile che il vero nodo da affrontare è quello di una riqualificazione della spesa, che non può che passare da una attenta valutazione delle caratteristiche e della qualità della spesa corrente locale.

Per portare a compimento un processo di riduzione della spesa corrente "inappropriata" e improduttiva è necessario muovere con rapidità completando la costruzione di sistemi di rilevazione contabile comuni e condivisi su cui si è per lungo tempo lavorato ma anche, come più volte sottolineato dalla Corte, recuperando il significato dei documenti economici e contabili delle Amministrazioni locali, troppo spesso privi delle caratteristiche necessarie a rendere comprensibili i rapporti tra risorse amministrate e servizi resi ai cittadini, a causa di assetti di *governance* delle Amministrazioni locali spesso non chiari. Su questo fronte la Corte con le Sezioni regionali svolge un ruolo di analisi esteso a tutte le Amministrazioni. I lavori portati avanti dall'Osservatorio sulla finanza locale possono, al riguardo, essere una utile base per un intervento di riforma in direzione di una migliore leggibilità dei documenti contabili prevedendo, anche, forme di consolidamento dei risultati delle aziende partecipate. Anche a questo fine la privatizzazione delle società di servizio sotto il controllo delle Amministrazioni locali può consentire una maggiore chiarezza nei costi di produzione dei servizi oltre che un auspicabile aumento dell'efficienza gestionale.

La spesa sanitaria

4.16. I risultati del 2007 relativi al conto consolidato della sanità (che si basa sui conti economici delle aziende sanitarie del quarto trimestre), indicano, per la prima volta negli ultimi anni, un consuntivo migliore delle attese. Le uscite complessive hanno raggiunto i 102,3

miliardi con un incremento dello 0,9 per cento rispetto al 2006. Al di sotto, quindi, dei 103,4 miliardi attesi per l'anno in base al preconsuntivo dell'ottobre scorso.

Tavola 1.15

Il conto consolidato della sanità

	(in milioni)				*Variazioni %*	
	2004	**2005**	**2006**	**2007**	**2006 su 2005**	**2007 su 2006**
Prestazioni sociali in natura	***84.088***	***89.606***	***94.218***	***94.678***	***5,1***	***0,5***
corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market:	*35.289*	*37.567*	*38.524*	*38.876*	*2,5*	*0,9*
- Farmaci	11.988	11.849	12.334	11.579	4,1	-6,1
- Assistenza medico-generica	5.020	6.453	5.932	6.052	-8,1	2,0
- Assistenza medico-specialistica	2.900	3.193	3.449	3.666	8,0	6,3
- Assistenza osped. in case di cura private	8.260	8.472	8.694	9.187	2,6	5,7
- Assistenza protesica e balneotermale	3.913	4.037	4.128	4.107	2,3	-0,5
- Altra assistenza	3.208	3.563	3.987	4.285	11,9	7,5
corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market:	*48.799*	*52.039*	*55.694*	*55.802*	*7,0*	*0,2*
- Assistenza ospedaliera	38.113	40.722	43.628	43.704	7,1	0,2
- Altri servizi sanitari	10.686	11.317	12.066	12.098	6,6	0,3
Contribuzioni diverse	**623**	**895**	**1.058**	**1.195**	**18,2**	**12,9**
Servizi amministrativi	**4.383**	**4.720**	**4.994**	**5.189**	**5,8**	**3,9**
Redditi da lavoro dipendente	2.494	2.627	2.722	2.727	3,6	0,2
Consumi intermedi	1.743	1.938	2.104	2.295	8,6	9,1
Altro servizi amm	146	155	168	167		
Altre uscite	**830**	**920**	**1.079**	**1.228**	**17,3**	**13,8**
di cui: interessi passivi	173	201	337	440	67,7	30,6
TOTALE USCITE CORRENTI	**89.924**	**96.141**	**101.349**	**102.290**	**5,4**	**0,9**
I servizi prodotti da produttori non market si distinguono in:	*48.799*	*52.039*	*55.694*	*55.802*	*7,0*	*0,2*
- Redditi da lavoro dipendente	30.021	31.208	33.526	32.026	7,4	-4,5
-Consumi intermedi	16.979	18.688	19.853	21.502	6,2	8,3
-Altro	1.799	2.143	2.315	2.274	8,0	-1,8

Fonte: elaborazioni Cdc su dati Istat

Un risultato che va, tuttavia, letto con attenzione. Come sottolineato anche nella Ruef, tale andamento è frutto di almeno tre elementi particolari: il rinvio del rinnovo dei contratti del personale sanitario che sposta sul 2008 oneri per circa 1500 milioni di euro (nel 2006 il risultato aveva risentito di oneri per arretrati pari a circa 2.300 milioni); il buon risultato ottenuto sul fronte della spesa farmaceutica per l'operare congiunto dei meccanismi centralizzati (controllo AIFA) e di quelli regionali; lo slittamento di quelli che la Relazione unificata definisce in misura generica "partite contabili" (700 milioni), ma riferibili ai rinnovi delle convenzioni con i medici di medicina generale, anch'esse incidenti sul 2008. Non considerando il peso degli arretrati sul 2006 e sottraendo dalla spesa complessiva quella per farmaci, il tasso di crescita delle altre componenti (al netto degli oneri per i rinnovi contrattuali 2006-2007) cresce in media del 4,7 per cento, circa un punto oltre il tasso di crescita nominale del prodotto, anche se in rallentamento rispetto agli esercizi passati.

Guardando, poi, solo alle prestazioni sociali in natura (rese da produttori *market* e non *market*) sempre al netto di farmaci e redditi da lavoro dipendente, l'indicazione che se ne trae è ancora meno positiva: la variazione rispetto al 2006 è del 6 per cento, superiore a quella riscontrata a consuntivo lo scorso anno (+4,6 per cento).

Anche la limitata crescita della spesa per beni e servizi resi da produttori *market* (+0,9 per cento contro il 2,5 per cento del 2006) risulta strettamente connessa al risultato ottenuto in termini di farmaci e al rinvio del rinnovo delle convenzioni con i medici di medicina generale. Al netto di tali voci si riscontra una variazione del 4,9 per cento poco al di sotto della dinamica elevata del 2006 (+5,2 per cento). Risultato intervenuto nonostante le misure introdotte con la Finanziaria per il 2007: sconti per le prestazioni specialistiche e riduzioni del 20 per cento dei costi riconosciuti alle strutture private accreditate per la diagnostica di laboratorio.

E', infine, la crescita dei consumi intermedi delle strutture pubbliche superiore all'8 per cento (+8,3 per cento contro il 6,2 per cento del 2006) a segnalare le difficoltà di contenimento della spesa nelle strutture ospedaliere pubbliche.

4.17. I risultati del "tavolo di monitoraggio" offrono una ulteriore prospettiva. Tra il 2006 e il 2007 le perdite accertate passano dai 4.500 milioni a poco più di 3.230 con una riduzione di oltre il 26 per cento. Un risultato da ricollegare ad un aumento dei ricavi[28] a cui si è accompagnato un rilevante rallentamento dei costi: rispetto ai precedenti esercizi la variazione si è mantenuta entro il 2,5 per cento. Nell'ultimo triennio la crescita media registrata era stata superiore al 5 per cento. Le perdite *pro capite* scendono quindi dai 77 euro del 2006 ai 55 del 2007.

Gli importi concordati in sede di monitoraggio rappresentano le somme per le quali le Regioni (al netto di eventuali riporti accertati dai consuntivi per il 2006) dovranno individuare mezzi di copertura adeguati.

Sono 8 le Regioni che presentano un risultato di esercizio positivo a seguito del monitoraggio (Lombardia, Provincia autonoma di Bolzano, Veneto, Friuli, Emilia Romagna, Toscana, Umbria e Marche) per un totale di 181 milioni. A tre Regioni (Lazio, Campania e Sicilia) è riconducibile circa il 78 per cento delle perdite complessive. Se si considerano anche le altre Regioni soggette a Piani di rientro la quota sale a più dell'88 per cento. Migliorano sensibilmente i risultati delle regioni del Centro-Nord, fatta eccezione per il Piemonte che

[28] Nella valutazione delle entrate, va rilevato, non sono ricomprese naturalmente le somme destinate alle Regioni in disavanzo strutturale (1.000 milioni nel 2007) quale contributo per la gestione dei Piani di rientro.

registra nell'anno un disavanzo superiore ai 90 milioni. Nel Mezzogiorno cresce considerevolmente il disavanzo della Calabria (dai 55 milioni del 2006 a 127 milioni) mentre pur rimanendo negativo si riduce quello della Puglia (da 210 milioni a circa 150) mantenendosi su livelli *pro capite* inferiori a quelli medi nazionali.

Tavola 1.16

I risultati di esercizio: gli esiti del monitoraggio

	2004	2005	2006		2007		2007(*)
		in milioni		*pro capite in euro*	*in milioni*	*pro capite in euro*	*in milioni*
Piemonte	-662,2	-6,5	1,3	*0,3*	-91,3	*-21,0*	-91,3
V.d.A.	23,7	-12,6	-17,4	*-140,0*	-14,4	*-115,6*	-14,4
Lombardia	-30,0	2,0	-0,3	*0,0*	9,4	*1,0*	9,4
p.a. Bolzano	279,1	28,5	25,0	*51,9*	17,4	*35,8*	17,4
p.a. Trento	179,4	-2,4	-15,6	*-31,1*	-1,7	*-3,3*	-1,7
Veneto	2,7	-116,2	83,2	*17,6*	2,2	*0,5*	2,2
FVG	109,3	26,9	18,8	*15,5*	24,3	*20,0*	24,3
Liguria	-310,5	-253,3	-95,6	*-59,4*	-143,8	*-89,4*	-143,8
Emilia Romagna	-440,6	-37,6	-19,1	*-4,5*	12,8	*3,0*	12,8
Toscana	-241,1	-20,3	-98,7	*-27,3*	90,7	*24,9*	90,7
Umbria	-82,3	1,2	-54,7	*-63,0*	14,0	*16,0*	14,0
Marche	-144,9	-24,4	-47,4	*-31,0*	10,2	*6,6*	10,2
Lazio	-2158,6	-1.941,0	-1.966,9	*-370,8*	-1.409,7	*-256,6*	-1.606,7
Abruzzo	-291,8	-221,5	-137,7	*-105,5*	-140,2	*-107,0*	-130,9
Molise	-89,1	-146,3	-68,5	*-213,4*	-61,6	*-192,4*	-61,6
Campania	-1323,1	-1.786,5	-749,7	*-129,5*	-702,9	*-121,4*	-654,1
Puglia	21,2	-309,1	-210,8	*-51,8*	-149,2	*-36,7*	-149,2
Basilicata	-34,5	-49,5	3,0	*5,0*	-13,2	*-22,3*	-13,2
Calabria	-147,9	-80,1	-55,3	*-27,6*	-126,8	*-63,5*	-126,8
Sicilia	-817,3	-699,3	-970,2	*-193,4*	-554,6	*-110,5*	-612,5
Sardegna	-252,0	-325,9	-129,2	*-78,0*	-5,0	*-3,0*	-5,0
ITALIA	**-6410,6**	**-5973,7**	**-4.505,8**	*-76,7*	**-3.233,3**	*-54,7*	**-3.430,2**
solo perdite	*-7.025,9*	*-6.032,3*	*-4.637,1*		*-3.414,3*		*-3.611,2*
solo utili	*615,4*	*58,6*	*131,4*		*181,0*		*181,0*

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute - 3 aprile 2008 per il 2007 - Rge 2004-2006
(*) risultati rivisti in sede di monitoraggio dei Piani ri rientro per tener conto in principal modo di insussistenze di entrata o sottovalutazione di oneri verificati successivamente alla definizione del primo tavolo di monitoraggio

Tra le Regioni soggette ai piani di rientro il risultato dell'esercizio presenta andamenti molto diversificati: si riducono rispettivamente del 28 e del 43 per cento le perdite riferibili a Lazio e Sicilia, più contenute le flessioni per Campania (-6,2 per cento) e Molise (-10 per cento). In aumento invece le perdite per Abruzzo e Liguria. Tali risultati non consentono di per se di valutare la rispondenza degli andamenti dei singoli enti a quanto previsto nei programmi di

rientro e al complesso sistema di riorganizzazione delle strutture sanitarie regionali da cui dipende il superamento degli squilibri strutturali.

4.18. Con riferimento alle sei Regioni (Liguria, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania e Sicilia)[29] che nel corso del 2007 hanno sottoscritto i Piani, la verifica annuale (marzo 2008) del Tavolo e del Comitato permanente di cui agli articoli 12 e 9 dell'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 ha evidenziato che, al di là del disavanzo verificato inizialmente, solo una Regione non ha provveduto ad individuare i mezzi di copertura (l'Abruzzo), mentre le altre sono riuscite, anche se con difficoltà, a coprire i disavanzi (per il Lazio che dopo le verifiche presentava un disavanzo non coperto per 125,3 milioni, l'accertamento in base ai dati più recenti dell'Agenzia delle entrate di un maggior gettito per circa 200 milioni sembra aver consentito, anche dopo la chiusura del Tavolo di ottemperare agli obblighi di copertura).

Tavola 1.17

I risultati di esercizio delle regioni con piani di rientro: gli esiti del monitoraggio

(in milioni)

	Risultato di esercizio 2007	Tavolo di monitoraggio (marzo 2008)
Liguria	-143,801	0,000
Lazio	-1.606,668	-125,265
Abruzzo[1]	-130,891	-35,651
Molise	-61,571	0,000
Campania	-654,103	0,000
Sicilia	-612,533	0,000

[1]L'Abruzzo trascina sul 2007 un disavanzo 2006 di 197,064 milioni di euro, con un conseguente aumento del disavanzo da coprire, pari, complessivamente a 232,715 milioni di euro.

Per l'Abruzzo l'addizionale IRPEF e la maggiorazione IRAP si dovrebbero quindi applicare, con riferimento all'anno di imposta dell'esercizio 2008, oltre i livelli massimi previsti dalla legislazione vigente, fino all'integrale copertura del disavanzo registrato[30] [31].

[29] Anche la Sardegna ha firmato un Piano di rientro, ai soli fini del recupero del finanziamento statale non erogato a seguito dell'inadempienza per l'anno 2001. Per tali motivi, é stato richiesto un Piano meno impegnativo rispetto altre Regioni.

[30] Ai sensi dell'articolo 1, comma 796, lettera b), sesto periodo, della legge n. 296/2006. La maggiorazione ha carattere generalizzato e non è suscettibile di differenziazioni per settori di attività e per categorie di soggetti passivi.

[31] Si attiverebbe, inoltre, la procedura prevista dall'art. 4 del DL 159/2007 secondo cui, fermo restando l'incremento delle aliquote fiscali oltre il livello massimo, la Regione è diffidata ad adottare entro quindici giorni tutti gli atti normativi, amministrativi, organizzativi e gestionali idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi del Piano medesimo. Ove la Regione non adempia alla diffida, o gli atti e le azioni poste in essere siano valutati insufficienti o inidonei al raggiungimento degli obiettivi, il Consiglio dei Ministri nomina un commissario *ad acta* per l'intero periodo di vigenza del Piano.

Va tuttavia considerato che, anche per le regioni che sono riuscite a coprire i disavanzi, tale risultato è stato conseguito, per lo più, attraverso l'utilizzo delle risorse messe a disposizione dallo Stato con il Fondo di accompagnamento transitorio istituito dalla Finanziaria 2007 e con l'attivazione della leva fiscale entro i limiti massimi previsti dalla legislazione vigente, piuttosto che con una manovra strutturale di contenimento dei costi[32].

Tavola 1.18

Le Regioni con piani di rientro. Tendenziali – programmatici e consuntivo

(in milioni)

REGIONI	TENDENZIALE (esclusa mobilità)			PROGRAMMATICO (esclusa mobilità)			DATI CONSUNTIVI - CE IV TRIM. 2007 (esclusa mobilità)			SALDO concordato con Regioni (inclusa mobilità, rettifiche att. fin., svalut. e rivalut. attività fin. e costi capitalizzati)
	RICAVI (ricavi propri e straord.)	COSTI (costi di produz. e straord.)	SALDO	RICAVI (ricavi propri e straord.)	COSTI (costi di produz. e straord.)	SALDO	RICAVI (ricavi propri e straord.)	COSTI (costi di produz. e straord.)	SALDO	
LIGURIA	2.955,2	3.195,7	-240,5	2.974,2	3.111,5	-137,3	3.023,0	3.149,5	-126,5	*-143,8*
LAZIO	9.277,1	10.671,6	-1.394,5	9.277,1	9.883,6	-606,5	9.329,5	10.647,5	-1.318,0	*-1.409,7*
ABRUZZO	2.166,9	2.356,1	-189,2	2.178,9	2.299,1	-120,2	2.219,1	2.338,5	-119,4	*-140,2*
MOLISE	539,4	637,7	-98,3	541,4	591,3	-49,9	558,0	617,3	-59,3	*-61,6*
CAMPANIA	8.871,1	10.351,4	-1.480,3	8.851,1	9.419,5	-568,4	8.957,8	9.660,7	-702,9	*-702,9*
SICILIA	7.609,1	8.568,3	-959,2	8.184,8	8.300,6	-115,8	7.839,0	8.387,6	-548,6	*-554,6*

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su Piani di rientro – Ministero della salute Conti Economici IV trimestre 2007

Rispetto agli obiettivi indicati dai Piani di rientro, i costi hanno mostrato una dinamica più accentuata.

Le disposizioni del DL 23/2007 - che prevedono la trasmissione dal Ministro dell'economia al Presidente della Corte dei verbali di monitoraggio annuale dei Piani di rientro - hanno consentito una più puntuale valutazione delle verifiche effettuate.

Fatta eccezione per la Liguria, riguardo alla quale il tavolo di monitoraggio e il Comitato esprimono un valutazione complessivamente positiva - le restanti Regioni hanno conseguito sotto il profilo del contenimento dei costi "un risultato parziale e disomogeneo, non suffragato da elementi di strutturalità degli interventi di razionalizzazione nelle reti di offerta e delle loro modalità di gestione". Ciò comporta, secondo il Tavolo, sia il permanere di un rischio circa la

[32] La Sicilia che ha firmato il Piano nel luglio 2007, è in grave ritardo nell'attuazione dei provvedimenti previsti. Nel caso in cui per i mancati adempimenti quindi venisse meno il finanziamento a valere sul Fondo transitorio di accompagnamento previsto dalla Finanziaria 2007, anche questa Regione presenterebbe un disavanzo non coperto.

capacità di contenere la spesa sanitaria nel 2008, sia un ulteriore ritardo nel processo di qualificazione della rete assistenziale prevista dal dPCM 21 novembre 2001 che fissa i Livelli essenziali di assistenza.

Tavola 1.19

Le Regioni con piani di rientro. I risultati di esercizio e la copertura nel 2007

(in milioni)

REGIONI	Risultato tavolo di monitoraggio A	COPERTURA DISAVANZO - Tavolo monitoraggio					
		Accesso Fondo (a)	Aumento Aliquote (b)	Altre entrate - Bilancio regionale (c)	Sopravvenienze 2006 (attive +) (passive -) (d)	Totale copertura B=(a+b+c+d)	Avanzo (+) Disavanzo(-) A+B
LIGURIA	-143,8	50,4	0,0	97,0	0,0	147,4	3,6
LAZIO	-1.606,7	377,6	793,8	310,0	0,0	1.481,4	-125,3
ABRUZZO	-130,9	47,2	48,0	0,0	-197,1	-101,9	-232,8
MOLISE	-61,6	29,1	23,5	6,1	2,9	61,6	0,0
CAMPANIA	-654,1	355,0	261,6	20,3	17,2	654,1	0,0
SICILIA	-612,5	140,7	287,0	188,0	0,0	615,7	3,2

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su Verbali di verifica trimestrale e annuale - Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il Comitato permanente per la verifica dei Livelli essenziali di assistenza -

Se tutte le Regioni risultano aver adottato nei termini previsti i provvedimenti di attuazione della Finanziaria per il 2007 nonché quelli di adeguamento all'art. 20 della legge 67/1988 concernente l'utilizzo delle risorse per l'edilizia sanitaria e l'ammodernamento tecnologico delle strutture dei Sistemi Sanitari Regionali[33], ritardi si sono registrati, per contro, nell'adozione dei Piani Sanitari Regionali e nell'adeguamento al Piano Sanitario Nazionale 2006-2008. Ciò ha determinato un effetto negativo sui tempi di adozione dei singoli provvedimenti di attuazione, ed in particolare di quelli relativi alla ridefinizione della rete ospedaliera e delle dotazioni di posti letto per strutture pubbliche e private accreditate, che pure rappresentano elementi centrali nelle manovre prefigurate dai Piani. Ciò, a sua volta, ha determinato una difficoltà nel contenere i costi per il personale[34].

Esclusivamente per quanto riguarda la spesa farmaceutica tutte le Regioni hanno conseguito il contenimento dei costi programmato e hanno provveduto alla razionalizzazione

[33] Ad eccezione della Campania, per cui si rileva un grave ritardo.

[34] Fa eccezione l'Abruzzo, che è riuscito a raggiungere l'obiettivo di costo del personale indicato dal Piano. Il Tavolo, tuttavia, segnala che la Regione non ha adottato i provvedimenti per la determinazione delle risorse necessarie per il finanziamento della contrattazione integrativa

dell'uso dei farmaci in ambito ospedaliero[35]. Per la centralizzazione degli acquisti di beni e servizi, solo una Regione (il Molise) ha completato la procedura prevista.

Per quanto concerne la fissazione dei tetti di spesa e dei volumi di attività per i privati accreditati, risultano adempienti due Regioni (Molise e Campania), mentre in un'altra (Lazio) vi è un ampio contenzioso in atto. Risultano, invece, in linea con gli adempimenti previsti dai Piani i provvedimenti adottati dalle Regioni nell'ambito dell'assistenza territoriale[36].

In tutte le Regioni (ad eccezione della Liguria) permangono, infine, delle criticità relativamente agli adempimenti previsti per il 2006, che condizionano l'erogazione della quota del 5 per cento del finanziamento per tale esercizio.

Tavola 1.20

Le Regioni con piani di rientro. La situazione debitoria

(in milioni)

REGIONI	PIANI DI RIENTRO SOTTOSCRITTI DALLE REGIONI						
	DEBITO AL 31/12/2005			COPERTURA			
	DEBITI TRANSATTI	DEBITI NON TRANSATTI	TOTALE DEBITO	STATO	REGIONE	ANTICIPAZIONE STATALE	Oneri a carico REGIONE a fronte dell'anticipazione statale (rata restituzione trentennale)
	(A)	(B)	(A+B)				
LIGURIA (1)			1.204	327 **(o)**	877		
LAZIO (2)	5.700	3.700	9.400	2.882 **(a)**	762 **(b)**	5.000 **(c)**	310
ABRUZZO (3)	909	851	1.760	843 **(d)**	1.055 **(e)**	non è prevista l'anticipazione	—
MOLISE (4)	225	170	395	280 **(f)**	19 **(g)**	97	6
CAMPANIA (5)	2.750	4.164	6.914	3.114 **(h)**	3.168 **(l)**	632	38
SICILIA (6)	1.116	3.541 **(m)**	4.657	1.370 **(n)**	—	2800 **(p)**	185

Fonte: Elaborazioni della Corte dei conti sui Piani di rientro sottoscritti dalle Regioni.

L'art. 1, comma 3, DL 23/2007 convertito in l. n. 64/2007 ha stanziato 3.000 mln per l'anno 2007 per la regolazione debitoria fino al 31/12/05 a favore delle Regioni che abbiano sottoscritto un piano di rientro. Successivamente il DM 4 maggio 2007 ha ripartito il Fondo tra le Regioni interessate (Lazio: 2.079 mln; Abruzzo: 144 mln; Campania: 363 mln; Molise: 202 mln; Sicilia: 212 mln). L'art. 2, comma 46, l. n. 244/2007 ha inoltre previsto un'anticipazione di liquidità da parte dello Stato da restituire in 30 anni a favore di Lazio, Campania, Molise e Sicilia per un importo complessivo di 9.100 mln.

(1) Si tratta di 327 mln di spettanze residue 2001-2005 e di 877 mln di risorse regionali relative a debito regionale (410 mln), risorse a copertura disavanzo 2005 (252 mln) e altre risorse e fondi regionali (215 mln),

*(2) Il debito è stato rideterminato nel Piano di rientro in 9.400 mln. Dei 7.500 mln del debito transatto erano già state estinte le rate fino a tutto il 2006 per complessivi 1.800 mln. **(a)** si tratta di 582 mln relativi a spettanze residue (1.408 mln), ripiano disavanzi di IRCCS e policlinici 2002-2004 (148 mln), ripiano disavanzi 2001-2003 (82 mln) al netto di risorse di competenza 2006 utilizzate a copertura debito cumulato (-1.056 mln). Ad essi vanno aggiunti 2.300 mln come quota del Fondo ex DL 23/2007 **(b)** si tratta di 737 mln da automatismi fiscali e 25 mln da operazioni di cartolarizzazione. **(c)** l'anticipazione statale è stata quantificata in 5.000 mln, al netto del risparmio in termini di "discount factor" di circa 800 mln.*

*(3) La Regione si è impegnata in sede di sottoscrizione del Piano di rientro a rinegoziare il debito prevedendo un allungamento del periodo di ammortamento al fine di reperire risorse da destinare all'equilibrio di parte corrente nella misura di 45 mln per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 con riduzione della rata di ammortamento da 98 mln a 53 mln. **(d)** si tratta di 693 mln relativi a spettanze residue 2001-2005 e ripiano dei disavanzi 2002-2004 nonché 150 mln come quota del Fondo ex DL 23/2007. **(e)** si tratta di 146 mln di maggiori entrate fiscali e 909 mln di debito regionale già sottoscritto.*

*(4) L'importo del debito transatto di 225 mln rappresenta la quota capitale. **(f)** si tratta di 80 mln per spettanze residue 2001-2005 e ripiano disavanzi 2002-2004 e di 200 mln come quota del Fondo ex D.L. 23/07. **(g)** si tratta di maggiori entrate fiscali.*

---

[35] Per l'Abruzzo si registra un ritardo nell'adozione delle Linee guida per la corretta prescrizione dei principi attivi inseriti nel PTO così come nella distribuzione diretta dei farmaci.

[36] Fa eccezione il Lazio, i cui provvedimenti sono stati impugnati dal TAR (definizione dei *budget* da attribuire agli erogatori pubblici e privati e remunerazione delle prestazioni di assistenza specialistica e assistenza riabilitava), o non sono stati valutati positivamente dal Tavolo e dal Comitato.

(5) La cifra del debito cumulato al 31/12/05 valutata al momento della sottoscrizione del Piano di rientro è indicata con riferimento alla quota capitale. ***(h)*** *si tratta di 2.794 relativi a spettanze residue 2001-2005 , ripiano disavanzi 2002-2004 e ripiano disavanzi IRCCS e policlinici 2001-2003 e 320 mln come quota del Fondo ex DL 23/2007.* ***(l)*** *si tratta di 2.750 relativi alla transazione finanziaria SORESA e 418 ml derivanti dall'automatismo fiscale e da risorse destinate a copertura disavanzo 2005.*
(6) A seguito di ricognizione da parte della Regione 259 mln risultano debiti insussistenti. ***(m)*** *L'importo di 3.541 mln di debito non transatto è stato stimato quale differenza tra 4.657 mln (totale debito) e 1.116 mln (debito transatto comprensivo di indennizzi).* ***(n)*** *si tratta di 1.158 mln relativi a spettanze già messe a disposizione nel 2005 (494 mln), ripiano disavanzi 1999 e precedenti (125 mln), quote FSN 2003-2005 (778 mln), al netto di recupero dei maggiori gettiti effettivi IRAP e addizionale IRPEF 2001-2003 rispetto a quelli stimati (-239,9 mln) e di 212 mln come quota del Fondo ex DL 23/2007.* ***(p)*** *a seguito dell'ammortamento anticipato del debito è stato stimato un "discount factor" in termini di minore indennizzo forfetario pari a 228 mln.*

Per quanto riguarda l'altro aspetto di rilievo dei Piani di rientro, l'accertamento e l'estinzione dei debiti pregressi, nel corso del 2007, con il supporto degli *advisors* contabili, le Regioni hanno proceduto ad accertare ed estinguere il debito cartolarizzato cumulato al 31 dicembre 2005. Per quanto riguarda la quota di debito non cartolarizzato ed il debito generato dalla gestione 2006, la procedura di certificazione definitiva è in fase di completamento[37]. Diversa, infine, è la situazione dell'Abruzzo che, solo nel 2008, ha avviato la procedura di ristrutturazione del debito cartolarizzato allo scopo di allungare il periodo di ammortamento[38].

Tavola 1.21

Le Regioni con piani di rientro. La situazione debitoria

(in milioni)

REGIONI	VERBALI DI MONITORAGGIO TAVOLO TECNICO E COMITATO LEA		
	DEBITI TRANSATTI	DEBITI NON TRANSATTI	DEBITO CUMULATO AL 31/12/05
LIGURIA*	----	----	v. nota
LAZIO**	6.508	3.097	9.605
ABRUZZO***	909	851	1.760
MOLISE****	215	104	319
CAMPANIA*****	2.216	4.804	7.020
SICILIA	in fase di accertamento	in fase di accertamento	in fase di accertamento

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su Verbali di verifica trimestrale e annuale - Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il Comitato permanente per la verifica dei Livelli essenziali di assistenza -

** La Regione in data 31/10/07 ha inviato al "Tavolo di monitoraggio" la documetazione certificativa dell'estinzione dei debiti pregressi.*
*** Il debito non transatto è stato riconciliato con il supporto dell'advisor contabile ed ha portato ad una riduzione rispetto ai dati del PdR (3.700 mln) di 603 mln. L'importo necessario per l'estinzione anticipata del debito transatto è stata valutata dall'advisor finanziario in 4.020 mln (tale importo non è ancora definitivo), da aggiungersi alle rate di ammortamento (scadenza 2006: 1.056 mln e 2007: 1.432 mln). Per quanto riguarda la copertura il Tavolo e il Comitato suggeriscono una rideterminazione del debito non transatto tenendo conto del contenzioso in corso (335 mln), dei debiti rispetto ai quali non corrispondono richieste dei creditori (38 mln), e degli interessi (300 mln).*
**** Con il supporto dell'advisor contabile è emerso un disallineamento dei dati ricavabili dai partitari rispetto a quelli indicati nei bilanci, al momento del monitoraggio finale erano ancora in corso le procedure di verifica. Il debito cumulato al 31/12/05 è stato pagato in misura rilevante nel corso del 2006, utilizzando risorse del Fondo sanitario 2006.*

[37] Tale procedura non interessa la Liguria, che non presentava debiti 2005 ancora da accertare e la cui gestione 2006 non ha fatto emergere ulteriori debiti.
38 Come per le altre Regioni, invece, è in corso la procedura di accertamento per la quota non cartolarizzata ed il debito generato nel 2006.

***** Il debito transatto è stato estinto anticipatamente nel 2008. La rideterminazione del debito non transatto è ancora in fase di completamento con l'ausilio dell'advisor contabile, al momento della verifica risultavano confermati dai fornitori 139 mln (di cui 63 mln cumulati al 31/12/05) a fronte di un'iscrizione nei bilanci delle aziende di 220 mln (di cui 104 mln cumulati al 31/12/05).*
****** L'importo di 2.216 riguarda l'operazione SORESA. Dell'importo del debito non transatto di 4.804 mln risultano pagati 4.182 mln, con un residuo di 622 mln ancora da riconciliare a fronte dei quali ci sono richieste da parte dei fornitori per 847 mln, con uno scostamento di 225 mln rispetto alle previsioni. Dalle verifiche effettuate con il supporto dell'advisor contabile emerge che lo scostamento fra i dati rilevati nei partitari e quelli richiesti dai fornitori è dovuto a duplicazioni dei dati ovvero a contenziosi.*

4.19. Nella definizione degli indirizzi programmatici che hanno caratterizzato la gestione del settore sanitario per gli anni 2007 e 2008 è possibile trovare conferme delle scelte assunte, già nell'ultimo biennio della precedente legislatura, a fronte di un crescente rilievo della crisi finanziaria di questo nevralgico settore.

Con il Patto per la salute il percorso già intrapreso con la Finanziaria per il 2006 è stato reso più incalzante con il rafforzamento delle misure a presidio del rispetto dei vincoli di copertura delle gestioni in disavanzo, con la previsione di un arco triennale per l'attuazione dei Piani di rientro (con l'adozione di un monitoraggio infra-annuale che mira ad evitare che, come nel recente passato, i risultati a consuntivo rivelino tardivamente l'inefficacia delle azioni disposte a livello regionale) e con un fondo, limitato e decrescente, destinato a sostenere le misure di riorganizzazione regionale (che è stato pensato per accompagnare, e non per sostituire, lo sforzo fiscale-regionale).

Il risultato economico che si è raggiunto in un anno di avvio dei Piani di rientro (sottoscritti tutti nei primi mesi del 2007) è, sotto questo profilo, positivo. Per la prima volta da anni la spesa registra un andamento sostanzialmente in linea con le previsioni, vi sono primi segnali di riduzione delle forti e ingiustificate differenziazioni nei costi *pro capite* per Regione in rilevanti settori si intervento (positivo soprattutto il risultato ottenuto nella farmaceutica). Pur in decelerazione rispetto agli anni passati, la spesa presenta, tuttavia, variazioni ancora di rilievo che richiedono l'estensione delle misure di contenimento ad altri settori di spesa (specialistica e diagnostica) e il mantenimento dei meccanismi di responsabilizzazione regionale introdotti negli ultimi anni.

I dati finanziari relativi al 2007 (modelli CE del IV trimestre) offrono uno spaccato ulteriore. Le perdite risultano ai livelli minimi rispetto all'ultimo quinquennio. Migliorano i risultati economici delle Regioni del Centro-Nord, si riduce anche se con andamenti non omogenei il deficit delle Regioni con i più rilevanti squilibri, mentre alcune nuove aree di crisi assumono contorni più netti.

L'esame del processo di rientro dai disavanzi strutturali che si può leggere dietro ai

miglioramenti del 2007 è ancora molto problematico. Solo alcune delle Regioni soggette ai Piani di rientro hanno fornito ai tavoli di monitoraggio elementi promettenti sulla strutturalità dei risultati ottenuti nell'anno (Liguria, Campania e Molise). Due Regioni (Lazio e Sicilia) dimostrano, invece, difficoltà di rilievo ad affrontare le cause profonde degli squilibri fino ad ora evidenziati. I risultati del processo intrapreso, di significato e valenza particolarmente rilevante (per il carattere stringente degli accordi presi, per il rilievo delle risorse mobilitate, per lo sforzo richiesto alle popolazioni coinvolte) devono essere letti anche guardando alla brevità dell'arco temporale previsto per un risanamento che deve incidere su distorsioni strutturali profondamente radicate.

Tuttavia la validità del percorso si misura sia in base al controllo della spesa sanitaria e al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, sia sotto il profilo più generale di riqualificazione dell'azione delle Amministrazioni regionali. Non si può trascurare che, anche se non completati, sono stati comunque avviati tra il 2007 e primi mesi del 2008 i processi di ristrutturazione più rilevanti, così come sono stati fatti passi avanti in materia di flussi informativi che, se ancora oggi mostrano lacune, dovrebbero consentire a breve un tempestivo e più efficace controllo della spesa. Le difficoltà di definizione dei flussi informativi incontrate dal coordinamento nazionale vanno, da questo punto di vista, rapidamente superate, semplificando al massimo le finora tortuose prassi amministrative.

Il processo avviato ha anche innescato un percorso di rigenerazione delle capacità amministrative e programmatorie regionali di tutto rilievo a cui hanno corrisposto, a livello centrale, l'adozione di metodiche di lavoro che potranno essere un prezioso esempio per l'operare cooperativo dei diversi livelli di governo nel nuovo assetto istituzionale.

La pressione e l'impegno posto nelle attività di affiancamento delle Amministrazioni decentrate, la spinta ad operare sui reali squilibri delle strutture dell'offerta sanitaria regionale e sulle sacche di rendita che a tali squilibri si accompagnano, ha tratto sicuro ausilio dalle norme poste a vincolo dei comportamenti regionali. Il decreto legge 159/2007 aveva al riguardo ulteriormente accentuato il sistema di penalizzazione nel caso di mancato rispetto del Piano di rientro. Le recenti modifiche, introdotte per il 2007 con il "decreto mille proroghe" al meccanismo che prevedeva un automatico aumento delle aliquote fiscali in caso di mancato conseguimento degli obiettivi posti con i Piani di rientro, devono costituire un elemento di gestione e di flessibilizzazione del vincolo in presenza di un aggiustamento in corso. In caso contrario rappresenterebbero il segnale di poco comprensibili cedimenti alle logiche del passato (rinvio e diluizione degli aggiustamenti) proprio in un momento in cui più forte si è fatto il contributo dello Stato al risanamento complessivo.

In conclusione, i buoni risultati conseguiti nell'anno non consentono certamente di considerare superato o risolto il problema del tendenziale e fisiologico aumento della spesa sanitaria. Sul fronte dell'efficienza gestionale ancora molto può essere fatto. E' importante proseguire nel percorso intrapreso con i piani di rientro verso una sempre più consapevole programmazione gestionale e verso un rafforzamento dei sistemi informativi elemento indispensabile per garantire ad un tempo appropriatezza delle prestazioni e qualità delle cure con un necessario equilibrio di bilancio.

Ma è innegabile che la dimensione ancora ampia dei servizi da migliorare (ad esempio, non autosufficienza, assistenza domiciliare) e gli elementi che spingono ad un aumento dei costi di gestione della sanità non possono consentire di considerare esaustivo il percorso fino ad ora delineato. Su almeno due fronti è necessario muovere fin d'ora per arricchire il quadro degli strumenti a disposizione degli amministratori regionali: un'attenta valutazione del mondo delle esenzioni; un potenziamento ed una estensione dei meccanismi di *copayment*. E' necessario infatti alleggerire su questo fronte il peso che grava sulla leva fiscale locale estendendo l'utilizzo di strumenti più legati alle prestazioni senza tuttavia rinunciare ad un adeguato livello di solidarietà.

5. La manovra di bilancio per il 2008

5.1. Nel Documento di programmazione economico finanziaria del luglio scorso il quadro tendenziale di finanza pubblica per il 2008 presentava un disavanzo in linea con quello programmatico. Non si profilava, pertanto, alcuna necessità di correzioni da apportare con la manovra in autunno. Lo scostamento per il 2008 tra legislazione vigente e politiche invariate rilevava, tuttavia, l'esigenza del reperimento di risorse aggiuntive, stimate fino a 21 miliardi, per la copertura di spese di natura eterogenea, tripartite in impegni sottoscritti, prassi consolidate e nuove iniziative; copertura da circoscrivere tassativamente entro corrispettive riduzioni di spese.

Con la manovra di finanza pubblica predisposta ad ottobre, il governo, in presenza di un ulteriore miglioramento dei conti pubblici riferibile al maggior gettito tributario (ritenuto in larga misura permanente), ha confermato la scelta di non rivedere l'obiettivo di disavanzo per il 2008. Ha così predisposto una manovra con effetti netti espansivi, tale da mantenere fermo l'obiettivo di saldo indicato nel Dpef.

La revisione delle stime relative alle entrate del 2007 ha, quindi, portato al decreto legge 159/07, presentato contestualmente alla Nota di aggiornamento e alla manovra finanziaria per il

2008. Con esso si è disposto l'anticipo di interventi, prevalentemente di spesa, per alcuni dei quali il Dpef prevedeva il finanziamento a valere sull'esercizio 2008.

Il provvedimento ha riguardato per 1,9 miliardi la corresponsione di assegni a contribuenti a basso reddito, per poco meno di 2 miliardi maggiori spese correnti (in particolare derivanti dagli oneri per rinnovi contrattuali nel pubblico impiego relativi al biennio 2006-2007 e ad impegni internazionali a favore di Paesi in via di sviluppo) e, infine, per circa 3,8 miliardi spese in conto capitale. Le maggiori spese finanziate con l'*extra* gettito 2007 solo in parte hanno coinciso con gli "impegni sottoscritti e le prassi consolidate" elencate dal Dpef, corrispondendo anche ad esigenze di finanziamento di altra natura. Consistente è risultata infatti la riduzione, rispetto al Dpef, dei finanziamenti ipotizzati per Ferrovie e ANAS (rispettivamente da 4 a poco più di un miliardo e da un miliardo a 215 milioni), con una implicita scelta di rinvio dei piani di investimento delle due società.

5.2. Nella versione iniziale, la manovra per il 2008 risultava pari a circa 12,5 miliardi, destinati per un terzo a riduzioni di entrate (essenzialmente per sgravi in materia di ICI e affitti), per poco meno della metà a maggiori spese correnti (integrazioni per rinnovi contrattuali, protocollo welfare e altri interventi) e, per il resto, a maggiori spese in conto capitale. La copertura non era confinata, come stabilito dal Dpef, alla riduzione di spese ma invece impiegava, in primo luogo, il previsto maggior gettito tendenziale (oltre 6 miliardi), mentre il contenimento delle spese riguardava per soli 1,7 miliardi le spese correnti e per 3 miliardi le spese in conto capitale.

Le maggiori spese correnti (6,2 miliardi nel 2008) erano destinate in larga misura al finanziamento della conclusione dei rinnovi contrattuali del personale delle Amministrazioni pubbliche nonché alla copertura degli oneri connessi al protocollo sul welfare sottoscritto nell'estate 2007. Al primo obiettivo sarebbe stato destinato il 35 per cento delle maggiori risorse correnti, il 20 per cento all'accordo previdenziale. Misura quest'ultima destinata ad assorbire negli anni successivi importi più consistenti, 2,7 miliardi nel 2010 pari al 44,4 per cento degli oneri correnti previsti per tale anno.

Le maggiori spese in conto capitale (2,4 miliardi nel 2008 che si riducevano tuttavia a 1,7 nel 2010) erano destinate prevalentemente (1,1 miliardi) al rifinaziamento di interventi a carattere pluriennale di cui era prevista la copertura in legge finanziaria (tabella C). Oltre alle misure per il trasporto pubblico locale (350 milioni in termini di indebitamento), il rischio idrogeologico (250 milioni) e i crediti di imposta per investimenti in ricerca (117 milioni), i

restanti interventi risultavano legati a situazione particolari (giochi del mediterraneo 100 milioni) o di rilievo solo negli anni successivi del triennio (legge obiettivo con 400 milioni nel 2010 contro i 50 del 2008).

Venivano, altresì, previste misure di riduzione della pressione fiscale per oltre 3,9 miliardi: di questi 2,8 miliardi riguardavano sgravi a favore delle famiglie, prevalentemente riconducibili alla tassazione ICI, ed 1 miliardo per le imprese e il lavoro autonomo.

5.3. L'impianto definitivo della manovra risulta in parte variato, sia nella dimensione complessiva che nella composizione. La manovra lorda cresce da 12,5 ad oltre 16 miliardi. Di questo incremento, 1,6 miliardi sono dovuti ad una modifica delle modalità di finanziamento del trasporto pubblico locale (da trasferimento dal bilancio dello Stato a compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio), che comporta di fatto riduzioni ed aumenti di spesa di pari ammontare. Per la restante parte, invece, l'aumento è riconducibile a nuove prenotazioni di spesa inserite durante il dibattito parlamentare, per un importo netto di oltre 1,3 miliardi nel 2008, di cui 1,1 miliardi di natura correnti. Ad esso si è fatto fronte con un taglio di spesa, prevalentemente a valere su poste di conto capitale, e con un incremento del prelievo.

Il confronto tra la versione originaria e quella definitiva della manovra, al netto dell'importo relativo ai trasferimenti per il trasporto pubblico locale di cui si è disposto la trasformazione in compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio (1.578 milioni di euro nel 2008), evidenzia:

- un aumento delle risorse destinate al finanziamento di nuove assunzioni. Ferma restando la dimensione delle misure per il rinnovo dei contratti, sono quasi triplicati, pur rimanendo su livelli limitati, gli oneri previsti per assunzioni nelle Amministrazioni pubbliche (da 41 a 113 milioni);
- le somme destinate alle Amministrazioni locali sono cresciute sia attraverso la definizione di trasferimenti alle realtà comunali minori (100 milioni), sia con l'incremento delle risorse destinate al settore del trasporto pubblico locale. Si è proceduto, infatti, ad una rivalutazione delle somme riconosciute per il passaggio alle Amministrazioni locali delle competenze nel settore in base alla c.d. "legge Bassanini". Si tratta di un primo caso di un adeguamento delle somme riconosciute per tale finalità, finora rimaste congelate sui livelli accertati a fine degli anni novanta. Va, peraltro, osservato che nella versione definitiva della manovra risultano notevolmente ridotti gli importi relativi al fondo per lo sviluppo sempre del trasporto pubblico locale di parte capitale. I 350 milioni inizialmente

previsti per il 2008 si riducono a 30, a fronte di una rimodulazione degli interventi sugli anni successivi;

- la proroga anche per il 2008, del blocco dei *ticket* sulle prestazioni specialistiche disposto con la Finanziaria del 2007, ha comportato un onere aggiuntivo di 834 milioni;
- nuovi interventi diversi per ulteriori 517 milioni di euro nel 2008 e 770 milioni nel 2009. Si tratta di interventi prevalentemente di importo contenuto. Fanno eccezione le misure per i talassemici (180 milioni per ciascun anno del triennio), gli assegni per i dottorati di ricerca (40 milioni annui) e gli interventi per i servizi ferroviari (104 milioni solo nel 2008);
- la spesa in conto capitale conosce solo marginali aumenti. Ridotti gli importi previsti per il Fondo per il trasporto pubblico locale, sono aumentate le somme destinate ad alcuni enti territoriali, mentre è quasi triplicato l'importo a copertura di meccanismi di sostegno basati sul credito d'imposta: si tratta di incentivi all'occupazione nelle *ex* aree obiettivo 1 (200 milioni), e di crediti di imposta per alcuni fattispecie minori;
- le maggiori riduzioni di imposta (poco più di 600 milioni nel 2008, 800 nel 2009 e a 1.100 circa nel 2010) riguardano nel caso della famiglia l'inserimento di detrazioni per nuclei con più di quattro figli (119 milioni nel 2008 che crescono a 153 nel 2010), detrazioni temporanee per particolari acquisti (51,6 milioni nel 2008) e riduzioni del carico fiscale sul TFR. Per le imprese invece, al di là di un trattamento più favorevole del prelievo indiretto su auto e telefoni per cooperative consortili (168 milioni nel 2008), il beneficio maggiore si concretizza nell'esercizio 2009 con la andata a regime delle misure più favorevoli in materia di ammortamenti dei beni acquisiti nel corrente esercizio (248 milioni) e per la deducibilità forfettaria di IRAP e interessi passivi (rispettivamente 394 e 371 milioni).

5.4. Nella versione definitiva della manovra il peggioramento dell'indebitamento netto (6,1 miliardi) risulta inferiore al dato iniziale. Si conferma, invece, il contributo previsto dalle riduzioni di spesa corrente (1,7 miliardi) mentre cresce in misura significativa la dimensione dei tagli alla spesa in conto capitale (dagli iniziali 2,9 a oltre 4,4 miliardi) e il contributo atteso da aumenti di entrate (da 1,3 a 2,2 miliardi nel 2008; da circa 200 milioni a 2,5 miliardi a fine periodo).

Durante l'esame parlamentare sono state inserite misure volte a incidere sui cosiddetti "costi della politica" nelle Amministrazioni locali. Norme da cui è stato previsto un effetto

positivo sul saldo corrente di oltre 310 milioni. Tale aumento è stato compensato dalla riduzione degli effetti attesi (almeno nel 2008) da altre misure di razionalizzazione della spesa delle amministrazioni territoriali, dal contenimento dei costi per il personale e da altri interventi minori. Il contributo alla manovra delle misure di contenimento della spesa corrente si riduce pertanto dal 14 al 12,4 per cento nel 2008 e dal 22 al 18,4 per cento nel 2010.

Dal lato della spesa in conto capitale l'aumento di circa 1,5 miliardi deriva invece dalla revisione di alcuni sistemi di sostegno all'economia che prevedono l'utilizzo dei crediti di imposta e la riduzione dei fondi destinati al Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS). Il peso di questi tagli sul totale della copertura aumenta dal 24 al 30 per cento nel 2008, per crescere ancora nell'anno successivo (al 37 per cento).

In aumento dal lato delle entrate le somme relative all'IVA (limiti di compensazione IVA intra gruppo 450 milioni nel solo 2008, IVA comunitaria circa 260 milioni nel 2008 che crescono a circa 390 nel 2010), all'IRE (da operazioni di conguaglio 120 milioni nel 2008), all'accisa sui tabacchi e dalle misure di contrasto all'evasione (104 milioni nel 2008 che crescono a circa 680 nel 2010).

5.5. Nella Relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa trasmessa al Parlamento il 20 maggio u.s., la Corte ha esaminato in modo approfondito la manovra di bilancio per il 2008 disposta con la legge finanziaria e i provvedimenti collegati. A tale relazione si rinvia per una puntuale valutazione dei provvedimenti che compongono la manovra.

In sintesi due aspetti rilevano ai fini di una valutazione complessiva della manovra:

- il contributo netto fornito alla dinamica delle spese correnti e in conto capitale e all'attenuazione della pressione fiscale;
- il livello di concentrazione delle misure di correzione della spesa, indicatore indiretto del grado di rischiosità della copertura della manovra.

Guardando alla manovra netta, va rilevato che nella versione definitiva:

- si accentua la preminenza delle misure espansive di natura corrente. Ad esse vanno oltre 5,6 miliardi netti nel 2008 che flettono a poco meno di 3 nel 2009 per risalire nell'anno successivo a 4,2 miliardi;
- si riduce il contributo netto delle misure di razionalizzazione: dagli originali 630 milioni a poco più di 400 che crescono a 1,2 miliardi solo nel 2010 (1,5 nella manovra iniziale);
- si modifica la distribuzione negli anni del vantaggio previsto per gli Enti territoriali che rimane, tuttavia, molto limitato (300 milioni nel 2008);

- si accentua il saldo negativo della spesa in conto capitale. Triplicano gli importi dei tagli netti per il 2008 (da 0,6 a 1,9 miliardi), cresce da 1,9 a 2,3 miliardi quello previsto per il 2009;
- si attenua la flessione prevista per il prelievo complessivo. All'aumento del beneficio per le famiglie (da 2,8 miliardi a 3,3 miliardi) corrisponde un peggioramento di quello delle imprese e del lavoro autonomo ed una accentuazione del prelievo atteso dalla lotta all'evasione.

Nella versione definitiva, infine, si conferma il rilievo finanziario, dal lato dei risparmi di spesa, di pochi interventi specifici: quasi l'80 per cento delle minori spese correnti sono riconducibili ai 5 interventi principali; il 30 per cento è riferibile a misure di contenimento dei consumi intermedi, quota che cresce al 35 per cento nel 2010; poco meno del 17 per cento rappresentano limiti a riassegnazioni di entrate spesso legate a funzioni e servizi specifici; circa il 10 per cento è infine legato a riduzioni nella manutenzione del patrimonio dello Stato con inevitabili ricadute sul valore dei beni stessi. Anche dal lato della spesa in conto capitale, poi, oltre il 50 per cento è riconducibile alle sole misure sui residui perenti e alla manutenzione degli immobili, misure in entrambi i casi incidenti sul valore del patrimonio netto dello Stato e, in buona misura, di mero rinvio.

5.6. Con la Relazione unificata è stato diffuso il nuovo quadro di previsione per gli anni 2008-2011, che include gli effetti della manovra definitiva e del nuovo quadro macroeconomico sui conti di finanza pubblica (rivisti anche in base ai dati di consuntivo dello scorso anno).

Nel 2008 l'indebitamento netto dovrebbe attestarsi su un valore del 2,4 per cento del prodotto, quale risultato di un avanzo primario pari al 2,6 per cento e di un onere per il servizio del debito pari al 5 per cento del Pil.

Si tratta di un saldo complessivo superiore di 0,5 punti rispetto a quello conseguito nel 2007. Una variazione peggiorativa di 0,2 punti, invece, rispetto alle precedenti previsioni per il 2008 contenute nella Relazione Previsionale e Programmatica e nell'aggiornamento del programma di stabilità, dovuta, secondo la Ruef, alla correzione al ribasso della crescita dell'economia (dall'1,5 allo 0,6 per cento), e all'effetto dello slittamento sull'esercizio di minori entrate (tra cui la riduzione del cuneo fiscale) e maggiori spese (tra cui la chiusura dei rinnovi contrattuali 2006-2007 e di parte degli interventi previsti con il "*bonus* incapienti") autorizzate

nell'ultimo trimestre dello scorso anno[39]. Un peggioramento compensato, in parte, dalla strutturalità sia dell'incremento delle entrate sia della riduzione della spesa primaria registrata nel 2007.

La correzione di 0,5 punti dell'avanzo primario rispetto al risultato 2007 (dal 3,1 al 2,6 per cento del Pil) è ricondotta alla riduzione dell'avanzo corrente, solo parzialmente compensata dalla variazione di segno opposto di quella di parte capitale.

Per il 2008, si prevede un nuovo aumento dell'incidenza della spesa primaria sul Pil, che passa dal 44,1 al 44,4 per cento. L'aumento è rilevante se si considera che sul 2007 hanno pesato oneri straordinari per circa 0,4 punti di Pil.

5.7. Con la Ruef vengono rivisti anche gli obiettivi programmatici per il triennio 2009-2011: un indebitamento netto pari all'1,8 per cento del Pil nel 2009, all'1 per cento nel 2010 e allo 0,2 per cento nel 2011.

Il raggiungimento di tali valori-obiettivo comporta, nelle valutazioni del Governo, una manovra strutturale di importo crescente (0,3 punti di Pil nel 2009, 0,4 nel 2010 e 0,5 punti nel 2011) e che raggiunge i 20 miliardi a fine triennio; manovra, che anche nel nuovo quadro di previsione, consente di confermare il percorso di riduzione dell'indebitamento netto strutturale che passa all'1,5 per cento del Pil nel 2009, allo 0,7 per cento nel 2010 per annullarsi del 2011.

La previsione a legislazione vigente, come si diceva, non tiene conto delle maggiori spese che, per prassi consolidate, vengono annualmente autorizzate con la legge finanziaria (ad es. i rinnovi contrattuali relativi al biennio 2008-2009, o il rifinanziamento di alcune spese in conto capitale).

Quindi, tra il 2009 e il 2011, alla manovra netta dovranno essere sommate le misure di copertura degli impegni "a politiche invariate" ed di quelle eventuali di natura discrezionale: maggiori spese che il Governo stima pari a 3-4 miliardi l'anno e che porterebbero la correzione del saldo nel 2011 a circa 24 miliardi di euro.

Quanto alle modalità di copertura di tali oneri nella Ruef è indicato, in via esclusiva, il ricorso ad interventi di contenimento della spesa primaria, ipotizzando di destinare i proventi derivanti dalla prosecuzione della lotta all'evasione a riduzioni della pressione fiscale.

---

[39] DL n. 159/2007 convertito dalla legge n. 222/2007 e DL n. 248/2007 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n 31/2008.

5.8. L'esame della manovra approvata lo scorso dicembre e gli andamenti previsti nel nuovo quadro tendenziale di finanza pubblica per il prossimo triennio consentono alcune prime riflessioni sulla politica di bilancio.

Guardando alla manovra nella sua composizione definitiva si deve osservare che:

- l'aumento delle entrate oltre le previsioni ha portato a disattendere la prescrizione espressa nel Dpef di trovare copertura a nuovi interventi con equivalenti riduzioni di spesa. Disattesa è stata la stessa prescrizione che prevedeva di individuare coperture per le maggiori spese previdenziali, connesse alla definizione del protocollo sul welfare, all'interno dello stesso settore;
- nonostante il maggior gettito stimato e previsto, solo limitata si è rivelata la portata della riduzione del prelievo netto su famiglie ed imprese;
- non sono stati adeguatamente valutati gli effetti di riduzione di gettito nel medio periodo correlati alla pur positiva riforma di IRES/IRAP ed al nuovo regime fiscale per i contribuenti minimi e marginali;
- l'efficacia della confermata priorità della lotta all'evasione rischia di essere limitata dalle modalità di reclutamento "di massa" del nuovo personale da adibire ai controlli, dai rischi di complicazioni insiti nel nuovo modello organizzativo dell'Amministrazione tributaria e soprattutto dall'effetto di depotenziamento dello strumento che rischiano di produrre le modifiche introdotte alle modalità di elaborazione e di applicazione degli studi di settore;
- l'aumento della spesa corrente conferma le difficoltà che ancora trova il processo avviato con la "*spending review*";
- sul fronte del pubblico impiego, se con la scelta di non inserire nella finanziaria le risorse per i contratti collettivi 2008-09 si conferma l'urgenza di rivedere il sistema di relazioni negoziali e di valorizzare gli elementi retributivi fondati sulla produttività del lavoro, elementi di preoccupazione discendono dall'attuazione delle procedure di "stabilizzazione" dei precari, avviate nel 2007 e tutt'ora in corso;
- si conferma la tendenza a "sacrificare" spesa in conto capitale anche alla luce delle difficoltà incontrate nella gestione della spesa; si tratta, tuttavia, solo di un temporaneo beneficio per la finanza pubblica, visto che l'abbassamento del profilo dell'accumulazione pubblica rischia di incidere negativamente sulle prospettive di crescita dell'economia. Né con il decreto-legge 159/07, né con la Finanziaria si sono portati a compimento gli interventi che, nel documento di programmazione, erano ritenuti indispensabili, non solo

per dare corso ad impegni sottoscritti, ma anche per finanziare quelle che vengono definite prassi consolidate, assecondando un processo di rinvio delle scelte di investimento in importanti comparti infrastrutturali.

5.9. Tali condizionamenti devono far guardare con attenzione alla conseguibilità dei risultati attesi e agli spazi per nuove iniziative.

Per il 2008 la revisione del quadro tendenziale presenta nuovi elementi di incertezza, che riguardano innanzitutto la tenuta delle entrate alla luce del nuovo quadro macroeconomico. Se è vero che l'andamento del gettito a consuntivo 2007 è risultato migliore di quelle che erano le attese, anche solo a novembre dello scorso anno (RPP), tale miglioramento è ascrivibile alle entrate degli enti territoriali e non, come previsto, a quello delle Amministrazioni centrali, che si sono invece collocate su livelli inferiori. Inoltre non è ancora chiaro quale significato può essere attribuito all'improvviso e drastico calo degli incassi delle entrate tributarie erariali registrato nel mese di aprile, dopo un ininterrotto periodo di sostenuta crescita.

La stessa trasposizione nel nuovo quadro tendenziale dei risultati conseguiti sul fronte della spesa nel 2007 non si presenta priva di incertezze (le alterne fortune dei Piani di rientro in sanità, l'incertezza per il futuro circa il mantenimento dei risparmi farmaceutici, le difficoltà di tenuta della spesa delle Amministrazioni territoriali e il rimbalzo dei tagli alle spese di funzionamento). A ciò si aggiunga che le misure di riduzione della spesa inserite nella Finanziaria presentano alcuni elementi di criticità, tali da far ritenere che solo parte dei risparmi attesi potrebbero realizzarsi.

Va, poi, valutato con attenzione il rilievo della correzione attesa per gli anni 2009-2011.

Sia che si guardi alle stime delle manovre correttive nette, sia alle valutazioni delle risorse considerate necessarie per il finanziamento di quelle che sono indicate come le prassi consolidate, il nuovo quadro si presenta impegnativo.

La manovra per il 2009 richiederebbe una correzione per circa 4,5 miliardi, cui si aggiunge il reperimento di risorse per ulteriori 4 miliardi per il finanziamento di prassi consolidate. Nel 2011 per il conseguimento dell'obiettivo si dovrebbe giungere ad una manovra (cumulata) in grado nel complesso di correggere i saldi di circa 20 miliardi (cui se ne aggiungono ulteriori 4 sempre per le prassi consolidate).

La stima delle risorse necessarie alla conferma di "prassi consolidate" sembra, peraltro, non coerente con quanto indicato nel Dpef: il decreto-legge 159/07 prima e la Finanziaria poi

hanno garantito il finanziamento solo degli "impegni sottoscritti" sia per gli importi del 2008 che degli anni successivi, ma non il finanziamento degli interventi considerati tra le "prassi consolidate". Limitata è stata la copertura del fabbisogno nel 2008, pressoché nulla negli anni successivi. Pur non considerando i rinnovi contrattuali del personale pubblico, le somme indicate erano stimate superiori ai 7 miliardi annui, di cui solo una minima parte ha trovato copertura nella manovra approvata.

Anche se fosse confermata l'impostazione della Relazione unificata di destinare alla riduzione della pressione fiscale solo il maggior gettito che emergesse dalla lotta all'evasione, si tratterebbe di trovare nell'ambito della spesa primaria sia le risorse necessarie per il finanziamento delle ulteriori spese previste per il 2009 e per gli anni successivi, sia quelle necessarie al conseguimento degli obiettivi programmatici di indebitamento.

Un risultato che, alla luce degli andamenti nei principali comparti di spesa, si presenta di particolare rilievo. Ipotizzando di concentrare tale sforzo sulla spesa al netto delle componenti previdenziali, per interessi e della sanità, si tratterebbe di governare una flessione del peso di tale aggregato in termini di Pil di oltre 2,3 punti in un solo triennio (contro la flessione già prevista di 0,9 punti). Il tasso di variazione medio della spesa interessata dovrebbe passare da una crescita dell'1,7 per cento del quadro tendenziale ad una contrazione dell'1,2 per cento. Sforzo non trascurabile, considerando che la variazione media annua nell'ultimo quinquennio è stata del 4,1 per cento.

Un percorso che si presenta, dunque, particolarmente arduo, sia alla luce dei risultati in termini di contenimento della spesa ottenuti negli anni trascorsi – e, da ultimo, nel 2007 – sia guardando alle ipotesi di costruzione del quadro tendenziale. Come insegna l'esperienza anche del 2007, la pratica dei "tagli orizzontali" disposti con l'ultima legge finanziaria e con le precedenti si è rivelata solo in parte efficace, dando luogo o a rimbalzi di spesa negli anni successivi, o a reintegrazione di risorse già nell'anno di riferimento. E ciò, ad ulteriore conferma del progressivo esaurimento dei margini di risparmio, se concentrati – come nei fatti è stato – in limitate aree di spesa di funzionamento delle Amministrazioni o nelle già falcidiate spese di investimento.

PAGINA BIANCA

Appendice

I conti pubblici di Italia, Francia e Germania a dieci anni dall'ammissione nell'Unione Monetaria Europea

1. Con il 2007, l'anno oggetto del presente Rendiconto, si è chiuso il primo decennio dell'Unione monetaria europea (Ume)[40]. In questo Riquadro viene offerta una valutazione delle politiche di bilancio del nostro Paese rapportata alle prestazioni che hanno conseguito, nello stesso decennio, i due altri più importanti membri dell'Unione (Francia e Germania).

Tavola 1

L'AGGIUSTAMENTO DELLE FINANZE PUBBLICHE (CONTO DELLA PA) A DIECI ANNI DALL'UME: ITALIA, GERMANIA, FRANCIA (1997, MEDIA 1997-98 E 2007)

(% di pil)	ITALIA					GERMANIA					FRANCIA				
	1997	*media* 1997-98	2007	*(a)-(c)*	(b)-(c)	1997	*media* 1997-98	2007	*(a)-(c)*	(b)-(c)	1997	*media* 1997-98	2007	*(a)-(c)*	(b)-(c)
	(a)	(b)	(c)			(a)	(b)	(c)			(a)	(b)	(c)		
Entrate totali	47,6	46,9	46,6	*-1,0*	*-0,3*	45,7	45,8	43,9	*-1,8*	*-1,9*	50,8	50,5	50,6	*-0,2*	*0,1*
Entrate depurate dal ciclo	47,8	47,1	47,0	*-0,8*	*-0,1*	46,0	46,1	43,8	*-2,2*	*-2,3*	51,6	51,0	50,7	*-0,9*	*-0,3*
- componente ciclica	*-0,2*	*-0,2*	*-0,4*	*-0,2*	*-0,2*	*-0,3*	*-0,3*	*0,1*	*0,4*	*0,4*	*-0,8*	*-0,5*	*-0,1*	*0,7*	*0,4*
Interessi	9,3	8,6	5,0	*-4,3*	*-3,6*	3,4	3,4	2,8	*-0,6*	*-0,6*	3,5	3,4	2,7	*-0,8*	*-0,7*
Uscite correnti primarie	37,6	37,5	39,1	*1,5*	*1,7*	42,0	41,8	38,4	*-3,6*	*-3,3*	46,5	46,0	45,8	*-0,7*	*-0,2*
- redditi da lavoro	11,5	11,1	10,7	*-0,8*	*-0,4*	8,5	8,4	6,9	*-1,6*	*-1,5*	13,6	13,6	12,9	*-0,7*	*-0,7*
- prestazioni sociali	17,0	16,9	17,3	*0,3*	*0,4*	18,8	18,7	17,3	*-1,5*	*-1,4*	18,1	17,9	17,5	*-0,6*	*-0,4*
- consumi pubblici	7,6	7,6	8,0	*0,4*	*0,4*	8,3	8,3	7,2	*-1,1*	*-1,1*	9,3	9,0	8,1	*-1,2*	*-0,9*
Uscite correnti	46,9	46,1	44,1	*-2,8*	*-2,0*	45,4	45,2	41,2	*-4,2*	*-4,0*	50,0	49,4	48,5	*-1,5*	*-0,9*
Uscite in c/capitale	3,4	3,6	4,5	*1,1*	*1,0*	2,9	3,0	2,7	*-0,2*	*-0,3*	4,1	4,0	4,1	*0,0*	*0,2*
Uscite complessive	50,3	49,7	48,5	*-1,8*	*-1,2*	48,4	48,2	43,9	*-4,5*	*-4,3*	54,1	53,4	52,6	*-1,5*	*-0,8*
Uscite primarie	41,0	41,1	43,5	*2,5*	*2,5*	45,0	44,8	41,1	*-3,9*	*-3,7*	50,6	50,0	49,9	*-0,7*	*-0,1*
- componente ciclica	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,1*	*0,1*	*0,0*	*-0,1*	*-0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,0*	*-0,1*	*-0,1*
Effetto del ciclo sul bilancio	-0,2	-0,2	-0,4	*-0,2*	*-0,2*	-0,4	-0,4	0,1	*0,5*	*0,5*	-0,9	-0,6	-0,1	*0,8*	*0,5*
Saldo primario effettivo	6,6	5,9	3,1	*-3,5*	*-2,8*	0,8	1,0	2,8	*2,0*	*1,8*	0,2	0,4	0,0	*-0,2*	*-0,4*
- aggiustato per il ciclo	6,4	5,7	2,7	*-3,7*	*-3,0*	0,0	0,0	0,0	*0,0*	*0,0*	0,0	0,0	0,0	*0,0*	*0,0*
Deficit effettivo	2,7	2,7	1,9	*-0,8*	*-0,8*	2,6	2,4	0,0	*-2,6*	*-2,4*	3,3	3,0	2,7	*-0,6*	*-0,3*
- aggiustato per il ciclo	2,5	2,5	1,5	*-1,0*	*-1,0*	2,2	2,1	0,0	*-2,2*	*-2,1*	2,4	2,4	2,6	*0,2*	*0,2*

Fonte: ns elaborazioni su dati Commissione europea (CE); per ragioni di omogeneizzazione la Commissione riclassifica alcune poste minori sia delle entrate che delle uscite correnti e pertanto esistono lievi discrepanze tra i dati dell'Italia riportati in questa tabella e quelli riportati in altre parti del rapporto (fonte Istat).

La Tavola 1 mostra le principali voci del conto economico delle pubbliche Amministrazioni all'inizio e alla fine del decennio sotto osservazione; quanto al punto di partenza, vengono offerte due alternative: da un lato si considerano i valori effettivi del 1997, dall'altro una media del biennio 1997-98, scontando il fatto che i soli risultati del 1997 potrebbero essere considerati una base in qualche modo anomala (perché troppo favorevole) a motivo del fatto che in quell'anno fu profuso uno sforzo eccezionale proprio in vista dello *screening* per l'ammissione all'euro. Quale che sia il punto di partenza considerato, i dati sembrano raffigurare il decennio che ci sta alle spalle come un periodo sostanzialmente sprecato

[40] Si fa qui riferimento al fatto che fu scelto il 1997 come l'anno al quale riferire le valutazioni circa la presenza o meno dei requisiti richiesti dal Trattato di Maastricht per l'ammissione all'Ume, trascurando la circostanza che la terza fase dell'Unione economica e monetaria sia partita concretamente dal 1° gennaio 1999.

dall'Italia ai fini dell'obiettivo di completare il risanamento dei conti pubblici iniziato nei primi anni Novanta.

Per un paese ad elevato debito pubblico quale il nostro, l'obiettivo di fondo avrebbe dovuto essere quello di utilizzare la cedola che la partecipazione all'Unione monetaria si apprestava a staccare - sotto forma di assai minori oneri per interessi - per operare una drastica trasformazione qualitativa del bilancio: in direzione, pur puntando solo ad una graduale riduzione del rapporto debito/Pil, di una minore pressione fiscale da un lato e di una minore e soprattutto diversa spesa corrente primaria e maggiore spesa per investimenti e in conto capitale in generale.

I dati mostrano come il dividendo da interessi sia stato per l'Italia assai cospicuo: nel decennio l'incidenza di questa componente di spesa sul prodotto è passata infatti dal 9,3 per cento al 5 per cento, con una riduzione di 4,3 punti, pari a circa 65 miliardi a prezzi in euro 2007 (3,6 punti se si considera come punto di partenza non il 1997 ma la media 1997-08); per Germania e Francia la riduzione è stata tra i 6 e gli 8 decimi di Pil. La Tavola evidenzia, implicitamente anche l'impiego del bonus provenuto all'Italia dall'entrata nella moneta unica: solo 0,8 punti percentuali su 4,3 sono stati destinati a completare il processo di aggiustamento verso il pareggio di bilancio, come previsto dal Patto di stabilità e di crescita; 1 punto di Pil è stato destinato a ridurre la pressione fiscale, misurata in questo caso dal complesso delle entrate sul prodotto lordo; e ben 2,5 punti sono stati utilizzati per incrementare la spesa pubblica. Di tale incremento, inoltre, 1,5 punti sono stati assorbiti dall'aumento della spesa corrente e solo 1 punto circa dagli investimenti e dalle altre spese destinate all'accumulazione di capitale pubblico.

Di interesse è l'analisi di quanto è successo all'interno della spesa primaria corrente, non soltanto in relazione a quello che sarebbe stato un auspicabile "teorico" profilo programmatico ma anche a quanto i due altri più grandi paesi dell'Unione hanno messo a segno. In Italia, le uscite correnti primarie sono cresciute di 1,5 punti di prodotto mentre si sono contratte per 3,6 punti in Germania e per 7 decimi di punto in Francia. In Italia ad una riduzione dell'incidenza dei redditi da lavoro dipendente pari a 0,8 punti di Pil ha corrisposto un aumento delle prestazioni sociali (+0,3 punti), dei consumi pubblici[41] (+0,4 punti) e soprattutto di un coacervo di altre spese correnti (1,6 punti). In Germania la rimarchevole contrazione della spesa ha sensibilmente coinvolto tutte le più importanti componenti, con un calo di 1,6 punti per i redditi di lavoro, di circa altrettanto (1,5 punti) per le prestazioni sociali, di 1,1 punti per i consumi pubblici; in quel paese, le altre spese correnti nette da interessi sono aumentate ma di circa un

[41] Includono oltre alle spese per acquisti di beni e servizi anche alcune componenti di spesa sanitaria.

terzo rispetto a quanto è accaduto in Italia. Anche la Francia, paese che ha una struttura di bilancio in cui i livelli di spese ed entrate sono più elevati di quelli italiani e tedeschi, ha conosciuto un tentativo di raffreddamento della spesa pubblica con una riduzione del peso degli stipendi pubblici sulla ricchezza nazionale pressoché simile al nostro ma, al contempo, anche delle prestazioni sociali (pensioni ed altro) e dei consumi pubblici (rispettivamente per 0,6 e 1,2 punti di Pil). La dinamica delle principali poste di entrate e spese ha determinato, in definitiva, un rilevante arretramento nelle capacità del nostro Paese di generare avanzo primario, condizione essenziale per una discesa rapida del rapporto debito/Pil. Nonostante i significativi progressi registrati nel 2007 e sottolineati nel capitolo primo di questa relazione, la distanza tra il livello dell'avanzo primario oggi disponibile e quello registrato nella media 1997-1998, è pari a quasi 3 punti di Pil[42]. Si può valutare, a titolo di mero esercizio contabile, che se il nostro Paese fosse stato in grado di stabilizzare il livello dell'avanzo primario del 1998 (5,1 per cento), si sarebbe assicurato in questo decennio, proprio grazie al profilo decrescente del costo medio del debito e pur con una crescita economica molto modesta, una maggiore discesa del rapporto tra debito e prodotto di circa 25 punti (a circa l'80 contro l'attuale 104 per cento). Di conseguenza, maggiori sarebbero ora le possibilità di ridurre la pressione tributaria ed attenuare gli effetti distorsivi che essa esercita sullo sviluppo. Anche con un avanzo primario stabile intorno al 4 per cento del Pil il rapporto tra debito e ricchezza nazionale sarebbe sceso sotto il 100 per cento già nel 2004 e sarebbe oggi intorno al 90 per cento.

Tavola 2: Spesa corrente primaria reale (SPCR) e Pil reale (valori medi annui dei tassi di crescita)

	1997-2007		1997-2002		2003-2007	
	SPCR	Pil reale	SPCR	Pil reale	SPCR	Pil reale
Italia	1,9	1,4	2,1	1,8	1,6	1,1
Francia	2,2	2,3	2,4	2,7	2	1,8
Germania	0,6	1,5	1,7	1,7	-0,4	1,4
Spagna	3,8	3,8	3,4	4,1	4,2	3,5
Belgio	2,7	2,2	2,9	2,2	2,5	2,2
Irlanda	6,8	6,6	6,5	8,1	7,1	5,2
Olanda	2,6	2,5	2,8	2,9	2,4	2,1
Austria	1,6	2,4	1,6	2,4	1,8	2,4
Portogallo	3,8	2,0	5,6	3,1	2,2	1
Finlandia	2,3	3,6	1,4	3,7	3,3	3,5

All'esame dinamico e comparato delle *performance* fiscali dell'Italia nei dieci anni di appartenenza alla Unione monetaria due elementi appaiono particolarmente rilevanti: da un lato il fatto che il fardello del debito non sia stato smaltito a ritmi importanti, tal che l'elevata pressione fiscale che oggi sopportiamo si configura come un macigno difficilmente eliminabile dalle spalle di un sistema produttivo per questo svantaggiato nella competizione globale;

[42] Lo scostamento risulterebbe più elevato se si misurasse con riguardo al solo anno 1997, allorché massimo risultò la "*fiscal fatigue*" sostenuta da tutti i paesi europei.

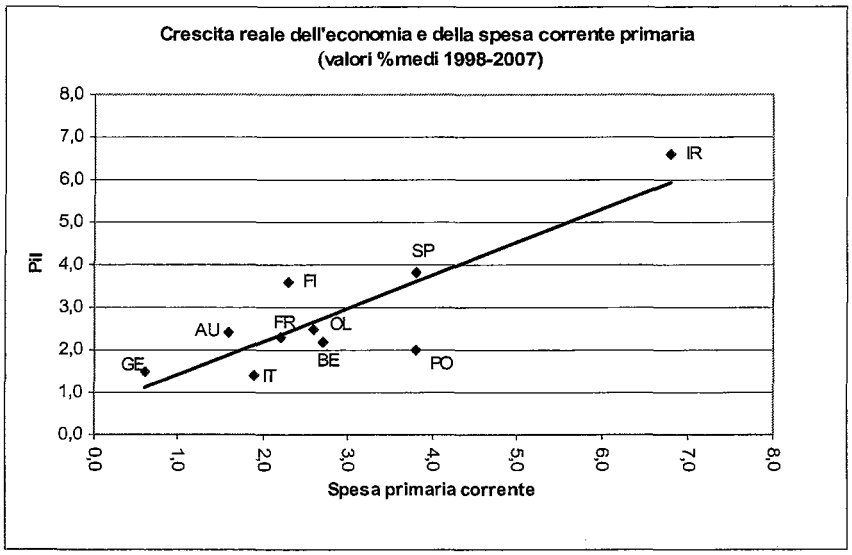
dall'altro il fatto che ciò sia accaduto senza che si sia riusciti neppure a mutare le connotazioni qualitative della spesa pubblica incrementando la quota dei comparti che accrescono l'efficienza del sistema. La stessa Tavola 1 dà implicitamente conto di quest'ultimo aspetto segnalando, per esempio, che in Italia l'effetto del ciclo economico sulle spese primarie era nullo nella fase di entrata del paese nell'Ume e tale è rimasto. Questo significa che continuano ad essere assenti, nel nostro sistema, quei meccanismi di ammortizzazione sociale che nelle fasi avverse del ciclo economico si mettono in moto per sostenere il reddito, ridurre gli impatti occupazionali della ridotta produzione e contrastare i fenomeni di esclusione sociale che maggiormente si producono quando l'economia marcia a ritmi ridotti. Se è vero che per un paese ad elevato debito come l'Italia il modo per proseguire nel risanamento sarebbe stato quello di governare le spese pubbliche correnti ad un tasso tendenzialmente non superiore a quello di inflazione, può essere utile chiedersi in che misura, nel decennio esaminato, la spesa corrente primaria reale sia effettivamente evoluta e ciò anche in comparazione con le effettive capacità di sviluppo del reddito reale della nostra economia, il tutto, ancora una volta, in raffronto con quanto è avvenuto anche negli altri paesi europei. Queste informazioni di base vengono offerte nella Tavola 2 e vengono poi utilizzate per costruire i grafici 1-3. Con riferimento al decennio, nel Grafico 1 sono stati quindi riportati per dieci degli undici paesi partecipanti all'Unione monetaria sin dall'inizio[43] il tasso di crescita medio reale[44] della spesa corrente al netto degli interessi (asse delle ascisse) e il tasso di crescita medio reale del prodotto interno lordo (asse delle ordinate). E' stata poi tracciata la retta che meglio interpola tutti i punti di incrocio delle variabili in questione.

Si può osservare che la relazione è stata di segno positivo nel senso che, come è da attendersi, a maggiore crescita ha corrisposto maggiore spesa. Nell'ambito di questa relazione media l'Italia occupa tuttavia una posizione non favorevole soprattutto a confronto con gli altri due principali *partners*: la Germania, con un tasso di sviluppo non dissimile dal nostro, ha accresciuto la sua spesa corrente primaria reale ad un tasso inferiore ad un terzo (rispettivamente 1,9 e 0,6 per cento); la Francia risulta pienamente sulla retta di tendenza con un saggio di espansione della spesa maggiore del nostro ma in linea con quanto giustificato dalla crescita. Di contro, l'Italia si colloca sotto la retta di regressione.

[43] Dall'analisi si è preferito escludere il Lussemburgo in ragione del fatto che le modeste dimensioni avrebbero potuto distorcere le evidenze generali.

[44] I dati sono stati deflazionati utilizzando il prezzo implicito del prodotto interno lordo.

Graf. 1

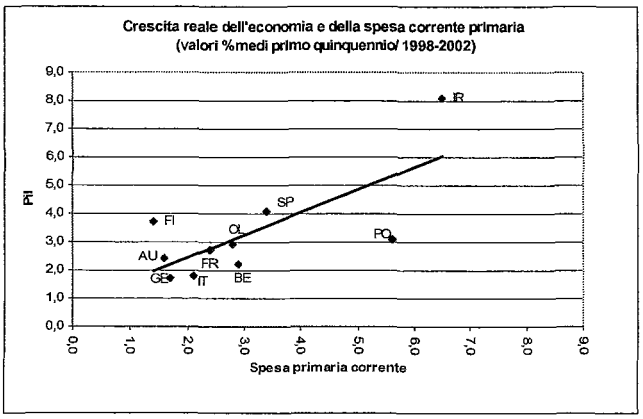


Nei due Grafici successivi, il 2 e il 3, il decennio esaminato viene diviso a metà al fine di individuare se tra la prima e la seconda fase vi siano state rotture rilevanti: si osserva che nel secondo lustro la retta di tendenza si è presentata più appiattita e che sembrerebbe esservi stata, dunque, una maggiore propensione dei paesi, per una data crescita reale del prodotto, ad espandere la spesa corrente; dentro questo quadro, tuttavia, di rilievo appare ancora una volta la posizione della Germania, paese che ha registrato un tasso di variazione delle proprie spese correnti primarie di segno negativo.

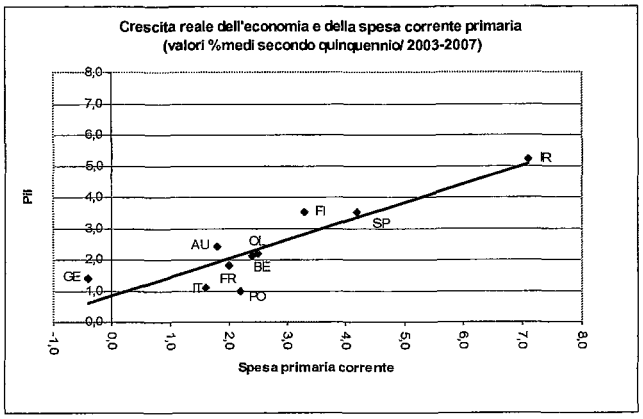
Il Grafico 4 offre una comparazione tra le dinamiche medie reali della spesa corrente e lo stato di salute dei conti pubblici all'inizio del decennio, così come rappresentato dal livello del rapporto debito/Pil. Si evidenzia una pur debole relazione negativa: la crescita della spesa in termini reali è stata mediamente meno forte nei paesi che inizialmente (nel 1997) erano più indebitati.

Anche in questo caso, tuttavia, il nostro Paese, relativamente all'elevato debito con il quale è entrato nell'Unione Europea (118,1 per cento del Pil, secondo solo al Belgio) ha registrato tassi di variazione reali della spesa primaria corrente assai superiori a quelli che sarebbero stati "giustificati" dai comportamenti medi evidenziati nell'Area.

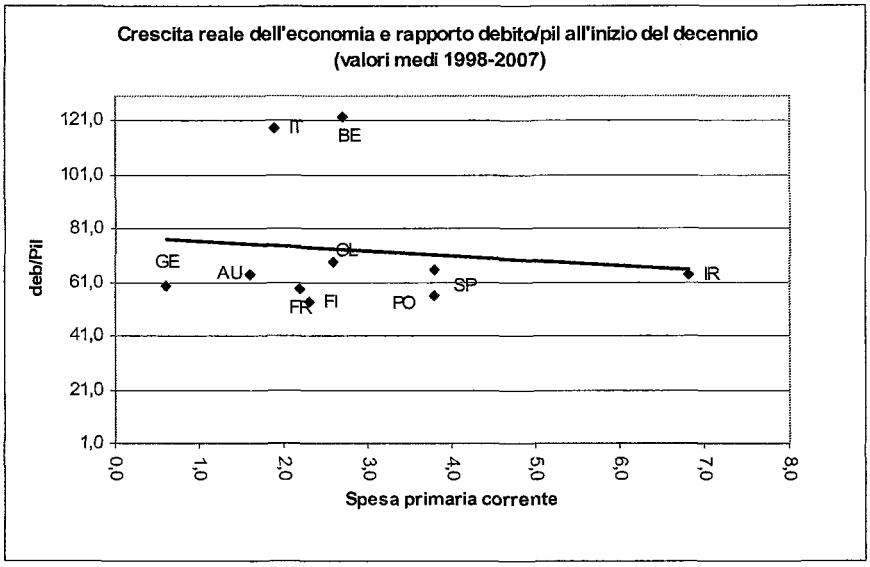
Graf 2



Graf 3



Graf. 4



La breve disamina sin qui condotta sembra suggerire che nei prossimi anni il necessario definitivo risanamento dei nostri conti non potrà prescindere da una evoluzione della spesa pubblica corrente tendenzialmente in linea con il tasso di inflazione, ma in ogni caso inferiore al tasso di crescita nominale del prodotto; ed una tale prospettiva è realisticamente perseguibile solo con il contributo di tutti i grandi comparti della spesa, ivi compresi i redditi da lavoro e le componenti che più risentono dell'invecchiamento della popolazione. In assenza di ciò non sarà possibile conseguire apprezzabili riduzioni della pressione fiscale, se non a spese di un eccessiva e costosa lentezza di marcia nella riduzione del debito.

Capitolo II

La gestione del bilancio dello Stato

1. I saldi di bilancio. - *1.1. Premessa. - 1.2. Risultati d'insieme e differenziali. - 1.3. Incidenza dei principali saldi sul Pil. - 1.4. La gestione dei residui. - 1.5. Entrate e spese di competenza rispetto alle indicazioni programmatiche. - 1.6. Obiettivi fissati dalla legge finanziaria e risultanze gestionali.*

2. La gestione dell'entrata. - *2.1. Valutazioni conclusive e di sintesi.- 2.2. Anomalie e incongruenze nella formazione del Rendiconto 2007 dell'entrata. - 2.3. La manovra di bilancio per il 2007. - 2.4. La gestione delle entrate nel 2007. - 2.5. Entrate finali. - 2.6. Entrate tributarie (Titolo I). - 2.7. Entrate extra tributarie (Titolo II). - 2.8. Entrate patrimoniali (Titolo III).*

3. La gestione della spesa. - *3.1. Particolarità del Rendiconto generale dello Stato sull'esercizio 2007. - 3.2. Attendibilità ed affidabilità del Rendiconto generale dello Stato. - 3.3. Tendenze della spesa statale. - 3.4. Le manovre espansive della spesa in corso d'anno. - 3.5 Lo sviluppo delle previsioni di bilancio. - 3.6. L'applicazione del comma 507 della legge finanziaria 2007. - 3.7. La regola del 2 per cento. Effetti sul bilancio dello Stato. - 3.8. Sintesi della gestione. - 3.9 Analisi economica. - 3.10. Formazione e gestione dei residui. - 3.11. Andamento della spesa dei Ministeri. - 3.12. Analisi della spesa per missioni.*

4. Il conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei Ministri. - *4.1. Considerazioni generali e raccordo con il bilancio dello Stato. - 4.2. Gli andamenti finanziari complessivi.*

5. I Fondi di rotazione. - *5.1. Premessa. - 5.2. Sostegno agli investimenti ed internalizzazione delle imprese. - 5.3. Sostegno alle iniziative di formazione e riqualificazione. - 5.4. Sostegno all'innovazione ed alla ricerca scientifica. - 5.5. Misure per la riduzione degli squilibri territoriali. - 5.6. Sostegno all'agricoltura. - 5.7. Sostegno ai Paesi in via di sviluppo. - 5.8. Sostegno alla ricostruzione ed allo sviluppo dei Balcani. - 5.9. Sostegno all'imprenditoria cinematografica.*

Tavole

1. I saldi di bilancio

1.1. Premessa

La gestione del bilancio dello Stato del 2007 ricalca, sostanzialmente, l'andamento positivo del precedente esercizio. Le risultanze dei saldi confermano, anche a livello di bilancio dello Stato, la favorevole evoluzione dei conti pubblici, registrata a fine 2007 dal conto consolidato della pubblica amministrazione. I saldi di bilancio scontano, dal lato dell'entrata, il buon andamento del gettito legato alla crescita economica, ai provvedimenti tributari ed al miglioramento della *tax compliance* e, riflettono, sul versante della spesa, le contrapposte spinte provenienti dalle misure di contenimento della spesa recate dalla legge finanziaria 2007 e dagli interventi espansivi adottati in corso d'anno.

Nella serie al netto delle regolazioni contabili e debitorie le entrate finali di competenza – incluse le somme destinate al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (3.500 milioni) – si ragguagliano a 482.059 milioni (+4,9 per cento), mentre le spese finali in termini di impegni effettivi (450.079 milioni) progrediscono con un tasso incrementale del 4,8 per cento e nella serie che ricomprende i residui di stanziamento (466.136 milioni) la loro accelerazione è pari al 6,2 per cento.

Restano, peraltro, largamente aperte le problematiche che direttamente si riferiscono alla trasparenza e alla leggibilità del Rendiconto generale dello Stato, solo in parte risolte dalla nuova classificazione per missioni e per programmi, come si avrà modo di evidenziare nel successivo capitolo V.

Ulteriori passi vanno compiuti – soprattutto sul piano dei meccanismi legislativi di spesa e dell'introduzione di assetti organizzativi coerenti con la nuova impostazione funzionale – al fine di recuperare il ruolo del bilancio nell'allocazione delle risorse e di valorizzare l'utilità del consuntivo, come strumento di verifica dell'attuazione delle politiche pubbliche di settore.

Permangono, per altro verso, i limiti di significatività del bilancio dello Stato originati da una combinazione di fattori di natura diversa.

Una prima causa è costituita dal progressivo ridimensionamento dell'area del bilancio rispetto all'intero campo della finanza pubblica rappresentata nel conto della pubblica amministrazione.

Inoltre, il rendiconto generale dello Stato – al pari del bilancio preventivo – ricomprende, ormai da molti anni, nei conti dell'entrata e della spesa un cospicuo ammontare – non

coincidente – di partite regolatorie che ne alterano le risultanze ed incidono sul livello del saldo netto da finanziarie.

Al di là degli effetti di maggiore difficoltà che ne derivano, in particolare, sul versante della spesa per il raccordo tra Rendiconto generale dello Stato e conto economico dello Stato, il proliferare di sistemazioni contabili di varia natura – all'inizio giustificato dall'esigenza di una maggiore chiarezza dei conti pubblici – finisce per offuscare gli effettivi andamenti gestori e per sminuire la significatività del confronto tra esercizi finanziari.

Al fenomeno ormai ricorrente delle regolazioni contabili e debitorie – in gran parte legato alla commistione fra gestione di bilancio e gestione di tesoreria, nonché alla persistenza di obsolete farraginose procedure contabili – si è affiancato negli ultimi anni il preoccupante accumulo di debiti pregressi, che costituisce l'ulteriore segnale della crisi dell'annualità del bilancio e negativamente rifluisce sulla stessa reale rappresentatività del conto consuntivo.

La difficile conciliabilità, come si è accennato, fra le risultanze dei vari aggregati di finanza pubblica risiede, soprattutto, nelle diverse metodologie di costruzione dei relativi conti, imperniati alternativamente sulla contabilità finanziaria (bilancio dello Stato) e sulla contabilità economica (conto della pubblica Amministrazione).

La divaricazione è resa palese nel 2007 dagli andamenti registrati in alcuni cruciali comparti di spesa (interessi, personale e consumi intermedi).

Per restituire valore e centralità al principale documento contabile dello Stato è necessario che il rendiconto di cassa parificato dalla Corte costituisca il punto di partenza ufficiale per gli altri aggregati di finanza e, in particolare, per il conto economico dello Stato. Il passaggio da un conto all'altro si traduce, essenzialmente, nella depurazione di una serie di partite contabili e debitorie, nelle rettifiche di operazioni rientranti nel circuito bilancio-tesoreria e, infine, nella sottolineatura delle differenze di classificazione economica.

Tutti i descritti elementi - funzionali al raccordo fra i due conti – dovrebbero trovare esplicitazione, come più volte richiesto, in un apposito allegato tecnico da presentare alla Corte.

1.2. Risultati d'insieme e differenziali

Mantiene un valore positivo il saldo delle partite finali di competenza (9.325 milioni), anche se espone una consistenza inferiore di oltre 3.500 milioni a quella evidenziata nel precedente esercizio. D'altra parte, il relativo saldo di cassa presenta una ulteriore compressione del divario negativo (da 31.513 a 25.565 milioni).

Una parallela evoluzione sulla competenza registra il saldo delle partite finali depurate delle operazioni finanziarie, che indica un accreditamento netto di 7.936 milioni (a fronte di 12.199 milioni nel precedente esercizio).

Sul versante della cassa l'analogo differenziale permane negativo ma, riducendosi di oltre 3.000 milioni, segna un deficit di 27.136 milioni, l'importo cioè meno elevato degli ultimi sette anni.

Il risparmio pubblico consolida l'attivo del precedente esercizio e supera i 56.000 milioni.

Un miglioramento si verifica anche per il saldo di cassa che – dopo il recupero di un valore positivo esibito nel precedente esercizio – mostra un surplus di 14.009 milioni (Tavola 2.1.1).

Peggiora, sia pure di poco, il saldo negativo del ricorso al mercato, pari a circa 155.000 milioni sulla competenza e ad oltre 192.500 milioni sulla cassa.

Come si desume dalla tavola 2.1.2, resta consistente l'avanzo primario sulla competenza (77.527 milioni), pur esprimendo un importo inferiore a quello raggiunto nel 2006 (83.750 milioni). Per contro l'omologo differenziale di cassa mostra un ulteriore incremento (da 38.837 a 43.281 milioni), facendo segnare il risultato migliore degli ultimi sette anni.

Una evoluzione favorevole denota, contestualmente, l'avanzo primario corrente che passa da 120.783 a 124.563 milioni sulla competenza e da 74.901 a 82.855 milioni sulla cassa.

1.3. Incidenza dei principali saldi sul PIL

Il profilo gestionale in precedenza descritto modifica, in misura non significativa, il rapporto dei saldi di bilancio rispetto al PIL.

L'incidenza positiva del saldo netto da finanziare sulla competenza si riduce dallo 0,9 allo 0,6 per cento. Il relativo saldo di cassa assorbe una minore quota di PIL (dal 2,1 all'1,7 per cento).

Un analogo andamento espone l'indebitamento netto, il cui peso positivo si attenua sulla competenza (dallo 0,8 allo 0,5 per cento), mentre diminuisce la pressione dell'omologo saldo di cassa (dal 2 all'1,8 per cento).

Si contrae la quota dell'avanzo primario di competenza (dal 5,7 al 5 per cento); risulta, invece, in crescita di due decimi di punto il corrispondente saldo di cassa (dal 2,6 al 2,8 per cento).

Pressoché stabile si mostra l'incidenza dell'avanzo primario corrente di competenza (dall'8,2 all'8,1 per cento), mentre il relativo saldo di cassa conquista tre decimi di punto (dal 5,1 al 5,4).

1.4. La gestione dei residui

Le risultanze dei saldi evidenziano – come si è detto – che, anche a livello di bilancio dello Stato, è proseguito nel 2007 il percorso di miglioramento dei conti pubblici.

Criticità sussistono, invece, per quanto riguarda la gestione dei residui (attivi e passivi).

I residui attivi, dopo la discesa del precedente esercizio, si espandono del 7 per cento (da 134.449 a 143.878 milioni).

Nella sostanziale stazionarietà (-0,8 per cento) dei resti relativi al comparto tributario (72.229 milioni), si evidenzia la notevole crescita di quelli relativi al settore extratributario (71.590 milioni; +16,3 per cento), trascinata dalla variazione incrementale della categoria XI "ricuperi, rimborsi e contributi"(da 39.688 a 49.872 milioni). A quest'ultima e alla categoria VII "proventi di servizi pubblici minori" (16.299 milioni), è riconducibile il 92,4 per cento dell'intero ammontare dei residui attivi del titolo II.

L'andamento recessivo dei resti nel campo tributario riguarda le imposte dirette (-1.726 milioni), in parte compensato dalla crescita di quelli relativi al comparto indiretto (+1.123 milioni), su cui influisce l'esito della categoria III "imposte sulla produzione, sui consumi e dogane" (da 6.318 a 8.638 milioni).

D'altro canto, presentano una forte contrazione i residui passivi complessivi (da 120.874 a 92.356 milioni) per il concomitante effetto della nuova disciplina dei termini di perenzione dei residui propri di conto capitale e della riduzione dei resti relativi al "rimborso delle passività finanziarie" (da 8.805 a 3.748 milioni).

I residui passivi riferiti alle spese finali di bilancio scendono, per la determinante incidenza del predetto fattore normativo sul conto capitale, da 112.070 a 88.608 milioni.

Per lo stesso motivo i residui di vecchia formazione registrano un quasi dimezzamento (da 65.670 a 33.173 milioni) dovuto al conto capitale (da 53.295 a 21.367 milioni), mentre s'incrementano i residui provenienti dalla competenza (da 46.399 a 55.436 milioni). Tale evoluzione è sostanzialmente ascrivibile ai residui di stanziamento di nuova formazione (passati da 9.346 a 16.057 milioni).

In conseguenza di tale differenziato andamento dei residui attivi e passivi, a fine 2007 il conto dei residui espone un surplus crescente (da 13.575 a 51.522 milioni). Questa accresciuta eccedenza attiva non serve, di per sé, a rassicurare sulla tenuta dei conti pubblici.

Da un lato, il drastico taglio dei residui passivi è in buona parte apparente: l'eliminazione dal conto del bilancio di oltre 28.400 milioni di residui passivi, legata al nuovo regime della perenzione, non esclude che – per far fronte alle richieste dei creditori – debba essere reiscritta in bilancio una consistente quota delle relative somme, per ora trasferite nel conto del patrimonio.

Dall'altro, continuano a prevalere fra i residui attivi le somme da riscuotere (126.225 milioni), che ne rappresentano l'87,8 per cento (86,5 per cento nel 2006).

Infatti, l'effettiva acquisizione in bilancio di tali somme non è affatto scontata. Le incongrue modalità di quantificazione degli accertamenti comportano una loro 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 2007 la gran parte (79,2 per cento) dei residui passivi concerne residui propri, e cioè somme destinate necessariamente a tradursi in pagamenti a carico del bilancio dello Stato.

1.5. Entrate e spese di competenza rispetto alle indicazioni programmatiche

In confronto con i dati del bilancio assestato emendato del 2006 il bilancio programmatico dello Stato 2007-2009 prevedeva, per il 2007, in rapporto al Pil (al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA):

- la crescita di oltre un punto percentuale delle entrate tributarie (dal 25,4 al 26,6 per cento);
- una quasi parallela evoluzione delle entrate finali (dal 27,3 al 28,4 per cento);
- un moderato sviluppo della spesa finale (dal 29,7 al 29,9 per cento);
- la sostanziale stabilizzazione della spesa corrente al netto degli interessi (dal 22,5 al 22,4 per cento);
- la invarianza della spesa per interessi (4,9 per cento);
- il recupero della spesa in conto capitale (dal 2,3 al 2,7 per cento).

A consuntivo le entrate finali, al netto dei rimborsi IVA e dei proventi da destinare al Fondo ammortamento titoli di Stato[1], corrispondono a 478.559 milioni (31,2 per cento). Esse superano di circa tre punti il valore programmato e di due decimi di punto i risultati del precedente esercizio[2].

Sempre al netto delle poste regolatorie le entrate tributarie ammontano a 426.556 milioni, con una incidenza sul PIL del 27,8 per cento, e cioè superiore di oltre un punto all'obiettivo stabilito e di appena un decimo di punto rispetto all'esito del 2006. Al loro interno s'accresce, sia pure di poco, il peso delle imposte dirette (dal 15,1 al 15,3 per cento del Pil), mentre l'incidenza delle imposte indirette, su cui sono concentrate le regolazioni contabili, scende dal 12,6 al 12,5 per cento.

I risultati gestionali della spesa – al netto delle poste regolatorie – indicano un andamento differenziato dei vari macroaggregati rispetto agli obiettivi stabiliti in rapporto al Pil.

La spesa finale (466.136 milioni) presenta una incidenza del 30,4 per cento, e cioè mezzo punto oltre il limite fissato.

---

[1] Si tratta di un versamento di 3.500 milioni effettuato dalla SACE s.p.a., a seguito della riduzione del suo fondo di dotazione.

[2] Le entrate una tantum si commisurano a meno dello 0,1% del PIL (a fronte dell'0,3% del precedente esercizio).

Registra un lieve debordo (22,7 per cento) la spesa corrente al netto degli interessi (347.804 milioni).

La quota sul Pil (4,4 per cento) della spesa per interessi (68.202 milioni;) si ferma mezzo punto al di sotto dell'obiettivo stabilito, contribuendo a contenere lo sviluppo della spesa corrente.

Sale il peso (3,3 per cento) della spesa in conto capitale (50.129 milioni),[3] oltrepassando di sei decimi di punto il valore programmato.

1.6. Obiettivi fissati dalla legge finanziaria 2007 e risultanze gestionali

La legge finanziaria per il 2007 ha fissato, in termini di competenza, rispettivamente in 29.000 e 240.500 milioni – al netto di 12.520 milioni per regolazioni debitorie – i limiti del saldo netto da finanziarie e del ricorso al mercato.

Sempre al netto delle partite regolatorie il bilancio di previsione dello Stato ha determinato in 22.972 milioni il tetto del predetto saldo.

Nel progetto di assestamento presentato a giugno 2007 – ispirato, come è noto, a criteri restrittivi – il saldo netto da finanziare prospettava un miglioramento di 4.218 milioni nella versione depurata delle regolazioni debitorie, grazie alla prevalenza delle maggiori entrate (7.437 milioni) sulle maggiori spese (3.219 milioni).

Le previsioni definitive inerenti alle entrate finali hanno registrato un incremento di 20.858 milioni, dovuto in larga parte (79,7 per cento) alle entrate correnti (+16.629 milioni) e per il 20,3 per cento alle entrate in conto capitale (+4.229 milioni).

Lo sviluppo previsionale delle entrate correnti riguarda prevalentemente le entrate tributarie (+8.910 milioni) ed è sospinto in maniera decisiva dalle imposte dirette (+8.265 milioni). Largo, peraltro, è anche l'apporto delle entrate extratributarie (+7.719 milioni), per l'86,5 per cento riconducibile alla categoria XI "ricuperi, rimborsi e contributi" (+6.674 milioni).

[3] Va notato però che tale importo include 13.291 miliardi di residui di stanziamento di nuova formazione.

Le spese finali, per contro, hanno esposto una variazione incrementale di 17.772 milioni, in buona misura riferita alla spesa corrente (+12.458 milioni). Per la prima volta negli ultimi sette anni il saldo netto da finanziare ha così tenuto anche in termini previsionali.

Lo stesso saldo, nella versione al lordo delle poste regolatorie, ha segnato a consuntivo un deciso miglioramento (pari a 41.771 milioni) nei riguardi delle previsioni definitive, passando da un deficit di 32.446 milioni ad un surplus di 9.325 milioni (che si eleva a circa 12.500 milioni nella serie netta).

Ciò per effetto dei maggiori accertamenti per entrate finali (19.577 milioni) – ascrivibili, in particolare, alle entrate extratributarie (+16.166 milioni) – cui si aggiungono economie sulla spesa finale per 22.194.

I maggiori accertamenti tributari (+3.658 milioni) dipendono sostanzialmente dalle imposte indirette (+3.819 milioni), che riescono ad assorbire i minori accertamenti sul versante delle imposte dirette (-162 milioni).

L'andamento positivo, rispetto alle previsioni definitive degli accertamenti delle entrate extratributarie è trascinato dallo sviluppo della categoria XI "ricuperi, rimborsi e contributi" (+14.446 milioni).

Quest'ultimo dato è largamente influenzato dalla più elevata quantificazione delle sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette ed indirette.

D'altra parte, il ricorso al mercato espone un divario positivo ancora più consistente (68.766 milioni), grazie anche alle economie registrate nel "rimborso delle passività finanziarie"(26.995 milioni).

Esiti nettamente migliori rispetto alle previsioni definitive (nella misura di 40.401 e 40.116 milioni) evidenziano anche il saldo delle partite correnti e l'indebitamento netto. A consuntivo i rispettivi valori presentano un attivo di 56.351 e 7.936 milioni.

Lo stesso risultato differenziale costituito dal rapporto tra entrate e spese complessive (c.d. differenza) espone un nuovo avanzo finanziario di 27.873 milioni (a fronte di un importo negativo di 12.326 milioni indicato in sede di previsioni definitive). Tale divario deriva da un ammontare di accensione prestiti (182.747 milioni) superiore al ricorso al mercato (154.874 milioni).

Sul lato della cassa si registra un peggioramento di 1.549 milioni delle previsioni definitive, rispetto alle previsioni iniziali, del saldo netto da finanziare (da 74.211 a 75.760

milioni). Si deteriorano anche gli altri saldi previsionali, ad eccezione di quello delle partite correnti, il cui squilibrio negativo scende da 20.579 a 13.079 milioni.

A consuntivo, peraltro, i relativi risultati differenziali mostrano nel confronto con le previsioni definitive, una generalizzata favorevole evoluzione.

Il saldo netto da finanziare evidenzia un deficit in calo (da 75.760 a 25.565 milioni), in cui si combinano minori incassi per 8.495 milioni e un cospicuo ammontare di minori pagamenti (58.690 milioni).

I minori incassi riguardano in larga misura le entrate tributarie (6.679 milioni), mentre i minori pagamenti sono riconducibili, in prevalenza, alla parte corrente (35.363 milioni).

Un pressoché analogo ridimensionamento (48.254 milioni) riguarda l'indebitamento netto che si ragguaglia, a consuntivo, a 27.136 milioni.

Il recupero in termini di risultati finali, rispetto alle previsioni definitive, del saldo delle partite correnti (con un attivo di 14.009 milioni) si commisura a 27.088 milioni e quello del ricorso al mercato (192.556 milioni) è pari a 76.589 milioni.

Il saldo tra entrate e spese complessive (c.d. differenza) espone a consuntivo un disavanzo finanziario di 9.808 milioni. Ciò dipende da un livello di accensione prestiti (182.747 milioni) inferiore all'importo del ricorso al mercato (192.556 milioni).

All'elevato volume di economie complessive sulla competenza (49.188 milioni)[4] - che connota anche l'esercizio 2007 – si contrappone il fenomeno – peraltro in considerevole regresso – delle eccedenze di spesa sulla competenza a livello di unità previsionali di base (da 3.512 a 347 milioni; -90,1 per cento)[5]. Il Rendiconto mostra, inoltre, un analogo più contenuto sfondamento sulla cassa (da 3.451 a 393 milioni) e sui residui (da 90 a 21 milioni). Il ridimensionamento del fenomeno è legato all'andamento gestionale del Ministero della pubblica

[4] Tenuto conto delle economie in conto residui – trascinate dal taglio dei termini per la perenzione amministrativa dei residui propri di conto capitale – l'ammontare totale delle economie raggiunge l'imponente livello di 89.301 milioni.

[5] Sul conto consuntivo dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato si evidenzia, peraltro, una eccedenza di 2.317,9 milioni sulla competenza per quanto riguarda l'unità previsionale di base "lotterie nazionali". Essa si determina, sostanzialmente, per effetto delle eccedenze di spesa verificatesi sui cap. 2003 e 2004. Si tratta nella specie di maggiori impegni, pari a 2.314,4 milioni, che trovano corrispondenza nell'accertamento, al termine dell'esercizio, di maggiori entrate per un corrispondente importo sul capitolo 2003 dell'entrata "Proventi derivanti dalla vendita di biglietti delle lotterie nazionali ad estrazione istantanea". I tempi tecnici richiesti per l'accertamento definitivo delle maggiori entrate non permettono, ad avviso dell'amministrazione di effettuare la necessaria variazione della spesa in corso d'esercizio, mentre occorre, comunque, di impegnare una somma pari a quanto riscosso per consentire la successiva effettuazione dei pagamenti. La vicenda sollecita una riflessione sulla adeguatezza delle attuali procedure contabili.

istruzione, cui era ascrivibile negli ultimi anni la quota largamente maggioritaria delle eccedenze.

Per tale Ministero risultano eccedenze sulla competenza per 1,9 milioni e di 275 mila euro sulla cassa (a fronte rispettivamente di 3.242 e 3.226 milioni nel 2006)[6].

Le eccedenze sono distribuite nei conti consuntivi di quattordici Ministeri.

Lo sforamento più rilevante si evidenzia nel Ministero per i beni e le attività culturali (201,7 milioni sulla competenza; 182,7 milioni sulla cassa).

Consistenti eccedenze si riscontrano anche per il Ministero dell'economia e delle finanze (82,9 milioni sulla competenza; 0,9 milioni sui residui; 82,9 milioni sulla cassa); per il Ministero dell'Università e ricerca (29,2 milioni sulla competenza; 21,7 milioni sulla cassa) e per il Ministero dei Trasporti (17,9 milioni sulla competenza; 14,3 sui residui; 103 milioni sulla cassa).

Si tratta di spese sostanzialmente collegate a peculiari meccanismi contabili e, in particolare, all'esecuzione dei ruoli di spesa fissa. Resta il fatto che nel modello di bilancio fondato sulle unità previsionali di base dette eccedenze costituiscono, comunque, - quale che ne sia la dimensione – una anomalia programmatica e gestionale di significativo rilievo.

Al riguardo è necessario che – al di là dell'adozione di adeguate misure organizzative – sia completato il processo di informatizzazione delle varie tipologie di titoli di spesa, come prescrive il d.P.R. 367/1994, al fine di eliminare un fenomeno che di per sé negativamente depone circa l'affidabilità del rendiconto.

2. La gestione dell'entrata

2.1. Valutazioni conclusive e di sintesi

I dati e gli indicatori ricavati dall'esame del rendiconto consentono di formulare per le gestioni del bilancio dell'entrata nel 2007 una serie di considerazioni che, da una parte, confermano la tendenza, già segnalata negli scorsi anni, ad un progressivo miglioramento della

[6] Si veda al riguardo quanto viene successivamente precisato nella parte relativa all'andamento della spesa dello stesso Ministero.

complessiva gestione del sistema impositivo, e, dall'altra, evidenziano il persistere di antiche carenze e l'insorgere di nuove criticità e di nuovi rischi.

Un dato sicuramente positivo attiene non solo alla ininterrotta, ancorché ridimensionata, crescita delle entrate finali, e segnatamente di quelle tributarie, ma anche all''accresciuta quota di accertamenti riscossi e versati. Così come va favorevolmente annotato il fatto che le entrate una tantum siano diminuite di un terzo rispetto all'esercizio 2006. Rilevante anche, ma per le sole entrate tributarie, il calo dell'incidenza della componente costituita dalle entrate di natura aleatoria o comunque soggette a grande variabilità – com'è, fra l'altro, il caso dei proventi netti dei giochi e delle entrate eventuali e diverse. L'esercizio 2007 fa registrare, quindi, un sicuro miglioramento della composizione del gettito dal punto di vista strutturale.

Un ampliamento ed un consolidamento della componente strutturale del gettito è sicuramente riconducibile anche al recupero a imposizione di consistenti basi imponibili tradizionalmente erose, eluse od evase. Particolarmente significativi sono i risultati della lotta all'evasione, in termini non solo di maggiore imposta accertata attraverso i controlli, ma anche di accresciuta capacità di effettivamente riscuotere gli importi iscritti a ruolo e, soprattutto, di maggiore adesione spontanea all'adempimento dell'obbligazione tributaria da parte dei contribuenti.

Gli elementi di cui si dispone – a cominciare dalla crescita dell'IVA ben al di sopra di quella dei consumi ad aliquote invariate – consentono di ritenere che ci troviamo effettivamente in presenza di un fenomeno di crescente adesione spontanea. Sulle dimensioni del maggior gettito dovuto a comportamenti più virtuosi da parte dei contribuenti sono anche state formulate stime ufficiali che, pur nella loro accuratezza, sono tuttavia soggette al limite di non poter distinguere quanta parte del maggior gettito non spiegato dalla crescita del PIL e dalle innovazioni legislative sia attribuibile alla maggiore adesione spontanea e quanta, invece, dipenda da inevitabili approssimazioni ed errori di stima. Di qui i rischi connessi all'eventuale utilizzo di un extra gettito così quantificato per finanziare nuovi e permanenti impegni di spesa.

A scelte prudenziali inducono anche i risultati *ex post* dell'analisi della manovra sulle entrate attuata con la legge finanziaria per il 2007 e con il collegato provvedimento d'urgenza. Non si dispone di tutte le informazioni che sarebbero necessarie per formulare un giudizio compiutamente affidabile. Grazie anche all'apporto conoscitivo offerto dalla stessa Amministrazione è stato tuttavia possibile verificare i risultati *ex post* di 28 dei circa 100 provvedimenti della manovra, per i quali è calcolabile un minor gettito di 1,4 miliardi circa.

Applicando ai provvedimenti non verificabili gli stessi coefficienti di scostamento risultanti per i provvedimenti per i quali la verifica è stata possibile, si può valutare che il saldo netto della manovra, prevista ex ante in 16,5 miliardi, vada ridimensionato a consuntivo tra il 17 ed il 20 per cento, e cioè fra i 2,8 ed i 3,6 miliardi.

Con riguardo a quanto si sottolineava prima in ordine alla scarsa affidabilità delle stime quando si ha a che fare con i comportamenti dei contribuenti, può essere interessante sapere che dall'analisi condotta sui risultati di gettito a consuntivo dei provvedimenti della manovra della finanziaria 2007, emerge, fra l'altro, che, a fronte di un maggior gettito stimato *ex ante* in 1.600 milioni, l'effetto diretto di adeguamento operato dai contribuenti alle soglie di congruità degli studi di settore risulta a consuntivo ridimensionato di oltre un terzo – ad un solo miliardo.

Ciò non può, pertanto, non portare ad interrogarsi sugli effetti che potranno avere le più recenti innovazioni introdotte proprio in tema di studi di settore e che, com'è noto, fanno ricadere sugli uffici l'onere della prova per avvalorare l'attribuzione dei maggiori ricavi o compensi derivanti dagli indicatori di normalità economica. Così come interrogativi si pongono in termini di rischi di incertezza e di conflittualità connessi all'applicazione del nuovo regolamento del MEF, che, fra l'altro, attribuisce al Dipartimento delle finanze poteri di emanazione di direttive interpretative della legislazione tributaria, vincolanti per l'Agenzia delle entrate. Né rassicurante appare la vicenda dell'assunzione da parte della stessa Agenzia di nuovo personale da destinare ai controlli, ma con il vincolo di utilizzare gli idonei di precedenti concorsi, quasi si trattasse del riconoscimento di diritti soggettivi di singoli e non già dell'attenta e severa ricerca di persone dotate di elevata professionalità ed attitudine ad operare nell'area dei controlli fiscali, non solo per moltiplicarli, ma anche e soprattutto per migliorarli.

Una notazione positiva concerne l'ulteriore calo dell'incidenza della spesa di gestione del sistema impositivo che è progressivamente passata dall'1,60 per cento del riscosso nel 2003 all'1,33 per cento nel 2007 (1,38 nel 2006), se si considera la sola Amministrazione civile, e dal 2,43 al 2,20 per cento (2,26 nel 2006), se si tiene conto anche degli impegni effettivi di spesa della Guardia di finanza. Quest'ultimo rapporto si riduce all'1,88 per cento se si escludono le spese della Guardia di finanza non imputabili alla funzione tributaria, ma a quella del concorso alla sicurezza pubblica.

Sviluppi positivi e permanere di carenze antiche vanno segnalati anche per ciò che attiene alla gestione contabile del bilancio dell'entrata. Positive le innovazioni del bilancio 2008, verificate dalla Corte nella loro applicazione sperimentale al bilancio 2007. Bilancio e

rendiconto potranno tuttavia diventare strumenti di effettivo monitoraggio dell'evoluzione strutturale o meno del gettito nella misura in cui si farà chiarezza sulla natura di una serie di proventi che ora vengono classificati, non senza ottimismo, fra le entrate ricorrenti. Con la conseguenza che le entrate extra tributarie non ricorrenti del 2007, risultanti pari ad appena 392 milioni sulla base della nuova classificazione, secondo i riscontri della Corte non sono in realtà *inferiori a 5,3 miliardi.*

Un maggior realismo va constatato nella rappresentazione in bilancio dei residui attivi, abbattuti del 68 per cento, peraltro con procedure sempre più opportunamente basate su metodi e criteri di classificazione analitica, e non più complessiva, del loro grado di esigibilità. Restano tuttavia in piedi gli interrogativi sulle cause che hanno portato alla formazione di una massa di residui attivi, pari in partenza a 351 milioni, e che, anche dopo il drastico abbattimento operato, si cifrano a fine 2007 in circa 144 miliardi, ma il cui indice di riscossione netta, per effetto del *mancato versamento di riscossioni degli anni precedenti*, è stato nell'esercizio finanziario in esame, sia pur di poco (-0,17 per cento), addirittura negativo.

Così come resta in piedi la sollecitazione, più volte ripetuta dalla Corte, ma alla quale le amministrazioni responsabili non hanno finora dato alcun significativo seguito, ad una più attenta e consapevole gestione delle entrate extra tributarie - fra le quali rientrano, fra l'altro, multe e sanzioni non tributarie – i cui accertamenti si trasformano in riscossioni per poco più della metà, rispetto al 94 per cento delle entrate tributarie. I residui attivi, da parte loro, sempre *per le entrate extra tributarie, hanno un indice di riscossione che è stato in media del 2 per cento* nel corso degli ultimi quattro anni, anche se i residui stessi, dell'ordine di poco meno di 8 miliardi, ai fini della rappresentazione in bilancio vengono tutti ottimisticamente classificati come "di riscossione certa quantunque ritardata".

2.2. Anomalie e incongruenze nella formazione del Rendiconto 2007 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 2007.

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 di competenza" ed il "da versare residui" (rispettivamente –3.308 e –1.700 milioni). Molto contenuto l'importo negativo del "da riscuotere residui" (-677 milioni) ed ancor più del "da riscuotere competenza" (-3 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 2007, i 269 capitoli/articoli delle entrate finali, che, come si è visto, risultavano in partenza negativi per 3,3 miliardi per il "da versare di competenza" e i 243 che risultavano negativi di 1,5 miliardi circa per il "da versare residui", nel consuntivo mostrano per le stesse poste dati positivi rispettivamente per circa 2,7 miliardi e per circa 50 milioni.

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 2007 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 2007 risultano riaccertamenti sono 194 (195 nel 2006 e 265 nel 2005), per un importo complessivo di +320 milioni (+1.062 e +8.657 milioni nel 2006 e 2005). Quelli interessati dalle insussistenze sono 306 (345 nel 2006 e 267 nel 2005), per un importo complessivo di –40.130 (–69.611 e –2.554 milioni nel 2006 e 2005). Il saldo è, pertanto, dato da insussistenze per un importo totale di –39.810 ridimensionato rispetto al precedente esercizio finanziario nel quale si rilevarono –68.549 milioni, ma, per entrambi gli anni, di segno invertito rispetto a quello del 2005 (quando si erano verificate riaccertamenti per +6.103 milioni).

Ciò che va evidenziato è che l'incongruenza è stata da anni segnalata dalla Corte, senza che, tuttavia, ne sia stata finora data convincente spiegazione. Nel contraddittorio svoltosi nel corso degli anni, la R.G.S. ha sempre fatto presente che i fenomeni del riaccertamento e dell'insussistenza di residui "che si verificano tra esercizi finanziari consecutivi non denotano necessariamente una anomalia contabile, ma possono scaturire dalla normale attività di ricognizione e verifica delle partite pregresse, svolta dagli uffici competenti per la tipologia di entrata". Il problema, come si vede, merita di essere meglio messo a fuoco. Esso, infatti, è al tempo stesso più semplice e più preoccupante di quanto ipotizzato dalla R.G.S.: non si tratta di incoerenze che emergono fra dati relativi ad esercizi finanziari diversi e che, come osserva la R.G.S., si potrebbero spiegare con rettifiche introdotte a seguito della normale attività di ricognizione e di verifica delle partite creditorie pregresse. Si tratta, infatti, di una serie di voci di bilancio (500 nel Rendiconto 2007, 540 nel 2006, 532 nel 2005 e 545 nel 2004) per le quali il totale dei residui, riportato nello stesso Rendiconto, non corrisponde alla somma algebrica dei dati parziali che concorrono a determinarlo. Infatti, i residui iniziali, sui quali ovviamente si potrebbero riflettere gli effetti dell'eventuale verifica e rettifica delle partite pregresse, costituiscono uno dei dati del Rendiconto dell'anno, anche se, naturalmente, corrispondono ai residui finali del precedente esercizio finanziario.

Non risulta si sia concretizzato l'intento, manifestato dalla R.G.S. negli scorsi anni, di voler dare seguito ai ripetuti rilievi della Corte mediante una capillare disamina delle singole contabilità, nelle quali si riscontrano i fenomeni di riaccertamento ed insussistenza che poi si riflettono sul consuntivo, da affidare alle Ragionerie Provinciali dello Stato nell'ambito dell'apposito gruppo di lavoro "Organizzazione dei servizi generali delle R.P.S." istituito dal Dipartimento.

Sempre tra le anomalie interne al Rendiconto segnalate negli anni scorsi, 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, è stato condotto un esame analitico della composizione dei resti da riscuotere, fra l'altro individuando tutte le partite interessate da procedure concorsuali e quelle interessate da procedure contenziose e distinguendo le partite più vetuste da quelle derivanti dall'attività di accertamento e controllo degli anni più recenti. La percentuale risultante di abbattimento dei ruoli è stata dell'85 per cento. Sicché sono state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, il 32,95 per cento delle somme rimaste da riscuotere degli esercizi precedenti (erano state ritenute pari al 32,12 per cento nel 2006): si tratta della percentuale più bassa dell'ultimo decennio e largamente inferiore a quella degli ultimi anni (57,78, 45,9 e 58,59 rispettivamente nel 2005, 2004 e 2003). Ciò, naturalmente, non basta di per se a far superare 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 lo 0,17 per cento (la più bassa degli ultimi quattro anni: 0,65, 3,37 e 0,34 per cento nel 2006, 2005 e 2004).

Per le entrate extra-tributarie, poi, il problema della classificazione dei resti per grado di esigibilità è praticamente ancora all'anno zero. Diversamente dall'approccio realistico e prudenziale adottato dall'Agenzia delle entrate, infatti, per l'ex Ministero del tesoro e le altre Amministrazioni responsabili, i residui sono stati classificati come di "riscossione certa, quantunque ritardata", in una percentuale rispettivamente del 99,46 e 99,85 per cento (era il 100 per cento nel quadriennio precedente). Ciò significa, in pratica, che al problema si continua a prestare scarsa attenzione.

Permane, poi l'anomalia di una percentuale di accertamenti (8 per cento nel 2007, era 7 per cento nell'esercizio finanziario 2006 e 10 nel 2005) inutilizzabile a fini di controllo sulla gestione, trattandosi di dati relativi a crediti che non vengono tuttora autonomamente rilevati, ma che sono, invece, costruiti "a tavolino", partendo dai versamenti, e cioè proprio da quei dati che, insieme con le riscossioni, dovrebbero, invece, valere per misurare i risultati del gettito concretamente acquisito a fronte di crediti autonomamente e preventivamente noti al gestore.

L'analisi del Rendiconto ha portato anche a riscontrare il mancato superamento di inadeguatezze da tempo segnalate nell'articolazione del bilancio ai fini del monitoraggio e della

valutazione delle gestioni dell'entrata, tra cui si possono evidenziare sia le entrate riassegnabili, che le entrate eventuali e diverse.

Le riassegnazioni alla spesa raramente riguardano le somme versate all'entrata nell'intero anno di riferimento. Più di frequente riguardano le somme versate entro il 31 ottobre di ciascun esercizio finanziario, nonché quelle versate nell'ultimo bimestre dell'esercizio precedente. Tale sfasamento temporale non consente di seguire 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 2007 a 7.143,5 milioni in assenza di limiti imposti dalla Legge finanziaria (erano 5.388 milioni nel 2006).

Riguardo alle entrate eventuali e diverse - che per il solo Titolo II sono stimabili per il 2007 in 2.139 milioni di accertamenti e 2.041 di riscossioni di competenza, in misura maggiore rispetto al 2006 quando erano rispettivamente pari a 1.923 milioni di accertamenti e 1.817 di riscossioni di competenza, sebbene ridimensionate rispetto al 2005 (pari a 3.086 e 3.055 milioni) – è emerso dalle indagini svolte e dalle istruttorie condotte ai fini dell'esame di questo, come dei precedenti rendiconti, che le Amministrazioni responsabili hanno poca conoscenza dell'incidenza delle diverse fonti di entrata e, nella maggior parte dei casi, non ne conoscono la composizione neppure in termini meramente qualitativi. Tuttavia, a seguito di recenti contatti con la RGS, è stato fatto presente dalla stessa Amministrazione che è attualmente in corso un'attività di monitoraggio volta ad individuare le varie componenti del gettito complessivo del capitolo 2368 (entrate eventuali e diverse già di pertinenza dell'ex Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica). Sulla base delle risultanze di tale attività, sarà valutata l'opportunità di procedere ad una articolazione del predetto capitolo ed, eventualmente, di altri capitoli concernenti le entrate eventuali e diverse di altre Amministrazioni.

Le entrate eventuali e diverse sono, peraltro, per la quasi totalità, anche entrate riassegnabili, per le quali l'iscrizione in bilancio va quindi effettuata "per memoria". Ma con previsione zero vengono iscritte anche le entrate eventuali e diverse non riassegnabili. In ogni caso ciò, da una parte, rende praticamente impossibile le valutazioni relative al raggiungimento di obiettivi non posti, e, dall'altra, contribuisce ad inficiare la validità dei raffronti fra previsioni (per definizione sottostimate anche per l'esclusione del gettito relativo alle entrate riassegnabili ed eventuali e diverse) e risultati di consuntivo (che ricomprendono, invece, gli introiti riferentisi alle stesse tipologie di entrate).

Solo molto parzialmente e del tutto insoddisfacentemente superato, infine, il tradizionale rilievo sull'esposizione in consuntivo delle riscossioni residui dell'anno cumulate con i versamenti di somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente derivanti dal trascinarsi, da un esercizio all'altro, di residui di versamento riferentisi ad esercizi precedenti e che, tardando a trasformarsi in versamenti, vanno ad impropriamente aggiungersi all'importo delle riscossioni degli esercizi finanziari successivi, con una sopravvalutazione, per il riscosso delle entrate finali, per un importo di 18.194 milioni di euro. Il consuntivo 2007, infatti, così come già accaduto nei due esercizi precedenti, espone il dato delle riscossioni nette dei residui, ma non lo fa a seguito di una rilevazione contabile diretta, bensì calcolandolo come differenza fra riscossioni lorde residui e importo delle somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente. Si tratta di un metodo seguito da molti anni dalla stessa Corte per evidenziare la rilevanza delle duplicazioni connesse al cumulo delle riscossioni in conto residui, ma che, tuttavia, è inidoneo per determinare quale quota delle riscossioni residui riguardi le riscossioni dell'anno e quale, invece, si riferisca al versamento di somme rimaste da versare da esercizi precedenti.

In ragione di questa carenza, non possono essere determinati gli importi delle pendenze di versamento – corrispondenti a recuperi effettuati sulle riscossioni direttamente dagli Enti riscuotitori per aggi e spese sostenute - che restano patologicamente presenti da un anno all'altro in bilancio, in ragione della mancata regolazione contabile dal lato della spesa per l'insufficiente dotazione dei relativi capitoli.

Dalle anomalie ed incongruenze sopra richiamate – e che sono più dettagliatamente analizzate ed illustrate in appendice al presente capitolo - emergono evidenti profili di problematicità, e in ogni caso di criticità, per l'indubbio difetto di trasparenza e per le conseguenze che ne derivano dal punto di vista dell'attendibilità e dell'affidabilità del consuntivo dell'entrata.

2.3. La manovra di bilancio per il 2007

2.3.1. Dimensioni e contenuti della manovra

La manovra di bilancio per il 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296 – Finanziaria 2007 – e decreto legge 262/2006, convertito nella legge 24 novembre 2006, n. 286 – collegato – recante norme di contrasto all'evasione ed all'elusione fiscale) prevedeva, per la riduzione dell'indebitamento netto, maggiori entrate nette per 17 miliardi (29,6 di maggior gettito e 12,7 di minori entrate), risultante da una serie eterogenea di interventi molto frammentati.

In particolare il maggior gettito era atteso quasi interamente da interventi strutturali, in quanto il peso delle entrate *una tantum* veniva ridotto a circa 1,3 miliardi (a fronte di introiti di circa 3 miliardi delle entrate straordinarie del 2006). Poco meno della metà delle maggiori entrate lorde era riconducibile ai risultati attesi dagli interventi di recupero della base imponibile attraverso la riduzione dell'erosione fiscale (7,7 miliardi), dell'evasione e dell'elusione (5,1 miliardi) e dalle misure in materia di riscossione (1,2 miliardi).

Nel dettaglio, al recupero della base imponibile erano destinati diversi interventi tra cui:

- l'introduzione del principio della non ammortizzabilità dei terreni e delle aree occupate dai fabbricati strumentali, per cui le imprese devono scorporare in bilancio il valore del fabbricato da quello del terreno e non possono ammortizzarlo, principio valido anche nel caso del *leasing* immobiliare, con lo scorporo dal canone di *leasing* della quota capitale imputabile al terreno. Sulla base della ricostruzione degli *stock* dei contratti di locazione finanziaria, si stimava un recupero di gettito IRES ed IRAP pari a 1.529 milioni;
- l'aggiornamento del catasto dei terreni agricoli, dal quale erano attesi introiti aggiuntivi per 571 milioni, ai fini IRE e, prevalentemente, ICI. La norma introdotta prevedeva: l'aggiornamento della classificazione dei terreni e la conseguente revisione del reddito agrario; la restrizione dei requisiti di ruralità dei fabbricati, con l'inserimento del vincolo che i soggetti interessati siano imprenditori agricoli iscritti nel registro delle imprese (a tal fine si introduceva una procedura di interscambio di informazioni tra l'AGEA e l'Agenzia del territorio); l'individuazione dei fabbricati non dichiarati al Catasto sulla base delle evidenze fotocartografiche rilevate dall'AGEA;
- il recupero delle imposte dirette sulle auto aziendali, di cui si dirà in seguito, con maggiori entrate attese per 5.572 milioni.

Al contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale era finalizzata una serie di interventi, tra cui:

- la modifica della disciplina sugli studi di settore, che ne prevedeva la revisione con cadenza triennale per un miglior adeguamento dello studio al settore interessato, con un incremento di gettito stimato in 3.288 milioni in termini di IRE/IRES, IVA ed IRAP. Tali effetti, pur soggetti all'alea dei comportamenti concretamente adottati dai contribuenti interessati (in ordine alla scelta di spontaneamente adeguarsi alle nuove condizioni di congruità o di intraprendere, invece, la strada del contenzioso con l'Amministrazione finanziaria), erano stati considerati dalla Corte almeno in parte sostanzialmente fattibili. Ad indurre a formulare questa valutazione concorrevano, da una parte, la constatazione che l'Amministrazione aveva dimostrato di saper gestire nei tempi richiesti le complesse operazioni di revisione di numerosi studi, e, dall'altra, la rilevazione di un maggior gettito per circa 2 miliardi che si sarebbe avuto per l'anno d'imposta 2004 a seguito dell'applicazione dei nuovi studi evoluti entrati in vigore proprio quell'anno. Il risultato, pur modesto rispetto alle stime sulle dimensioni degli imponibili sottratti a imposizione, confermava che un uso convinto ed accorto degli studi di settore, che spinga al progressivo ma deciso avvicinamento ai reali livelli di ricavo e di reddito, può costituire uno strumento davvero efficace per poter drasticamente ridimensionare l'evasione delle piccole imprese e dei professionisti;

- l'obbligo di indicazione dei dati dell'ICI nella dichiarazione dei redditi e di pagamento della stessa imposta mediante F24. Ancorché astrattamente ragionevole, l'attesa di maggior gettito (360 milioni) appariva più una congettura che il risultato conclusivo di una stima rigorosa;

- l'obbligo per i titolari di partita IVA che intendano effettuare una compensazione di imposte di darne comunicazione preventiva in via telematica all'Agenzia delle entrate, specificando importi e tipologia dei crediti (370 milioni);

- l'accelerazione dell'attività di controllo e accertamento, conseguente anche ai provvedimenti introdotti dal DL 223/2006 (460 milioni). La Corte aveva osservato che, anche se la stima non appariva astrattamente irragionevole, la Relazione tecnica non spiegava il procedimento seguito per ipotizzare un incremento di 4 miliardi di maggiore imposta accertata, incremento che veniva genericamente collegato al forte impegno impresso all'attività di controllo ed al maggior orientamento dei compensi al personale all'efficacia ed ai risultati dell'azione di contrasto all'evasione. Argomentato e convincente

appariva, per converso, il ragionamento seguito per stimare la quota degli accertamenti che si riteneva potessero essere riscossi e che, peraltro, superava di poco il 10 per cento degli importi accertati (460 milioni su 4.050), percentuale che la Corte, attraverso le sue indagini, ha verificato essere il risultato normalmente conseguito come esito finale dell'attività di accertamento;

- la subordinazione dell'immatricolazione o della voltura per le operazioni di acquisto comunitario e di importazione di veicoli alla dimostrazione dell'avvenuto versamento dell'IVA relativa alla prima cessione interna effettuata dall'acquirente intracomunitario. Parallelamente l'immatricolazione dei veicoli di importazione (da Paesi extra UE) va subordinata alla documentazione doganale attestante il pagamento IVA. Il recupero IVA (506 milioni) sembrava calcolato correttamente, pur apparendo irrealistico ipotizzare che il numero di tali operazioni non sarebbe andato riducendosi – ed anche drasticamente – una volta che l'IVA non potrà più essere evasa.

Dalle misure in materia di riscossione erano previste entrate aggiuntive per 1,2 miliardi, di cui 500 milioni derivanti dai maggiori incassi attesi dai ruoli conseguenti al potenziamento dell'attività di riscossione e 700 milioni dalla compensazione tra ruoli e rimborsi d'imposta, la cui quantificazione era stata effettuata in relazione ai soggetti morosi. La previsione non appariva irragionevole in considerazione dei tre fattori che avrebbero dovuto favorire una maggiore riscossione sia spontanea che coattiva: 1) la possibilità di compensazione e di pignoramento dei consistenti rimborsi d'imposta richiesti dai contribuenti morosi; 2) l'effetto della possibilità di applicazione delle c.d. "ganasce fiscali" e del pignoramento del quinto dello stipendio; 3) i nuovi poteri attribuiti agli agenti della riscossione. La Corte inoltre evidenziava l'effetto positivo indotto dalla nuova organizzazione dell'attività di riscossione che dall'ottobre 2006 viene gestita con criteri imprenditoriali facendone oggetto di pianificazione strategica e di controllo di gestione.

Rilevanti erano anche gli effetti di gettito attesi dagli incrementi delle aliquote contributive pensionistiche (4 miliardi)e, ancor più, dall'istituzione presso l'INPS del fondo erogazione TFR inoptato dei lavoratori privati per 5,9 miliardi. In merito a tale trasferimento la Corte aveva rilevato come, ancorché conforme a criteri contabili già applicati in casi analoghi da EUROSTAT, non potesse essere considerato come un'entrata effettiva e permanente, posto che dovrà essere comunque restituito ai lavoratori. In realtà, si trattava di una posta di entrata - prestito forzoso - impropria e con effetti solo temporanei di alleggerimento del disavanzo ma non del debito.

La fiscalità locale avrebbe dovuto assicurare un maggior gettito di 1,2 miliardi, di cui: 538 milioni dalla modifica degli importi per il bollo auto; 500 milioni dalla anticipazione del versamento di acconto dell'addizionale comunale IRE; ulteriori 130 milioni, ai soli fini dell'ICI, stimati a seguito delle disposizioni in materia di catasto, attinenti a misure per la razionalizzazione dell'accatastamento degli immobili e per l'adeguamento dei relativi moltiplicatori.

Un aggregato definibile come entrate volontarie comprendeva le entrate incrementali (per complessivi 1.231 milioni) relative ad una serie di interventi finalizzati alla rottamazione o sostituzione di veicoli inquinanti, con un effetto di 430 milioni, essenzialmente dovuto all'IVA sulla rottamazione (357 milioni); a fronte di questo maggior gettito, per lo stesso pacchetto di misure era prevista una minor entrata per 142 milioni. Inoltre veniva stimato un ulteriore gettito proveniente da un insieme di interventi nel settore dei giochi, pari ad 801 milioni (di cui 150 erano attesi dal gioco del lotto per il quale la norma prevedeva che l'Amministrazione dei Monopoli apportasse alcune innovazioni[7]), e veniva previsto che i proventi derivanti dalle procedure di selezione per l'aggiudicazione dei punti vendita per la commercializzazione dei giochi su eventi diversi dalle corse dei cavalli e dei giochi su base ippica (DL 223/2006) venissero versati all'entrata del bilancio dello Stato entro il 28 febbraio 2007, con un effetto *una tantum* pari a 240 milioni.

Da una serie di interventi per l'ambiente nel settore energetico si attendeva un effetto di 495 milioni: l'intervento più rilevante era rappresentato dall'aumento dell'accisa per il gasolio usato come carburante, con un gettito incrementale di 108 milioni.

Quanto agli interventi in materia di immobili, demanio marittimo e valorizzazione del patrimonio pubblico (510 milioni), suscitava perplessità la valutazione di piena e tempestiva fattibilità, in particolare per il progetto di individuazione e definizione di occupazione "non regolarizzata" sul demanio marittimo, che da solo avrebbe dovuto produrre entrate *una tantum* per 225 milioni nel 2007.

Le misure con un effetto di minori entrate, per complessivi 12,7 miliardi, erano costituite dai seguenti principali interventi:

---

[7] La Finanziaria 2007 (art. 1, c. 89) aveva previsto innovazioni da apportare al gioco del Lotto aventi ad oggetto, in particolare: a) la rimodulazione delle sorti del Lotto e dei premi delle relative combinazioni; b) la rimodulazione o la sostituzione dei giochi opzionali e complementari al Lotto; c) l'introduzione di ulteriori forme di gioco ispirate ai meccanismi di gioco del Lotto, anche prevedendo modalità di fruizione distinte da quelle attuali, al fine di ampliare l'offerta di giochi numerici a quota fissa.

- 1.126 milioni derivanti dalla proroga di un insieme di agevolazioni in essere (le più rilevanti riguardavano l'agricoltura, le ristrutturazioni edilizie, l'autotrasporto e il gas metano per usi industriali);
- 4 miliardi erano riconducibili ad una serie di "misure per lo sviluppo", tra le quali l'intervento che assorbiva oltre la metà dell'importo (2.450 milioni) era costituito dalla riduzione del *cuneo fiscale* per le imprese, mentre ulteriori 810 milioni erano a favore delle famiglie, e riconducibili a sgravi fiscali (482 milioni), ed alla minor IRE per i *fringe benefits* per le auto aziendali (243 milioni);
- circa 900 milioni venivano attesi da una serie di interventi sulla previdenza, in parte relativi all'istituzione presso l'INPS del fondo per l'erogazione del TFR per i lavoratori privati;
- 1.290 milioni avrebbero dovuto provenire dai minori interventi correttivi necessari per la Sanità in presenza della rideterminazione della copertura della spesa a carico delle Regioni. Di contro si stimavano maggiori entrate per 1.401 milioni dalla proroga del meccanismo di incremento automatico delle aliquote dell'addizionale IRE, e delle maggiorazioni IRAP che scattano nel caso di disavanzo sanitario regionale non coperto, con un effetto netto in termini di gettito pari a 111 milioni. Si trattava dell'impatto complessivo di un pacchetto di misure per il finanziamento del *Servizio sanitario nazionale*;
- circa 5.280 milioni annui costituivano il minor gettito IVA a seguito della sentenza della Corte di Giustizia europea del 14 settembre 2006 sulla detraibilità dell'imposta sulle auto. In relazione a quest'ultimo intervento il *provvedimento collegato* aveva introdotto una specifica manovra di compensazione degli oneri per la detrazione dell'IVA, con interventi di maggior gettito atteso sul fronte delle II.DD. (5.572 milioni: 4.362 milioni di IRES/IRE, 762 milioni di gettito IRAP e 448 di IRE connessa al *fringe benefit.*), basati su forti inasprimenti relativi alla deducibilità delle spese per le autovetture utilizzate nell'esercizio di imprese, arti e professioni, che neutralizzavano la perdita di gettito conseguente alla sentenza.

2.3.2. Valutazione *ex ante* della manovra

Per i risultati attesi dagli interventi di riduzioni della erosione, dell'evasione e dell'elusione fiscale e dalle misure in materia di riscossione il giudizio complessivo della Corte era che i progressi certamente compiuti dall'Amministrazione nelle azioni di contrasto

all'evasione e all'elusione fiscale e nelle attività di accertamento e controllo consentissero una valutazione più realistica che in passato dei gettiti attesi dalle misure introdotte. Tuttavia non sempre il giudizio sulla fattibilità trovava sostegno in compiute argomentazioni delle relazioni tecniche. Più in generale i maggiori proventi della lotta all'evasione e dell'elusione sembravano ancora affidati prevalentemente a singole misure legislative di contrasto e non all'adozione da parte dell'Amministrazione tributaria di una complessiva strategia basata sulla pianificazione degli obiettivi, delle azioni e delle risorse e sul controllo di gestione dei risultati. Inoltre era stato osservato che l'aumento delle aliquote e l'ampliamento delle basi imponibili determinato dalla trasformazione delle deduzioni dal reddito in detrazioni dall'imposta avrebbero potuto produrre effetti di minore *compliance* proprio in presenza di una strategia non sistematica di contrasto dell'evasione. Positiva risultava, comunque, l'introduzione dell'onere, a carico del Ministro dell'economia e delle finanze, di presentare al Parlamento, entro il 30 settembre di ciascun anno, una relazione sugli obiettivi, le strategie e i risultati della lotta all'evasione fiscale.

In generale, con riferimento alla composizione della manovra la Corte evidenziava come si fosse in presenza di un insieme di provvedimenti numerosi e polverizzati, in termini quantitativi, e molto diversificati, dal punto di vista qualitativo, con effetti di scarsa trasparenza e spesso di contraddizione dell'obiettivo, ripetutamente dichiarato, di semplificazione del sistema e degli adempimenti. Infatti, per l'attuazione di buona parte delle misure introdotte sarebbe stato necessario che da parte del MEF venisse adottata una serie di provvedimenti amministrativi *ad hoc,* in aggiunta a quelli relativi al DL 223 del 4 luglio 2006[8]. Era anche stato sottolineato come le difficoltà e i conseguenti ritardi fossero connessi alle implicazioni del fattore *privacy,* specie per l'utilizzo dei dati personali (anche se spesso ciò è fatto valere dagli interessati a fini meramente strumentali e dilatori). Sotto questo aspetto, particolarmente a rischio apparivano soprattutto i provvedimenti finalizzati al contrasto dell'evasione che spesso comportano l'acquisizione, l'utilizzo e l'incrocio di dati personali - fiscali e non. Peraltro, prima ancora che nei ritardi nell'emanazione dei provvedimenti amministrativi di attuazione, le difficoltà a dare seguito operativo alle intenzioni del legislatore trasparivano già dai continui ripensamenti dello stesso legislatore. E' questo, ad esempio, il caso sia dell'obbligo di trasmissione telematica dei corrispettivi, decisa con il decreto legge 223/2006, ma che la

[8] In proposito da un *dossier* della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento per il programma di Governo: *Provvedimenti attuativi previsti dalla Legge Finanziaria 2007*, stato di attuazione al 31 dicembre 2007) risulta che per il complesso delle funzioni ricoperte il Ministero dell'economia avrebbe dovuto adottare 125 provvedimenti attuativi previsti dalla Finanziaria 2007: al 31 dicembre 2007 ne risultavano adottati 43, pari al 34,4 per cento (in itinere 44 e non adottati 38). Dei 43 adottati 32 sono riconducibili all'area della fiscalità.

finanziaria 2007 aveva fatto slittare al 1° giugno 2008 (e la *finanziaria* 2008 ha ulteriormente rinviato al 1° gennaio 2009), nonché della c.d. "tracciabilità dei compensi", stabilita con il *collegato* fiscale e la cui entrata a pieno regime dalla stessa *finanziaria* 2007 è stata spostata al 2009.

2.3.3. Valutazioni a consuntivo

2.3.3.1. 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 reso disponibile 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, per la maggior parte dei provvedimenti manca allo stesso Dipartimento delle finanze la possibilità di rilevare direttamente i risultati a consuntivo. Infatti, come evidenziato dal predetto Dipartimento a riscontro delle richieste istruttorie della Corte, la validità di un'analisi *ex post* è 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. 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 e il risultato presenta un minor grado di certezza, dovendo necessariamente consistere nel confronto tra due stime.

Relativamente ai provvedimenti di natura fiscale contenuti nella legge finanziaria 2007,

né il Dipartimento, né la Corte hanno pertanto potuto effettuare un'analisi esaustiva, sia per l'assenza di codici tributo diretti assegnati a tutte le misure, sia perché le dichiarazioni fiscali, necessarie per il controllo dei versamenti di cassa del 2007, non sono ancora disponibili. E' evidente che la verifica dei risultati è fattibile ed affidabile solo se si dispone di appositi codici tributo, capitoli di bilancio e nuovi campi nelle dichiarazioni per ogni nuova misura, sempre che, naturalmente, ciò non comporti 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.

2.3.3.2. 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 2007, 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 18 delle circa 100 misure di entrata contenute nella manovra.

Il prospetto che segue evidenzia, in sintesi, i risultati della verifica nell'ambito della quale le misure introdotte dalla *manovra 2007* sono state ripartite in tre gruppi (al netto dei 292 milioni come saldo della soppressione dell'IVA sulle auto aziendali e degli interventi netti per la Sanità, pari a 111 milioni):

1. il primo è relativo a quanto verificato sulla base del consuntivo (versamenti totali) di una serie di capitoli/articoli o con dati e/o stime del Dipartimento delle finanze. Questo insieme per il maggior gettito atteso rappresentava il 42,8 per cento della *manovra* (9.686 milioni) e rappresenta il 36,9 per cento di quanto verificato a consuntivo (7.600 milioni); per il minor gettito le due quote sono, rispettivamente, il 59,4 per cento (3.611 milioni) ed il 54,2 (2.917 milioni);

2. il secondo si riferisce agli effetti della *manovra* considerati quantificati oggettivamente, ma rappresenta una quota molto limitata: intorno al 2 per cento per le maggiori entrate (474 milioni) ed intorno al 3-4 per cento per i minori introiti attesi (206 milioni);

3. il terzo insieme comprende gli interventi per i quali non è stato possibile procedere a verifica. Per le maggiori entrate (12.497 milioni) derivanti dalla *manovra* si concentra in questa

voce il 55,2 della stima iniziale, che sale al 60,8 per cento a consuntivo, mentre per le misure con effetto previsto di minor gettito (2.260 milioni) si passa dal 37,2 per cento della stima iniziale al 42 per cento a consuntivo.

Manovra 2007 - verifica *ex post* interventi con effetto sull'indebitamento netto P.A.

(in milioni)

	MANOVRA 2007		CONSUNTIVO	
INTERVENTI (*)	importo	%	importo	%
Con maggior gettito atteso				
verificato da consuntivo	9.686,4	42,8	7.600,3	36,9
oggettivamente quantificato ex ante	473,7	2,1	473,7	2,3
non verificabile a consuntivo e non oggettivamente quantificabile	12.497,5	55,2	12.497,5	60,8
Totale	**22.657,6**	**100,0**	**20.571,5**	**100,0**
Con minor gettito atteso				
verificato da consuntivo	3.610,8	59,4	2.916,9	54,2
oggettivamente quantificato ex ante	206,3	3,4	206,3	3,8
non verificabile a consuntivo e non oggettivamente quantificabile	2.260,4	37,2	2.260,4	42,0
Totale	**6.077,5**	**100,0**	**5.383,6**	100,0
EFFETTO NETTO	**16.580,1**		**15.187,9**	

(*):al netto saldo soppressione IVA su auto aziendali (pari a 292 milioni) e saldo interventi sanità (per 111 milioni).
Fonte: elaborazione Cdc su dati Rgs, Sistema informativo Rgs - Cdc, e Dipartimento finanze.

La verifica a consuntivo è stata possibile per una serie di misure cui la manovra di bilancio associava una previsione di minori entrate per 3.611 milioni (pari al 59,2 per cento del totale stimato di 6.098. milioni) e di maggior gettito per 9.686 milioni (pari al 42,7 per cento del totale stimato di 22.660 milioni). Il risultato della verifica per questo sotto-insieme di misure porta a rettificare in 2.917 milioni le minori entrate (-694 milioni e –19,2 per cento) e in 7.600 milioni le maggiori entrate (-2.086 milioni e –21,4 per cento).

Rispetto all'analisi dei singoli provvedimenti, sulla base delle analisi condotte dal DF si può, in particolare, rilevare che:

- per la riduzione del cuneo fiscale la norma riduceva l'incidenza del costo del lavoro ai fini dell'IRAP introducendo nuove forme di deduzione dalla base imponibile del tributo avente ad oggetto il costo del personale dipendente. La Relazione tecnica stimava per il 2007 una perdita di cassa di 2.450 milioni come acconto. Dall'analisi dei versamenti di acconto, e come indicato nella Ruef per il 2008, si evince che una parte sostanziale dei contribuenti non hanno tenuto conto di tale riduzione in sede di acconto, per un importo che si stima pari a circa 1 miliardo, rinviandone, quindi, la fruizione al momento del versamento del saldo, nel 2008;

- le misure in materia di studi di settore prevedevano, tra l'altro, interventi sulla cadenza delle revisioni degli studi e l'introduzione degli INE (indicatori di normalità economica). La RT stimava per il 2007 un maggior gettito, in termini di cassa, pari a 3.288 milioni, 1.600 dei quali riconducibili ad un effetto diretto, termine con il quale si intende l'adeguamento effettuato dal contribuente in sede di dichiarazione nel caso in cui i ricavi contabilizzati risultino inferiori alle soglie di congruità. In questo caso, il contribuente integra i versamenti dovuti per IVA ed imposte dirette. I versamenti per adeguamenti ai fini IVA sono imputati ad uno specifico codice tributo. Sulla base dei versamenti a tale codice tributo, è stato stimato, con un elevato grado di affidabilità, un effetto diretto di gettito complessivo per IVA, IRAP, IRE ed IRES di 1.019 milioni rispetto ai 1.600 previsti. Ad oggi non è, invece, possibile effettuare alcuna revisione della stime dell'effetto indiretto riconducibile all'adeguamento naturale del contribuente durante l'intero corso dell'anno fiscale (è il caso in cui le registrazioni contabili risulteranno interamente compatibili con i parametri degli studi di settore).

Al di là degli effetti di questi due interventi, al peggioramento dell'effetto netto - da 6.076 a 4.683 milioni (-2.780 milioni e-45,7 per cento) - per gli interventi con minor gettito atteso hanno soprattutto contribuito le misure sulle imposte di registro, ipotecaria, catastale, per le quali si sono registrati maggiori versamenti per 571 milioni (a fronte di minori introiti attesi per 59 milioni), e l'esenzione dalle tasse automobilistiche per il riacquisto di vetture "euro 4", dalla quale era previsto un minor gettito di 66 milioni e si è, invece, registrato un maggior gettito per 124 milioni. Per i provvedimenti con un'attesa di maggiori entrate, l'apporto negativo è venuto dalla misura relativa al Fondo erogazione del TFR, per il quale a fronte di un maggior gettito di 5.938 milioni, si è registrata un'entrata pari a 3.407 milioni, mentre in positivo hanno contribuito: il comparto dei giochi, per i quali il maggior gettito atteso di 801 milioni è risultato pari a +1.474, ed i provvedimenti relativi alle imposte ipotecaria, catastale e di registro per le successioni e le donazioni, con un maggior gettito di 449 milioni, a fronte dei 99 attesi.

Interventi verificabili sulla base dati a consuntivo

(in milioni)

MANOVRA 2007: EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO P.A.		GETTITO	
INTERVENTI CON MINORI ENTRATE ATTESE (*)	**importo**	**VERIFICATO A CONSUNTIVO**	**RETTIFICATO CON DATI CONSUNTIVO**
Proroga agevolazioni fiscali	**770,47**		**820,4**
Metano usi industriali e civili (1)	109,7	capp.1412 e 1421 (metano autotrazione e imposta consumo): -**76,5**	76,5
IRAP agricoltura (2)	348,1		409,9

MANOVRA 2007: EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO P.A.		GETTITO	
IRE, IVA:ristrutturazioni edilizie (2)	154,5		146,0
Piccola proprietà contadina (2)	112,5		144,0
Esenzione gasolio Trieste ed Udine (2)	13,3		11,6
Detrazioni per spese frequenza asili nido (2)	32,4		32,4
Misure per lo sviluppo	**2.770,7**		**2.211,2**
interventi di riduzione del cuneo ed incentivi all'occupazione femminile nelle aree svantaggiate (2)	2.450,0		1.450,0
Successioni (1)	39,1	cap. 1239 (imposta successioni e donazioni):**+86,6**	86,6
Vendita immobili uso abitativo: imposta registro su valore catastale (1)	18,0	cap 1243 (diritti catastali e di scritturato): **+107,4**	107,4
Registro, ipotecaria, catastale: aliquota agevolata trasferimenti aree edilizie (1)	59,0	capp.1201(imposta di registro) e cap. 1206 (imposta sostitutiva...): **+571,5**	571,5
Riduzione accisa metano autotrazione (1)	5,0	cap 1412 (imposta metano autotrazione):**-1,1**	1,1
Società agricole: agevolazioni fiscali per perdite eventi naturali (2)	33,8		0,0
Esenzione tasse automobilistiche riacquisto "euro 4" (2)	65,7		-123,9
IRE-agevolazioni tributarie riqualificazione energetica degli edifici (2)	6,5		9,0
Abolizione sostitutiva plusvalenze terreni edificabili (2)	51,6		70,0
Agevolazioni associazioni culturali (2)	5,0		0,0
IVA - detrazioni turismo congressuale (2)	37,0		39,5
Altri provvedimenti	**69,6**		**-114,7**
Accisa GPL carburante (1)	69,6	cap. 1410 (accisa e imposta erariale di consumo...): **-114,7**	-114,7
TOTALE MINORI ENTRATE	**3.610,8**		**2.916,9**
INTERVENTI CON MAGGIORI ENTRATE ATTESE (*)	**importo**		
Fiscalità locale	**1.038,0**		**1.004,1**
IRE - addizionale comunale variazione aliquota compartecipazione (2)	500		310,0
Bollo auto: modifica importi (3)	538,0	Tasse automobilistiche: maggiori incassi **+694,1**	694,1
Misure antievasione	**1.710,0**		**1.189,0**
Accertamento e contrasto evasione ed elusione fiscale - studi di settore: effetto diretto (2)	1.600,0		1.019,0
Condomini: ritenute sui corrispettivi dovuti dal condominio all'appaltatore (2)	110,0		170,0
Entrate volontarie	**801,4**		**1.473,8**
Giochi (1)	801,4	UPB 1.1.10 (lotto, lotterie e altre attività gioco):incremento rispetto 2006:+1.609,1 mln. Con rettifica proventi del lotto al netto spesa (cap 1634 - MEF, assegnazioni all'AAMS per la gestione servizio gioco del lotto): **+1.473,8**	1.473,8
Altri provvedimenti	**100,0**		**77,6**
Incremento aliquota tassazione tabacchi lavorati (1)	100,0	cap. 1462 (imposta consumo tabacchi...): **+77,6**	77,6
Previdenza	**5.938,0**		**3.406,8**

MANOVRA 2007: EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO P.A.		GETTITO	
Fondo erogazione TFR inoptato: istituzione presso l'INPS (4)	5.938,0	cap 3331 (versamenti corrispondenti alle risorse accertate sul fondo per l'erogazione ai dipendenti settore privato deiTFR ...):versamenti totali per **3.406,8**	3.406,8
Imposte ipotecaria, catastale e di registro: successioni e donazioni (1)	**99,0**	cap 1210 (imposta ipotecaria): **+449**	**449,0**
TOTALE MAGGIORI ENTRATE	**9.686,4**		**7.600,3**
EFFETTO COMPLESSIVO: MAGGIORI ENTRATE	**6.075,6**	**EFFETTO COMPLESSIVO RETTIFICATO: MAGGIORI ENTRATE**	**4.683,4**

(1): fonte: Sistema informativo Rgs - Cdc; differenza versamenti totali 2007 -2006.
(2): fonte: MEF - Dipartimento delle finanze (analisi ex post degli effetti di gettito).
(3): fonte: incassi SIOPE, comparto Regioni dati al 30 maggio 2008.
(4): fonte Sistema informativo Rgs - Cdc, versamenti totali 2007.
(*): fonte:MEF - Rgs.

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 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 è pari, in termini assoluti, a 206 milioni, ed incide per solo 3,4 per cento sul totale delle originarie previsioni della manovra. Per quanto riguarda le maggiori entrate, gli stessi valori sono rispettivamente pari a 473,7 milioni ed al 2,1 per cento.

Interventi con gettito oggettivamente quantificato ex ante

(in milioni)

MANOVRA 2007 - EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO P.A.		
Interventi con minori entrate attese (*)	**importo**	**%**
Abolizione sostitutiva plusvalenze terreni edificabili	51,6	25,0
Incremento deduzioni forfetarie per autotrasporto	120,0	58,2
Esenzione aumento bollo veicoli alimentazione alternativa	34,7	16,8
Totale	**206,3**	**100,0**
Interventi con maggiori entrate attese (*)	**importo**	%
Recupero della base imponibile	**77,0**	**16,3**
Incremento imposta sostituitiva cessioni a titolo oneroso immobili e terreni	77,0	
Ambiente	**185,0**	**39,1**
Riassegnazione entrate danno ambientale	185,0	
Altri interventi	**211,7**	**44,7**
IRES-IRE equiparazione telefonia fissa e mobile (deducibilità ammortamento)	102,7	
Aumento tariffe motorizzazione	50,0	
Canoni autostrade	16,0	
Canone pedaggi - ANAS	40,0	
Canoni demanio aeroportuale	3,0	
Totale	**473,7**	**100,0**
EFFETTO COMPLESSIVO: MAGGIORI ENTRATE	**267,4**	

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

Gli interventi non verificabili a consuntivo e non univocamente ed oggettivamente calcolabili *ex ante* rappresentano, come già detto, una quota rilevante, pari a 2.260 milioni per le minori entrate (37,2 per cento) ed a 12.497 milioni per le maggiori entrate (55,2 per cento). Si tratta pertanto di una componente le cui effettive variazioni di gettito a consuntivo riuscirebbero, almeno in una certa misura, ad incidere 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 dei 66 interventi censiti in tre livelli (Alto, Medio e Basso), a seconda del diverso grado di "non verificabilità" e "non quantificabilità".

I risultati di questo esercizio consentono, innanzitutto, di verificare un'equa distribuzione fra i tre livelli del numero degli interventi. 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 medio. Per contro, gli interventi che denotano un più marcato grado d'incertezza nella verifica dei risultati presentano, nell'insieme, le dimensioni più contenute e incidono per poco più di un quarto (2,6 miliardi) sulla riduzione dell'indebitamento netto (10,2 miliardi) previsto per il comparto.

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

(in milioni)

	Livello Alto	
Effetto su indebitamento	*numero*	*importo*
Minore entrata	10	984,4
Maggiore entrata	7	2.387,6
Saldo		1.403,2
	Livello Medio	
Effetto su indebitamento	*numero*	*importo*
Minore entrata	19	1.003,9
Maggiore entrata	7	4.806,6
Saldo		3.802,7
	Livello Basso	
Effetto su indebitamento	*numero*	*importo*
Minore entrata	16	272,2
Maggiore entrata	7	5.303,3
Saldo		5.031,1
	In Complesso	
Effetto su indebitamento	*numero*	*importo*
Minore entrata	45	2.260,5
Maggiore entrata	21	12.497,5
Saldo		10.237,0

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

Fra gli interventi ad alto livello di non verificabilità rientrano misure di sgravio la cui quantificazione riflette l'incertezza di molteplici variabili (i 243 milioni imputati ai *fringe benefit* relativi all'uso di auto aziendali) ovvero le scelte riservate ai singoli lavoratori (è il caso dei tre provvedimenti intestati al settore previdenziale, per oltre 500 milioni di minori entrate, riferiti allo sviluppo della previdenza complementare e alle opzioni connesse al nuovo regime del TFR).

Ma è fra le maggiori entrate che si annidano le più elevate difficoltà di pervenire ad un riscontro degli effetti di gettito attesi. Le misure che fanno derivare oltre 570 milioni dall'aggiornamento del catasto terreni e dal controllo sui redditi e gli immobili rurali e quelle mirate al riclassamento delle unità immobiliari e alla rivalutazione dei coefficienti catastali (130 milioni) sono accomunate da un elevato tasso di non verificabilità e, non di rado (è il caso dei

controlli demandati all'Agenzia del Territorio) di aleatorietà . Allo stesso modo, difficoltà di un adeguato riscontro si possono ipotizzare per i 1200 milioni riconducibili al potenziamento dell'attività di riscossione (non accompagnati, peraltro, dalla quantificazione dei correlati e aggiuntivi oneri di funzionamento), come per gli oltre 500 milioni attesi dalle disposizioni in materia di immobili. La classificazione in tale sottocategoria delle maggiori entrate (506 milioni) attese dal contrasto alle frodi IVA sui veicoli d'importazione riflette, poi, l'incertezza di una stima che, da un lato, ha assegnato alla nuova normativa tutta l'evasione settoriale (ignorando, dunque, gli effetti riconducibili alle norme sulla tracciabilità dei veicoli introdotte dalla legge finanziaria 2005) e, dall'altro, non ha tenuto in alcuna considerazione il minor gettito legato all'ipotesi che, alla ridotta possibilità di evasione (con conseguente aumento del prezzo dei veicoli in parola) possa corrispondere un riorientamento dell'acquirente su modelli meno costosi. Infine, la difficoltà di riscontro risulta massima per i 360 milioni di maggiori entrate che dovevano essere assicurati dall'obbligo di indicare i dati ICI nella dichiarazione dei redditi.

Fra le 26 misure cui è stato riconosciuto un livello intermedio (B) di non verificabilità, le 19 riconducibili a minori entrate cifrano poco più di un miliardo di euro. La metà di tale importo è dovuta agli sgravi connessi alla riforma IRE 2007, secondo quanto emerge dal ricorso ad un modello di micro simulazione: l'unica informazione su cui può essere basata una quantificazione che rappresenta la sintesi del colossale effetto redistributivo associato alla riforma. Dubbi si rilevano, poi, in ordine ad una possibile sottostima delle minori entrate derivanti dall'estensione agli impieghi di gas metano nella distribuzione commerciale delle agevolazioni previste per gli usi industriali; e ciò a seguito della mancata enucleazione della categoria dei "grandi utilizzatori", destinataria (ora anche nella distribuzione commerciale) di un'agevolazione aggiuntiva.

Meno numerose (appena 7), ma ben più corpose (oltre 4,8 miliardi nel complesso), le misure che prospettano maggiori entrate e che soffrono di media difficoltà di verifica ex post. Si va dall'elevato (1.688 milioni) effetto indiretto (maggiore *compliance*) atteso dagli studi di settore al maggior gettito (oltre 460 milioni) derivanti da una più intensa attività di controllo e accertamento, agli oltre 1,5 miliardi riconducibili all'estensione ai fabbricati strumentali acquisiti in leasing della più restrittiva disciplina dell'ammortamento introdotta, in via generale, dal DL 223/2006. In tutti questi casi è arduo disporre *ex post* di quantificazioni che riflettano il concreto operare dell'Amministrazione finanziaria e il comportamento tenuto dai contribuenti.

Infine, fra le 23 misure classificate con difficoltà di verificabilità bassa (B) spicca quella che si concretizza nell'aumento delle aliquote contributive per l'intera platea dei lavoratori (dipendenti, artigiani, commercianti, parasubordinati, ...): anche se non nell'immediato, gli oltre

4 miliardi di maggior gettito atteso potranno trovare riscontro sia a livello macroeconomico sia a livello degli enti previdenziali coinvolti. Analoga la valutazione operata – e confortata dall'accelerazione registrata dagli incassi da ruoli - per i 1200 milioni di maggior gettito atteso dal potenziamento dell'attività di riscossione. Fra le minori entrate con ridotta difficoltà di verifica a consuntivo compaiono, invece, alcune misure (estensione agevolazione imposta registro commisurata al valore catastale, determinazione imponibile IRE cittadini Campione d'Italia, correzione retroattiva riporto perdite e correzione retroattiva trasparenza fiscale) che, sostanzialmente, configurano una correzione (quando non un azzeramento) di norme assunte con il DL 223/2006; in tutti questi casi, il minor gettito atteso risulta speculare al maggior gettito a suo tempo stimato.

Sulla base della verifica incompleta che è stato possibile compiere, e che ha riguardato il 62,6 per cento dell'importo previsto di minori entrate e il 44,8 per cento di maggiori entrate, l'effetto netto complessivo della manovra, previsto *ex ante* in +16.562 milioni, risulterebbe ridimensionato, a consuntivo, a +15.188 milioni (-1.374 milioni).

A conclusioni più negative si perverrebbe ove si ipotizzasse che una parte dei provvedimenti il cui effetto di gettito non è verificabile né oggettivamente quantificabile a consuntivo possa non realizzarsi compiutamente. Si consideri, in proposito, la seguente alternativa:

- applicando a tale componente gli stessi coefficienti di scostamento risultanti per i provvedimenti per i quali la verifica è stata possibile, l'effetto netto della manovra scenderebbe al di sotto dei 13 miliardi (12.929,9 milioni), con un minor gettito aggiuntivo rispetto al previsto, quindi, di 3.632 milioni;
- ipotizzando che lo scostamento che dovesse emergere per tale componente possa assumere le dimensioni della quota di interventi classificata ad alto rischio di verificabilità, l'effetto netto della manovra scenderebbe a poco più di 13,8 miliardi (13.784,7 milioni), e il minor gettito aggiuntivo, rispetto alle previsioni, di quasi 2,8 miliardi di euro (2.795,4 milioni).

Interventi con gettito non verificabile a consuntivo e non oggettivamente quantificabile

(in milioni)

Interventi con minori entrate attese (*)	importo	livello
Detrazioni carichi di famiglia	1,3	A
Fringe benefits auto aziendali - IRE	243,0	A
IRE- no tax area residenti estero	-43,0	A
Società di comodo	62,6	A
Credito imposta rottamazione veicoli promiscui	4,5	A
Esenzione IVA concessionari riscossione	5,0	A
Estensione sospensione quota TFR versata a fondo	60,0	A
Fondo erogazione TFR	174,0	A
Fondo erogazione TFR	323,0	A
Riduzione premi INAIL	154,0	A
Totale A	**984,4**	
Detrazione redditi lavoro dipendente a tempo determinato	42,5	B
Vendita immobili uso abitativo: imposta registro su valore catastale	18,0	B
IRE-Campione d'Italia	39,5	B
Esenzione accisa autoconsumo imprese agricole	1,0	B
Agricoltura: crediti di imposta	10,0	B
IRES - Correzione retroattiva riporto perdite	26,3	B
Agevolazioni bollo motoveicoli	1,7	B
Tasse automobilistiche: veicoli M1, N1	36,0	B
Esenzione borse di studio stranieri	2,1	B
IVA- esenzione prestazioni sanitarie (detenuti e soggetti senza fissa dimora)	1,0	B
IRE - trattamento dei contributi versati a fondo pensione	1,0	B
Correzione retroattività trasparenza fiscale (IRES-IRE)	11,1	B
Fondo personale Amm.ne finanziaria	2,0	B
Sgravi contributivi procedure concorsuali	10,0	B
Agevolazioni contributi Catania	30,0	B
Sgravi contributivi: regolazioni debiti crediti imprese v/o INPS	40,0	B
Totale B	**272,2**	
Agevolazioni IPAB	2,0	M
Agevolazioni pesca costiera e lagunare	45,8	M
Emulsioni stabilizzate	8,9	M
Gasolio riscaldamento zone montane	51,9	M
Credito di imposta reti teleriscaldamento (biomassa ed energia geotermica)	8,7	M
Gasolio e GPL zona climatica E	18,1	M
Esenzione accise gasolio serre	22,9	M
Compensazioni contributi al SSN versati dagli autotrasportatori	70,5	M
Concorrenza al reddito imponibile deducibilità IRE contributi assistenza sanitaria	7,2	M
Sgravi fiscali	482,0	M
IVA cooperative aliquota 4%	30,0	M
Riduzione accisa apicoltori	3,0	M
Agevolazioni produzione biocarburanti	1,0	M
Accisa gas metano per usi industriali	128,4	M
Agricoltura: IVA-Contribuenti in franchigia	8,0	M
Esenzione IVA collegi universitari	2,0	M
IVA territorialità prestazioni intermediari	3,5	M
Aliquote contributive assistenza domiciliare	95,0	M
Minori entrate ENPALS	15,0	M
Totale M	**1.003,9**	

TOTALE MINORI ENTRATE	**2.260,4**	
Interventi con maggiori entrate attese (*)	**importo**	**livello**
IRES - Pronti contro termine	0,9	*A*
Agricoltura: aggiornamento catasto terreni	570,8	*A*
ICI - Disposizioni in materia di catasto	130,0	*A*
Indicazione dati ICI nella dichiarazione dei redditi e pagamento mediante F24	360,0	*A*
IVA - Frodi Veicoli	506,0	*A*
Misure a favore sviluppo, efficienza energetica e sostenibilità ambientale	310,2	A
Disposizioni in materia di immobili, demanio marittimo ed altri beni pubblici; valorizzazione patrimonio pubblico	509,7	*A*
Totale A	**2.387,6**	
Misure in materia di riscossione (potenzamento attività, compensazione ruoli rimborsi)	1.200,0	*B*
Addizionale comunale consumo energia elettrica	5,0	B
Società Investimento Immobiliare Quotate (SIIQ) - regime fiscale speciale	11,4	*B*
IVA - Deduzioni spese digitale terrestre	23,9	*B*
Distretti produttivi	50,0	*B*
Incremento aliquote contributive pensionistiche	4.007,0	*B*
Aliquote contributive assistenza domiciliare	6,0	*B*
Totale B	**5.303,3**	
Ammortamento di beni immobili in *leasing*	1.529,0	*M*
Accertamento e contrasto evasione ed elusione fiscale - studi di settore: effetto indiretto	1.688,0	*M*
Maggiore attività di accertamento e controllo: IRE, IRES, IVA , altre Il.DD.	460,4	*M*
Contrasto abusi agevolazioni autovetture portatori handicap	26,7	*M*
Compensazioni titolari partita IVA	370,0	*M*
Rottamazione o sostituzione veicoli inquinanti: IVA	429,5	M
Ristrutturazione Il.DD.: riforma IRE	303,0	M
Totale M	**4.806,6**	
TOTALE MAGGIORI ENTRATE	**12.497,5**	

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

2.3.3.3. Un caso particolare di valutazione ex post degli effetti di maggior gettito riguarda il pacchetto dei provvedimenti antievasione (5.121 milioni di maggiori entrate attese) - non supportato da specifici dati di consuntivo – e le misure in materia di riscossione (1.200 milioni).

In proposito, la Banca d'Italia[9], nel quantificare le determinanti dell'aumento di pressione fiscale (salita di 1,2 punti, fino al 43,3 per cento) registrato nel 2007, stima che circa un punto (l'80 per cento) sia riconducibile a misure discrezionali, comprese quelle volte all'ampliamento delle basi imponibili e al contrasto all'evasione e all'elusione fiscale. Il restante 20 per cento (due decimi di punto) sarebbe, invece, solo in minima parte attribuibile alla congiuntura e rifletterebbe modifiche nella composizione delle basi imponibili e nei comportamenti dei contribuenti riguardo al grado di adesione alla normativa fiscale. A conforto di tale interpretazione si richiamano i lusinghieri risultati conseguiti dall'imposta sulle società (IRES),

[9] Bollettino Economico n. 52, aprile 2008; Relazione Annuale 2007, maggio 2008.

cresciuta del 28 per cento, e dalla componente IRE versata in autotassazione, prelevata sui lavoratori autonomi e sulle piccole imprese, cresciuta del 18,8 per cento: in entrambi i casi, la ripresa dell'attività economica nel 2006 si è riflessa nel gettito fiscale anche grazie alle norme sugli studi di settore e ai provvedimenti di lotta all'evasione e all'elusione fiscale varati a partire dal 2006. E, d'altra parte, anche il ritmo di crescita dell'IVA, é risultato significativamente superiore a quello della variabile economica (i consumi) che meglio ne approssima la base imponibile: in conseguenza, certamente, di una ricomposizione della domanda in direzione di beni soggetti ad aliquote più elevate (a fronte del calo dei consumi di beni alimentari sono cresciuti significativamente gli acquisti di beni durevoli); ma anche per effetto degli interventi volti al recupero di aree di evasione e di elusione.

Valutazioni più analitiche sugli effetti di maggior gettito collegati alla lotta all'evasione provengono dal MEF e sono contenute, in un caso, nella Relazione al Parlamento del MEF - "I risultati della lotta all'evasione" (ottobre 2007) e, più recentemente (marzo 2008), nella Relazione Unificata sull'economia e la finanza pubblica per il 2008. Pur essendo il frutto di un analogo approccio metodologico, i risultati delle due stime divergono significativamente. A distanza di sei mesi, il maggior gettito, rispetto alle previsioni, passa dai 25,5 miliardi (al lordo di 5,5 di *una tantum*) della stima di ottobre 2007 ai 27,2 miliardi (al netto delle una tantum) del consuntivo; come dire, 7, 2 miliardi in più. L'accresciuta performance registrata a consuntivo sembra, tuttavia, riconducibile soprattutto all'evoluzione macroeconomica e a manovre tributarie, escluse quelle antievasione/antielusione (17,9 miliardi, al netto di *una tantum*). Al contrario, il maggior gettito residuo ascritto all'azione di contrasto all'evasione ed elusione si riduce, a sei mesi di distanza, di quasi un quarto (da 12,1 a 9,3 miliardi), quasi esclusivamente a causa del crollo (da 6,7 a 4,0 miliardi) degli effetti della *tax compliance*. Queste differenze, che non trovano spiegazione in sostanziali mutamenti del quadro 2007[10], sembrano riflettere soprattutto le difficoltà di stima anche *ex post* dei recuperi di gettito evaso[11].

[10] In realtà, un mutamento di prospettive era intervenuto e riguardava il rallentamento dell'economia: la crescita del Pil 2007, quantificata a consuntivo nell'1,5 per cento, era stimata a 1,9 a settembre 2007 (Relazione revisionale e programmatica). Tale decelerazione sembra recepita nella valutazione dell'extragettito operata dalla Ruef (14,9 miliardi, rispetto ai 15,9 di sei mesi prima); in realtà, la stima Ruef, al netto delle entrate *una tantum*, risulta oggettivamente più elevata della stima illustrata al Parlamento sei mesi prima (al lordo delle *una tantum*).

[11] Relazione Unificata sull'economia e la finanza pubblica per il 2008, p. 10.

Cause aumento del gettito erariale lordo dello Stato 2007: valutazioni a confronto

(in miliardi)

	Relazione risultati lotta evasione	***Ruef***
	(ottobre 2007)	(marzo 2008)
Totale aumento stimato	25,5 (*)	27,2 (**)
Crescita PIL	15,9	14,9
Una tantum e fattori eccezionali	-5,5	0 *
Manovre permanenti stimate (escluso misure antielusione/evasione)	3,0	3,0
Residuo e *tax compliance*	12,1	9,3
- Misure antielusione/evasione manovra 2007	5,4	5,3
- Altro recupero di base imponibile/*tax compliance*	6,7	4,0

(*):al lordo di prelievi *una tantum* e di fattori eccezionali.
(**): al netto di prelievi *una tantum* e di fattori eccezionali.
Fonte: MEF, Relazione al Parlamento sui risultati della lotta all'evasione (ottobre 2007); MEF, Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica (marzo 2008)

Le difficoltà riguardano, in particolare, l'identificazione e l'interpretazione del cosiddetto residuo, ossia dell'extragettito non riconducibile né all'evoluzione dell'economia né a sopravvenute modifiche normative. E interessano sia la valutazione a consuntivo degli effetti di manovre antievasione/antielusione, sia la misurazione del tasso di adempimento spontaneo dei contribuenti. Se ne ha una riprova allorquando, per spiegare, il recupero di base imponibile attribuito alla *tax compliance* (6,7 miliardi), nella Relazione del MEF sui risultati della lotta all'evasione si richiama l'andamento positivo di alcuni indicatori di *tax compliance* (l'accelerazione del gettito registrata in alcuni dei settori considerati a più alto rischio di evasione, come il comparto delle costruzioni, dei servizi immobiliari e del commercio) e l'effetto deterrenza riconducibile ad alcuni interventi specifici (come la chiusura temporanea degli esercizi commerciali per mancata emissione degli scontrini fiscali).

Sempre secondo la Relazione, sul fronte del contrasto all'evasione è stata posta in atto una riorganizzazione delle attività di controllo con risultati positivi sia in termini di attività di accertamento che di riscossione: a tal proposito si evidenziava come nei primi nove mesi del 2007 il numero dei controlli sostanziali equivalenti fosse aumentato del 34 per cento rispetto allo stesso periodo del 2006 e si stimava che la nuova struttura di riscossione avrebbe comportato nel 2007 un aumento nel gettito derivante dall'attività di accertamento e controllo di circa il 21 per cento.

I dati di consuntivo forniti dall'Agenzia delle entrate indicano che per l'intero anno 2007 i controlli effettivi sono in realtà aumentati del 16,3 per cento (da 429.378 a 499.367). Sulla base dei dati del rendiconto, poi, l'importo entrate da accertamento e controllo (al netto dei versamenti per il condono) risulta di 43.895 milioni in termini di accertamenti (-3.937

milioni e -8,23 per cento), ma di 4.275 milioni in termini di riscosso di competenza (+218 milioni e +5,39 per cento) e 6.902 milioni in termini di riscossioni totali (+1.122 milioni e +19,41 per cento). Si tratta di dati che sembrano evidenziare un minore rendimento dei controlli in termini di accertato, ma un miglioramento della loro qualità, espressa dall'aumento dell'indice di riscossione (dall'8,48 per cento del 2006 al 9,74 per cento del 2007). La notevole crescita del riscosso totale sembra a sua volta indicare l'accresciuta capacità di riscossione dei residui collegata al riordino del sistema di riscossione ed all'ormai consolidata operatività di Equitalia.

I dati del consuntivo trovano riscontro nei risultati resi noti dalla stessa Equitalia S.p.A.[12] nel corso del 2007 sul fronte del contrasto all'evasione da riscossione con il progressivo consolidamento della struttura organizzativa e grazie anche ai maggiori carichi affidati dai creditori negli ultimi due anni: le riscossioni da ruoli erariali e previdenziali sono cresciute del 51 per cento rispetto al 2006, per complessivi 5,4 miliardi, di cui 3,3 relativi ai ruoli erariali (Agenzie entrate e dogane) e 2,1 a quelli previdenziali (INPS e INAIL). Se si considerano anche gli incassi da ruoli di altri enti pubblici statali e locali, il totale delle riscossioni da ruolo sale a 6,7 miliardi. A parte la persistente necessità di un miglioramento della qualità dei ruoli stessi, va notato come nel 2007 non sia stato possibile utilizzare alcuni degli strumenti di riscossione coattiva introdotti nel corso del 2006 (decreti legge nn. 223 e 262), ed in particolare: la compensazione ruoli – rimborsi e la sospensione dei pagamenti di somme iscritte a ruolo di importo superiore a 10 mila euro da parte delle PP.AA. nei confronti dei soggetti morosi, misure per le quali non sono stati emanati i provvedimenti attuativi; la facoltà di accesso ai dati trasmessi all'Anagrafe tributaria dalle banche e dagli altri operatori finanziari, in quanto le procedure necessarie alla ricezione degli stessi sono state completate solo alla fine dell'anno. Invece l'ampliamento delle categorie di crediti pignorabili presso terzi ne ha consentito incassi più rapidi.

Gli elementi di cui si dispone – a cominciare dalla crescita dell'IVA ben al di sopra di quella dei consumi ad aliquote invariate – consentono di ritenere che ci troviamo effettivamente in presenza di risultati positivi correlati all'azione di contrasto dell'evasione, anche in termini di crescente adesione spontanea all'adempimento dell'obbligazione tributaria da parte dei contribuenti. Sulle dimensioni del maggior gettito dovuto a comportamenti più virtuosi da parte dei contribuenti sono state formulate, come si è visto, stime ufficiali che, pur nella loro

[12] *Relazione sulle attività svolte nel 2007*, febbraio 2008.

accuratezza, sono tuttavia soggette al limite di non poter distinguere quanta parte del maggior gettito non spiegato dalla crescita del PIL e dalle innovazioni legislative sia attribuibile alla maggiore adesione spontanea e quanta, invece, dipenda da inevitabili approssimazioni ed errori di stima. Di qui i rischi connessi all'eventuale utilizzo di un extra gettito così quantificato per finanziare nuovi e permanenti impegni di spesa.

D'altra parte, pur dando atto dei positivi risultati conseguiti in tema di contrasto all'evasione, si devono anche ribadire le preoccupazioni già espresse dalla Corte in sede di analisi della manovra per l'esercizio 2008[13] in merito alle modifiche apportate dalla finanziaria 2008 (art. 1, commi 252–254) alle modalità di elaborazione e di applicazione degli studi di settore, che, a seguito delle innovazioni introdotte nel corso del 2007, sono venuti a perdere qualsiasi automatismo ai fini dell'accertamento. Si prevede infatti che, ai fini dell'accertamento, ricada sull'Agenzia delle entrate l'onere della prova per avvalorare l'attribuzione dei maggiori ricavi o compensi derivanti dagli indicatori di normalità economica (INE). La stessa Agenzia, peraltro, con la circolare n. 5/E/2008, interpretando le nuove disposizioni in uno con quelle già dettate dal DL 81/2007, ha riconosciuto che non solo gli indicatori di normalità economica, ma gli stessi studi di settore, anche per la parte non influenzata dagli INE, rappresentano una presunzione semplice, dotata sì dei requisiti della gravità, della precisione e della concordanza, ma che, tuttavia, possono legittimare l'accertamento solo con l'apporto di ulteriori elementi che l'Ufficio dovrà acquisire e far valere in contraddittorio con il contribuente. Ciò va tanto più sottolineato in considerazione del fatto che, come si è prima visto, a fronte di un maggior gettito stimato ex ante per 1.600 milioni, l'effetto diretto di adeguamento operato direttamente dai contribuenti alle soglie di congruità degli studi a consuntivo risulta ridimensionato di oltre un terzo – ad un solo miliardo.

Preoccupanti passi indietro vanno paventati anche sul piano dell'organizzazione amministrativa, per gli effetti di incertezza e di conflittualità che si potrebbero manifestare con l'applicazione del nuovo regolamento del MEF[14], che, nel mutare in Dipartimento delle finanze la denominazione del Dipartimento delle politiche fiscali, gli attribuisce poteri sia di coordinamento del Comitato guida - concepito come un vero e proprio canale di governo della macchina fiscale - sia di emanazione di direttive interpretative della legislazione tributaria, vincolanti per l'Agenzia delle entrate. In altri termini, è' concreto il rischio che il Dipartimento

[13] Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre – dicembre 2007.
[14] D.P.R. 30 gennaio 2008, n. 43.

finisca con l'interferire nella gestione delle Agenzie fiscali, che potrebbero così perdere la compiuta autonomia operativa e la conseguente piena responsabilità per i risultati conseguiti, con un ritorno, più o meno surrettizio, a vecchie logiche organizzative di tipo gerarchico - burocratico che prima la legge 358/1991 di ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria e poi il decreto legislativo 300/1999 erano faticosamente riusciti a superare.

Né rassicurante appare la vicenda dell'assunzione da parte dell'Agenzia delle entrate di nuovo personale da destinare ai controlli, ma con il vincolo di utilizzare anche gli idonei di precedenti concorsi, quasi si trattasse del riconoscimento di diritti soggettivi di singoli e non già dall'attenta e severa ricerca di persone dotate di elevata professionalità ed attitudine ad operare nell'area dei controlli fiscali, non solo per moltiplicarli, ma anche e soprattutto per migliorarli.

2.4. La gestione delle entrate nel 2007

2.4.1. Evoluzione delle principali componenti delle entrate finali

Il dato caratterizzante del Rendiconto delle entrate finali 2007 è rappresentato dalla continuazione della crescita nominale degli accertamenti (+4,09 per cento e +19.628 milioni, da 480.043 a 499.671 milioni), in netto calo rispetto a quella dell'esercizio precedente (+11,11 per cento e +48.010 milioni), ma ben più elevata di quella modestissima dell'esercizio 2005 (+1,23 per cento). La contenuta dinamica delle entrate finali si spiega con quella delle entrate tributarie (+3,45 per cento), anch'essa fortemente ridimensionata rispetto a quella ben più rilevante dell'esercizio precedente (+13,63 per cento), e con la quasi stagnazione delle entrate extra tributarie (+1,28 per cento a fronte del +10,55 per cento dell'esercizio 2006). Un contributo molto positivo (+218,6 per cento e +4.200 milioni) è per converso venuto dalle entrate di Titolo III (grazie all'entrata straordinaria di circa 3,6 miliardi dovuta alla riduzione del capitale della SACE), che nell'esercizio precedente avevano, invece, fatto registrare un calo del 80,93 per cento, corrispondente, in valori assoluti, a –8.154 milioni.

Minore la differenza fra i due esercizi per ciò che riguarda la crescita delle riscossioni di competenza: +5,01 per cento nel 2007 (+21.465 milioni in valore assoluto) rispetto a +7,05 per cento del 2006. Il dato positivo è che il riscosso sia cresciuto più dell'accertato, diversamente dall'esercizio 2006, quando, invece, le stesse riscossioni erano, sì, aumentate in misura notevole, ma sensibilmente al di sotto dell'accertato. Con la conseguenza di una quota di accertamenti riscossi che nel 2007 risulta superiore a quella del 2006 (90,06 per cento rispetto a 89,27 per cento), ma comunque al di sotto della media degli anni precedenti (92,66 per cento nel

2005, 93,48 nel 2004 e ben 94,68 per cento nel 2004), tenendo tuttavia conto che si tratta di esercizi influenzati dai versamenti per il condono. Praticamente invariato il livello del riscosso residui al lordo del da versare degli esercizi precedenti (passato da 17.967 a 18.068), mentre va registrato un dato negativo – sia pure contenuto nei limiti di 126 milioni – per la riscossione dei residui al netto del da versare totale dell'esercizio precedente. E ciò, dopo la notevole riduzione del 2006 (-89,07 per cento, da 3.980 a 425 milioni).

Da notare, altresì, l'analogo aumento (tuttavia ad un livello inferiore a quello delle riscossioni) dei versamenti di competenza (+4,88 per cento, a fronte di +6,70 per cento per cento dell'esercizio precedente), l'aumento dei versamenti residui (+14,32 per cento, dopo la diminuzione del 10,89 per cento dell'esercizio 2006) e la conseguentemente più sostenuta crescita dei versamenti totali (+5,16 per cento e +22.106 milioni, da 428.289 a 450.395 milioni).

Il miglior andamento a livello di entrate finali delle riscossioni (ed anche dei versamenti) rispetto all'accertato è dovuto alle entrate tributarie e, in misura molto più contenuta, alle entrate di Titolo III, che ha più che compensato l'ulteriore riduzione della quota di accertamenti riscossi per le entrate extra tributarie (51,26 per cento, a fronte di 55,25 per cento del 2006, a sua volta inferiore a 63,43 per cento del 2005 ed a 69,18 per cento del 2004): a fronte di un aumento sia pure minimo dell'accertato (+1,28 per cento), infatti, per le entrate extra tributarie si registra una sensibile variazione negativa sia del riscosso di competenza (-6,05 per cento), sia dei versamenti di competenza (-6,14 per cento).

Per quanto riguarda le entrate da accertamento e controllo al netto dei condoni, gli accertamenti, dopo il forte incremento dei due precedenti esercizi (+42,11 per cento nel 2005 e +71,60 per cento nel 2006) nel 2007 hanno fatto registrare un calo: -8,23 per cento, da 47.832 a 43.895 milioni. Anche se in misura percentuale largamente al di sotto di quella dei due esercizi precedenti, sono, invece, continuati ad aumentare sia le riscossioni che i versamenti di competenza, rispettivamente 5,39 per cento (rispetto a +49,40 del 2006 e +50,56 per cento del 2007) e 5,05 per cento (rispetto a +49,69 e +53,95 per cento), con la conseguenza di un miglioramento della quota di accertamenti riscossi (9,74 per cento rispetto a 8,48 per cento nel 2006). Ciò si spiega proprio in ragione del calo dell'accertato, posto che, essendo i controlli basati sull'analisi del rischio, un aumento rilevante del loro numero comporta necessariamente la contestazione di rilievi progressivamente meno sostenibili. Va altresì considerato che il miglioramento dell'indice di riscossione registrato nel 2005 (9,74 per cento a 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.

La quota dei residui riscossi al netto del "da versare" degli esercizi precedenti aumenta dal 2,43 al 3,76 per cento per cento del "da riscuotere" iniziale riaccertato, un risultato, questo, che risulta il più elevato dell'ultimo quinquennio (il massimo precedente era stato registrato nell'esercizio 2006) e che solo in parte si spiega 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).

Per quanto riguarda i residui, ne va evidenziato il miglioramento del tasso di riscossione sia al lordo che al netto del "da versare" degli esercizi precedenti (rispettivamente +52,41 e +97,20 per cento, a fronte di +13,06 e +29,84 per cento del 2006), ma con un significativo aumento del "da riscuotere residui" (da 38.827 nel 2006 a 48.738 milioni), dopo la riduzione che si era registrata nel precedente esercizio rispetto al 2005 (72.200 milioni) ed una riduzione del "da riscuotere competenza" (da 43.775 a 39.619 milioni). Analogo l'andamento del da versare, che fa registrare una riduzione nel totale (da 721 a 647 milioni) e nella componente residui (da 476 a 375 milioni), ma un aumento, invece, sia pure minimo, nella componente di competenza (da 246 a 272 milioni).

2.4.2. Analisi della crescita del gettito

Le variazioni delle entrate rispetto al 2006, 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 otto capitoli che hanno fatto registrare un incremento, in valore assoluto, di oltre un miliardo di euro, per complessivi 37.653 milioni[15]: vi troviamo anzitutto +11.173 milioni dalla crescita dell'IRES (cap. 1024), +8.345 milioni da parte dell'IRE (cap. 1023), +6.439 di versamenti derivanti dall'IVA (cap. 1203), +3.462 milioni dai proventi relativi alla vendita di partecipazioni dello Stato, nonché ad entrate straordinarie dello Stato (cap. 4055), +3.407 milioni dal nuovo capitolo 3331 riguardante il versamento del fondo del TFR inoptato[16], +2.217 milioni dall'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nonché ritenute sugli interessi e altri rediti di capitale (cap. 1026), +1.515 milioni dal nuovo capitolo cap. 4574 relativo al versamento da parte di FINTECNA delle risorse finanziarie precedentemente assegnate al finanziamento della realizzazione del Ponte sullo stretto di Messina[17] e +1.095 milioni dai proventi derivanti dalle lotterie nazionali ad estrazione istantanea (cap. 1810).

Come si vede, dei 37.653 milioni introitati sui suddetti otto capitoli, ben 25.957 milioni (corrispondenti al 68,94 per cento del totale), provengono dalle maggiori imposte IRES, IRE e IVA.; se si escludono i proventi straordinari relativi ai capitoli 4055 e 3331, per complessivi 6.868 milioni, le maggiori entrate derivanti dalle altre imposte prima indicate ammontano complessivamente a 4.827 milioni.

Altri dieci capitoli fanno registrare variazioni in aumento per meno di 500 e più di 100 milioni, per complessivi 2.327 milioni. Tra questi, i principali riguardano per 446 milioni le somme prelevate dai conti correnti di tesoreria del fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie istituito presso il MEF (cap. 3499), per 388 milioni i proventi delle attività di gioco (cap. 1804) e per 303 milioni somme da introitare per il finanziamento dell'assistenza sanitaria (cap. 3342). Nel complesso, quindi, i 18 capitoli con variazione positiva superiore a 100 milioni hanno contribuito ad aumentare le entrate finali per 39.980 milioni.

---

[15] Altri dieci capitoli fanno registrare variazioni in aumento per meno di 500 e più di 100 milioni, per complessivi 2.327 milioni.

[16] 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 (UPB 6.2.2).

[17] Versamento delle risorse finanziarie inerenti agli impegni assunti da Fintecna s.p.a. al fine della realizzazione del collegamento stabile viario e ferroviario fra la Sicilia ed il continente (UPB 6.3.1).

Ci sono, poi, quattro capitoli con variazione in diminuzione superiore anch'essa ad un miliardo che hanno complessivamente comportato un impatto negativo di 11.826 milioni[18] in termini di variazione del riscosso totale: -4.699 milioni come conseguenza dell'abrogazione dell'obbligo – disposta dall'art. 36, comma 1, del decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito nella legge 29 novembre 2007, n. 222 (*provvedimento collegato*) - del versamento da parte dei concessionari della riscossione della quota d'acconto prima dovuta ai sensi dell'articolo 9 del DL 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla Legge 28 maggio 1997, n. 140 (cap. 1246); -3.594 milioni dalle entrate sostitutive delle imposte sui redditi sulle rivalutazioni dei beni aziendali iscritti in bilancio e sullo smobilizzo dei fondi in sospensione di imposta (cap. 1033); -2.306 milioni dal versamento della quota del sessanta per cento delle somme giacenti sulle contabilità speciali comunque costituite presso le sezioni di tesoreria e sui conti correnti aperti presso la Tesoreria centrale, non movimentati da oltre un anno (cap. 3380); ed infine -1.227 milioni dalle somme dovute dalla Banca d'Italia a titolo di eccedenza del rendimento di tutte le attività nei confronti del Tesoro 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. 3240).

Altri 21 capitoli hanno fatto registrare una variazione negativa inferiore al miliardo, ma superiore a 100 milioni, per un importo complessivo di -7.463 milioni.

Il peso maggiore l'hanno le entrate extra tributarie e di Titolo III (4.275 milioni), di cui:

- -755 milioni e – 497 milioni si riferiscono al versamento della quota capitale (i primi) e alla quota interessi (i secondi) delle rate dei mutui erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti trasferiti al MEF da destinare al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali (capp. 4532 e 3249);
- -655 milioni riguardano somme dovute da enti ed istituti di credito (cap. 2961):
- -616 milioni concernono il versamento (dovuto dal 2006) delle somme accantonate ai sensi dell'art. 25, comma 1, del DL 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto, 2006, n. 248 (cap. 3370);

[18] Altri ventuno capitoli fanno registrare variazioni in diminuzione per meno di 800 e più di 100 milioni, per complessivi -7.462 milioni.

- -534 milioni riguardano i minori 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 (cap. 2970);
- -506 milioni pertengono alle entrate conseguenti alla soppressine delle gestioni fuori bilancio (cap. 3518);
- -651 si riferiscono complessivamente ad altri cinque capitoli[19].
- Le principali minori entrate tributarie si riferiscono per:
- -530 milioni all'imposta di bollo (cap. 1205);
- -446, -378, -356 e 219 milioni (per complessivi -1.399 milioni) alle quattro imposte sostitutive rispettivamente dell'IRE, dell'IRES e dell'IRAP a seguito della rivalutazione dei beni d'impresa (cap. 1182), delle imposte sui redditi per la determinazione dei valori di acquisto di partecipazioni non negoziate nei mercati regolamentati (cap. 1062), previste dall'art. 3, commi 160, 161 162 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (cap. 1034) e delle imposte sui redditi per la rideterminazione dei valori di acquisto delle aree fabbricabili (cap. 1063);
- -353 milioni alle entrate eventuali e diverse concernenti le imposte sul patrimonio e sul reddito (cap. 1200);
- -321 milioni al provento del lotto (cap. 1801);
- -585 milioni complessivamente ad altri tre capitoli[20].

Riepilogando, quindi, le variazioni dei 43 capitoli il cui gettito è aumentato (18 capitoli) o è diminuito (25 capitoli) di oltre 100 milioni spiegano un saldo di maggiori entrate di 20.621 milioni, pari al 95,62 per cento dell'aumento di riscosso totale registrato per il complesso delle entrate finali (21.565 milioni), percentuale, questa, che è di poco inferiore all'incidenza che gli stessi capitoli hanno sul totale del riscosso, sia per il 2006 che per il 2007 (rispettivamente 88,75 per cento e 89,08 per cento).

---

[19] Capp. 2592 – Somme da introitare ai fini della rassegnazione, i tutto o in parte, al Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio, 4057 – Proventi derivanti dalla privatizzazione dei beni immobili degli enti previdenziali pubblici, 3670 – Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero del Lavoro e della previdenza sociale, 2368 – Entrate eventuali e diverse del MEF già di pertinenza del Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica e 2065 – Tasse e diritti marittimi.

[20] Capp. 1233 – INVIM, 1027 - Ritenute d'acconto o d'imposta sugli utili distribuiti dalle persone giuridiche e 1409 – Accisa e imposta erariale di consumo sugli oli minerai, loro derivati e prodotti analoghi.

2.4.3. Le entrate *una tantum*

Limitandosi a considerare i capitoli con riscosso totale di importo superiore a 100 milioni, le entrate *una tantum* ammontano a 12.519 (pari al 59,18 per cento del maggior gettito 2007), con una diminuzione di circa 5,9 miliardi (5.856 milioni) e del 31,87 per cento rispetto al 2006, anno in cui le entrate *una tantum* erano state calcolate in 18.375 milioni (pari al 72,93 per cento del maggior gettito). Il maggior gettito strutturale erariale del 2007 può, quindi, essere stimato intorno ai 9 miliardi, rispetto ai circa 7 miliardi del 2006[21]. Ciò, naturalmente, non vuol dire che si tratta di un importo di risorse aggiuntive utilizzabili per finanziare nuova spesa (fosse anche spesa fiscale). Un'analoga analisi della spesa, infatti, quasi certamente rivelerebbe che si è anche avuta una parallela, se non maggiore, lievitazione della spesa permanente.

Tra le nuove entrate *una tantum* e quelle che sono aumentate rispetto al 2006 troviamo:

- i 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 (cap. 4055), per 3.500 milioni (+3.462 milioni);

- i versamenti (dal 2007) 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 (cap. 3331), per 3.407 milioni (+3.407 milioni);

- l'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nonché ritenute sugli interessi e altri redditi di capitale (cap. 1026), per 11.397 milioni (+2.217 milioni);

- il versamento (dal 2007) delle risorse finanziarie inerenti agli impegni assunti da Fintecna s.p.a. al fine della realizzazione del collegamento stabile viario e ferroviario fra la Sicilia ed il continente (cap. 4574), per 1.515 milioni (+1.515 milioni);

- le somme prelevate dai conti correnti di Tesoreria del fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze (cap. 3499), per 641 milioni (+446 milioni).

---

[21] Sottraendo l'importo delle *una tantum* (12.519 milioni) dal saldo positivo fra maggiori e minori entrate (21.565 milioni), infatti, si ottiene una differenza di 9.046 milioni.

Tra le entrate *una tantum* che nel 2007 hanno fatto registrare una variazione negativa di gettito troviamo:

- i proventi derivanti dalla privatizzazione dei beni immobili degli enti previdenziali pubblici (cap. 4057), per un importo di 6 mila euro (-128 milioni);

- l'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi per la rideterminazione dei valori di acquisto dei terreni edificabili (cap. 1063), per un importo di 219 milioni (-232 milioni);

- l'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi per la rideterminazione dei valori di acquisto di partecipazioni non negoziate nei mercati regolamentati (cap. 1062), per un importo di 438 milioni (-378 milioni);

- l'imposta sostitutiva dell'IRE, dell'IRES e dell'IRAP a seguito della rivalutazione dei beni delle imprese (cap. 1182), per un importo di 35 milioni (-446 milioni);

- il 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 (cap. 3249), per un importo di 436 milioni (-497 milioni);

- le entrate conseguenti alla soppressione delle gestioni fuori bilancio (cap. 3518), per un importo di 444 milioni (-506 milioni);

- il versamento (dal 2006) delle somme accantonate ai sensi dell'art. 25, comma 1, del D.L. 4.7.2006, n. 223 convertito, con modificazioni, nella Legge 4.8.2006, n. 248 (cap. 3370), per un importo di zero (-616 milioni);

- somme dovute da enti ed istituti di credito (cap. 2961), per un importo di 236 milioni (-655 milioni);

- il versamento della quota capitale 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 (cap. 4532), per un importo di 656 milioni (-755 milioni);

- il versamento (dal 2006) della quota del sessanta per cento delle somme giacenti sulle contabilità speciali comunque costituite presso le sezioni di tesoreria e sui conti correnti aperti presso la Tesoreria centrale, non movimentati da oltre un anno (cap. 3380), per un importo di 1,4 milioni (-2.306 milioni);

• le entrate sostitutive delle imposte sui redditi sulle rivalutazioni dei beni aziendali iscritti in bilancio e sullo smobilizzo dei fondi in sospensione di imposta (cap. 1033), per un importo di 359 milioni (-3.594 milioni);

• i versamenti da parte dei concessionari della riscossione della quota d'acconto dovuta ai sensi dell'articolo 9 del DL 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140 (cap. 1246), per un importo di 217 milioni[22] (-4.699);

• le somme dovute a titolo di oblazione per la concessione o autorizzazione in sanatoria delle opere edilizie abusive (cap. 3307), per un importo di 142 milioni (-26 milioni).

Un contributo, sia pure lieve, al miglioramento strutturale della composizione delle entrate finali nel 2007 viene dalla diminuita incidenza delle entrate aleatorie o comunque soggette a grande variabilità, che passano da 20.635 a 19.862 milioni (-773 milioni e –3,75 per cento, a fronte, però, di una diminuzione di 3.531 milioni e del 16,45 per cento nell'esercizio 2006). In questa tipologia di entrate sono stati ricompresi i capitoli relativi ai giochi[23], alle entrate eventuali e diverse[24], a somme varie versate dalla Banca d'Italia[25], ed ai dividendi delle imprese a partecipazione dello Stato[26].

Per ciò che attiene all'evoluzione della componente strutturale del gettito per titolo, essa appare positiva soprattutto per le entrate tributarie: in questo caso, con un incremento di gettito di 18.531 milioni[27], l'incidenza delle una tantum è di appena 1.535 milioni[28], pari all'8,28 per cento del maggior gettito 2007 (rispetto, come si è visto, al 57,40 per cento dell'insieme delle entrate finali) e la quota di maggior gettito strutturale ammonta a circa 17 miliardi (rispetto a 9,2 miliardi per le entrate finali). Nel 2006, con maggiori entrate per 34.179 milioni, le entrate *una tantum* erano state calcolate in 11.237 milioni, con un incidenza sull'extra gettito del 32,88 per cento. La quota strutturale del maggior gettito era a sua volta calcolabile in 25.942 miliardi. Va peraltro evidenziato come, diversamente da quanto si verifica per il complesso delle entrate finali, per le entrate tributarie l'incidenza delle entrate aleatorie o comunque soggette a grande

[22] L'anticipo dovuto dai concessionari della riscossione, come più volte ricordato, è stato abrogato dall'ultimo decreto mille proroghe. E si spiega, per la quasi totalità, con la regolazione contabile di residui di versamento per 212 milioni. 5 milioni sono riscossioni di competenza, peraltro interamente versate.
[23] Capp. 1810, 1821, 1820, 1801, 1804.
[24] Capp. 1200, 3570, 3670, 2368, 3590.
[25] Cap. 3240.
[26] Cap. 2970.
[27] Il saldo in termini di maggior gettito fra i capitoli che hanno fatto registrare un aumento superiore a 100 milioni e quelli che hanno fatto registrare un calo superiore a 100 milioni è invece di 19.966 milioni.
[28] Sono stati considerati i capitoli 1033, 1062. 1063, 1182, 1200 e 1246.

variabilità[29] risulta in crescita: 12.903 milioni, con un incremento di 1.068 milioni (+9,02 per cento), rispetto all'analogo importo calcolato per il 2006 (11.835 milioni).

Relativamente alle entrate extra tributarie, l'importo delle una tantum è rimasto sostanzialmente invariato in valore assoluto (essendo passato da 5.561 a 5.307 milioni[30]), in presenza, tuttavia, di un'ulteriore riduzione del gettito (-813 milioni), dopo quella già registrata per l'esercizio finanziario 2006 (-1.175 milioni). In direzione di una maggiore strutturalità delle entrate del Titolo va anche l'evoluzione del gettito delle entrate aleatorie o comunque soggette a grande variabilità, passate, rispetto all'esercizio finanziario precedente, da 8.800 a 6.959 milioni[31] (-1.841 milioni e –20,90 per cento).

Infine, con riguardo alle entrate di Titolo III, che vanno considerate tutte non ripetibili ("non ricorrenti", secondo la terminologia adottata per il nuovo bilancio dell'entrata), va rilevato un notevole incremento: da 1.577 a 5.677 milioni (+4.100 milioni), limitandosi ai capitoli considerati nell'esame condotto dalla Corte[32], da 1.907 a 6.115 milioni (+4.208), considerando il totale delle entrate del Titolo.

Un'ultima considerazione da farsi attiene alle differenze che emergono tra questa ricognizione delle entrate *una tantum* effettuata dalla Corte ed i risultati dell'applicazione al rendiconto 2007 dei nuovi criteri di classificazione del bilancio dell'entrata che distingue fra entrate ricorrenti e non ricorrenti, con le seconde sostanzialmente coincidenti con le entrate *una tantum*.

A parte l'ovvia coincidenza, di cui si è già detto, per le entrate di Titolo III, notevole risulta, invece, lo scostamento con riguardo alle entrate extra tributarie: quelle derivanti dalla classificazione in "non ricorrenti" ammontano ad appena 392 milioni, mentre, secondo l'esame analitico condotto dalla Corte, le entrate *una tantum* del Titolo non sono inferiori a 5,3 miliardi. Congruenti appaiono, invece, i dati per le entrate tributarie: a fronte di entrate non ricorrenti per 1.882 milioni, i calcoli della Corte, riferiti alle principali voci di bilancio, indicano un importo di 1.535 milioni.

Le discordanze emerse rafforzano l'esigenza dell'attenta riconsiderazione della nuova classificazione del bilancio raccomandata dalla Corte a conclusione dell'indagine appositamente

[29] Capp. 1810, 1821, 1820, 1801, 1804, 1200.
[30] I capitoli considerati sono: 2961, 3249, 3307, 3331, 3370, 3380, 3499 e 3518.
[31] I capitoli considerati sono: 2368, 2970, 3240, 3590 e 3670.
[32] Sono stati considerati i capitoli 4055, 4057, 4532 e 4574.

svolta sul tema ed appena approvata dalla competente Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato[33].

2.4.4. L'indicatore oneri/risultati

Per formulare valutazioni sull'efficienza della gestione del sistema impositivo basate su evidenze di tipo direttamente quantitativo che tengano conto della spesa sostenuta, è stato elaborato anche per il 2007, pur con tutte le cautele con cui l'esercizio deve essere considerato, un indicatore oneri/risultati, rapportando ai risultati di gettito dell'Amministrazione nel suo complesso la relativa spesa di funzionamento.

Sul fronte degli oneri, in termini di impegni effettivi di competenza, viene presa in considerazione la spesa dell'ex Dipartimento politiche fiscali (ora Dipartimento delle finanze) relativa al solo funzionamento dello stesso ed ai trasferimenti alle Agenzie (depurati cioè delle voci per i rimborsi delle imposte e le poste correttive[34]). Per i risultati vengono considerati gli accertamenti ed il riscosso di competenza con riferimento al complesso delle entrate tributarie e con l'aggiunta della componente tributaria del Titolo II, rappresentata dai capitoli relativi alle sanzioni ed ai relativi interessi riguardanti le imposte dirette e indirette[35].

Rapporto oneri/risultati

EGE	Impegni effettivi di competenza (milioni)		Entrate tributarie e capitolo sanzioni e interessi (milioni)		Rapporto (%)			
	Dipartim politiche fiscali	Dipartim politiche fiscali e Guardia di finanza	Accertato	Riscosso competenza	Dipartim politiche fiscali		Dipartim politiche fiscali e Guardia di finanza	
					Impegni/ Accertato	Impegni/ Riscosso	Impegni/ Accertato	Impegni/ Riscosso
2003	5.631,6	8.567,0	375.692,34	352.484,17	1,50	1,60	2,28	2,43
2004	5.488,1	8.679,6	388.333,24	368.845,86	1,41	1,49	2,24	2,35
2005	6.174,2	9.537,3	390.125,18	362.930,67	1,58	1,70	2,44	2,63
2006	5.538,3	9.048,6	446.647,32	400.600,75	1,24	1,38	2,03	2,26
2007	**5.573,6**	**9.228,2**	**461.840,75**	**419.585,17**	**1,21**	**1,33**	**2,00**	**2,20**

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

Con riguardo al peso della sola amministrazione civile, per l'esercizio 2007 il rapporto degli impegni effettivi sugli accertamenti è pari all'1,21 per cento e sulle riscossioni di

[33] "Revisione dello stato di previsione dell'entrata nella legge di bilancio 2008: analisi e osservazioni", approvata dall'Adunanza della Sezione centrale di controllo delle amministrazioni dello Stato – Collegio I, il 13 giugno 2008.
[34] E con esclusione, altresì, delle poste: canoni radiotelevisivi, gestione residui ex Dipartimenti ed altre spese.
[35] Capitoli 3210, 3312 e 3313 che fino al 1999 erano imputati al Titolo I, ma che, a seguito delle prescrizioni del *SEC 95*, dal 2000 sono stati trasferiti sul Titolo II.

competenza all'1,33 per cento, a fronte dell'1,24 per cento e dell'1,38 per il 2006, dell'1,58 e dell'1,70 per il 2005 e dell'1,41 e dell'1,49 per il 2004. Rispetto al precedente esercizio finanziario, si registra, pertanto, un leggero miglioramento del rapporto in termini di accertato, con una riduzione del 2,67 per cento (comunque molto più modesta di quella ben più significativa registrata tra il 2005 ed il 2006, pari al 21,6 per cento), mentre per il riscosso di competenza il progresso risulta maggiore, essendo pari al 3,92 per cento (ma comunque molto più contenuto del 18,7 per cento rilevato tra il 2005 ed il 2006).

Tale evoluzione è dovuta al fatto che gli impegni tra il 2006 ed il 2007 sono cresciuti solo dello 0,64 per cento (sul complesso è scesa la quota destinata al funzionamento del Dipartimento delle politiche fiscali – dal 25,6 al 23,4 per cento – a vantaggio delle risorse trasferite alle Agenzie fiscali, che registrano un incremento dal 74,4 per cento al 76,6), mentre gli accertamenti sono cresciuti del 3,4 per cento e le riscossioni del 4,74 per cento. Invece nel precedente esercizio finanziario il rapporto era migliorato in misura maggiore, in quanto a fronte di una contrazione degli impegni effettivi del 10,3 per cento, gli accertamenti erano cresciuti di ben 14,49 per cento e le riscossioni del 10,38 per cento.

L'incidenza degli oneri naturalmente aumenta in misura significativa se si tiene conto anche della spesa per la Guardia di finanza[36] che, tuttavia, in parte non irrilevante si riferisce a funzioni diverse da quella tributaria (in particolare, polizia giudiziaria, ordine pubblico e contrasto della criminalità organizzata), senza che dalle risultanze per UPB/capitoli sia possibile distintamente enucleare le spese riconducibili alla sola attività tributaria. Considerando, comunque, anche gli impegni effettivi di competenza del Corpo, lievitati del 4,1 per cento circa rispetto all'esercizio precedente, nel 2007 l'incidenza della spesa risulta rispettivamente pari al 2,00 per cento sull'accertato ed al 2,20 sul riscosso di competenza, a fronte dei corrispondenti valori per l'esercizio 2006 pari al 2,03 per cento sull'accertato ed al 2,26 per cento sul riscosso. Anche considerando il complessivo aggregato amministrazione civile-Guardia di finanza, quindi, va registrato un miglioramento, sia pure lieve, del rapporto oneri/risultati, con riguardo sia all'accertato (-1,37 per cento), sia, ed ancor più, al riscosso (–2,63 per cento).

Con la riforma della classificazione del bilancio della spesa a partire dal 2008, per missioni e programmi, per la Guardia di finanza è stata introdotta la separazione apprezzabile tra la prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali da una parte ed il concorso alla sicurezza pubblica dall'altra. Ribaltando sul rendiconto 2007 la classificazione

[36] In milioni di euro:3.654,6 nel 2007, 3.510,3 nel 2006, 3.363,1 nel 2005 e 3.191,5 nel 2004.

del bilancio preventivo 2008. si possono disaggregare gli impegni effettivi del Cdr, individuando quelli relativi alla prima delle due missioni, che risulta pari a 2.306 milioni. Sommando tale importo agli impegni effettivi del Dpf si perviene a valori più modesti dei rapporti: 1,71 per cento per impegni/accertato e 1,88 per cento per impegni/riscosso. Ovviamente in questo caso non sono possibili confronti con gli esercizi precedenti.

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 del tutto omogenei.

2.5. Entrate finali[37]

2.5.1. Andamenti generali

Dopo il deciso balzo in avanti fatto registrare nel 2006 (+11,11 per cento, con una variazione in termini assoluti di +48.010 milioni), nell'esercizio finanziario 2007 il tasso di crescita degli accertamenti delle entrate finali si è contenuto nei limiti del 4,09 per cento (+19.628 milioni, 480.043 a 499.671 milioni. Al netto dei rimborsi IVA e degli introiti connessi al Fondo Ammortamento Titoli di Stato, le entrate finali salgono, rispetto al 2006, da 459.719 a milioni 478.559 (+4,10 per cento) e quelle correnti da 457.798 a 472.438 milioni (+3,2 per cento)[38].

In termini di cassa (versamenti totali), a consuntivo le entrate finali lorde ammontano a 450.395 milioni, segnando una crescita di 22.106 milioni e di +5,16 per cento (+24.544 milioni e +6,08 per cento nell'esercizio precedente). Le entrate correnti, rispetto all'aumento dell'+8,3 per cento del 2006, nel 2007 aumentano del 4,22 per cento (da 426.383 a 444.285 milioni). Nella versione al netto dei rimborsi IVA e degli introiti connessi al Fondo Ammortamento Titoli di Stato, il versato passa da 406.701 a 423.852 milioni, con un incremento del 4,22 per cento (+9,55 per cento nel 2006).

---

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

[38] Ai fini del confronto con l'esercizio 2006, va tenuto conto che a fine 2007 l'art. 36 del DL 248/2007 , convertito dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31 ha abrogato l'obbligo dell'anticipo da parte dei concessionari che era stato istituito dall'art. 9 del DL 26 marzo 1997, n. 79, convertito, con modifiche, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140.

La dinamica delle entrate finali lorde di competenza è fortemente influenzata dalla crescita, leggermente più contenuta (3,45 per cento), delle entrate tributarie, ma anche dalla forte crescita delle entrate di Titolo III (+218,60 per cento), a fronte della sostanziale invarianza delle entrate extra tributarie (+1,28 per cento).

Va peraltro considerato che sull'accertato degli anni precedenti – dopo l'eccezione dei riaccertamenti per 6.103 milioni interessanti il conto dei residui del Rendiconto 2005 - si riflettono, con effetti riduttivi, insussistenze di importo rilevante, significativamente al di sopra della media dell'ultimo quinquennio (39.846 a fronte di 29.514 milioni). Ciò che va altresì notato è che a formare l'importo delle insussistenze hanno contribuito in misura preponderane le entrate tributarie (26.928 milioni), ma un apporto consistente l'hanno dato anche quelle extra tributarie (12.919 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 di importo, comunque, del tutto irrilevanti (1 milione).

Ritornando all'evoluzione degli accertamenti, va evidenziato, dopo il ridimensionamento degli scarti registrato per il Rendiconto 2005 e lo scostamenti molto significativo tra accertamenti e previsioni nel 2006, il ritorno nel 2007 a scarti dell'ordine di quelli sperimentati negli anni precedenti: lo scostamento in positivo fra accertato e previsioni iniziali, che nel 2006 era stato del 14,66 per cento (superiore alla media del 9,50 per cento del decennio 1997-2006) nel 2007 è sceso all'8,80 per cento. Dopo il quasi annullamento dell'esercizio 2005 (+1,12 per cento), ed il livello massimo nell'ultimo decennio raggiunto nel 2006 (+10,56 per cento), anche lo scostamento dell'accertato rispetto alle previsioni definitive è nuovamente diminuito nell'esercizio 2007, attestandosi sul 4,08 per cento.

Alla base dei contenuti scostamenti accertato/previsioni delle entrate finali troviamo gli scarti ancora più ridotti delle entrate tributarie (2,91 per cento e 0,83 per cento rispettivamente per le previsioni iniziali e quelle definitive), che largamente compensano quelli sempre molto ampi delle entrate extra tributarie che per gli stessi rapporti fanno registrare valori rispettivamente del 93,68 e 48,67 per cento (69,72 per cento e 69,90 per cento nell'esercizio 2006). Notevole lo scostamento tra accertato e previsioni iniziali per ciò che attiene al Titolo III (+186,14 per cento), ma ridotto e di segno opposto (-3,87 per cento) lo scarto dell'accertato rispetto alle previsioni definitive.

Ribadendo quanto osservato nelle relazioni degli scorsi anni, si può ritenere che per le entrate extra tributarie continui a risultare rilevante l'impatto di una situazione ben evidenziata dalle indagini di controllo svolte in proposito negli scorsi anni dalla Corte e che è riconducibile ai numerosi capitoli iscritti per memoria, la cui presenza, così come la sottovalutazione delle potenzialità di gettito riferibili ad altri capitoli, è da riconnettere (a parte, naturalmente, il caso delle entrate riassegnabili), meno all'impossibilità oggettiva di formulare una previsione di entrata, e più ad una situazione di non gestione dell'entrata stessa da parte del Centro di Responsabilità interessato. Diverso il discorso delle entrate di Titolo III, il cui andamento in realtà finisce con il riflettere le decisioni che il Governo prende in corso d'anno per governare la discesa del rapporto debito/Pil tenendo conto della concreta dinamica di tutti gli altri fattori che lo influenzano. Il fatto che nel 2007 siano risultati scostamenti notevoli rispetto alle previsioni iniziali può essere evidentemente spiegato con la circostanza che si è verificato un provento di carattere straordinario (riassegnato al fondo d'ammortamento dei titoli del debito pubblico).

Diversamente dall'esercizio precedente, che, per le entrate finali, ha visto le riscossioni di competenza aumentare meno degli accertamenti (+28.214 milioni e + 7,05 per cento, a fronte di +48.010 milioni e +11,11 per cento), nel 2007 il riscosso di competenza è aumentato più dell'accertato (+21.465 milioni e +5,1 per cento, a fronte di +19.628 milioni e +4,09 per cento per gli accertamenti), con un sensibile miglioramento della quota di accertamenti riscossi (da 89,27 per cento a 90,06 per cento), che è pur sempre al di sotto della media dell'ultimo quinquennio (92,03 per cento). Se l'indice di riscossione fosse rimasto lo stesso del 2006, nel 2007 avremmo avuto un riscosso di competenza minore circa 4 miliardi (3-947 milioni) a quello effettivamente contabilizzato.

Solo marginalmente incrementate (da 17.967 a 18.068 milioni) le riscossioni residui al lordo del da versare, dopo la sensibile riduzione registrata nell'esercizio 2006 (di oltre 3 miliardi, da 20.986 a 17.967 milioni). E' continuato peraltro il calo delle riscossioni nette che, dopo essere scese da 3.890 nel 2005 a 425 milioni nel 2006, nel 2007 risultano addirittura negative per 126 milioni, con relativo indice di riscossione anch'esso per la prima volta negativo (-0,17 per cento del "da riscuotere iniziale riaccertato", rispetto allo +0,65 per cento del 2006), dopo il 2002 quando si era collocato al –5,28 per cento.

Come già prima evidenziato, il miglior andamento a livello di entrate finali delle riscossioni (ed anche dei versamenti) rispetto all'accertato è dovuto alle entrate tributarie e, in misura molto più contenuta, alle entrate di Titolo III, che ha più che compensato l'ulteriore riduzione della quota di accertamenti riscossi per le entrate extra tributarie (51,26 per cento, a

fronte di 55,25 per cento del 2006, a sua volta inferiore a 63,43 per cento del 2005 ed a 69,18 per cento del 2004): a fronte di un aumento sia pure minimo dell'accertato (+1,28 per cento), infatti, per le entrate extra tributarie si registra una sensibile variazione negativa sia del riscosso di competenza (-6,05 per cento), sia dei versamenti di competenza (-6,14 per cento).

Si è già visto come nell'aggregato delle entrate finali, la quota dei residui iniziali riaccertati riscossi, al netto delle somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente (-0,17 per cento), risulti nel 2007 addirittura negativa, dopo che nell'esercizio finanziario precedente era già scesa allo 0,65, rispetto a 3,67 per cento del 2005.

A livello di aggregato di entrate finali nel 2007 riemerge, quindi, ancorché in dimensioni limitate (-126 milioni), il fenomeno delle riscossioni nette negative sui residui, nell'ultimo decennio già registrato sia nel 2002 che nel 2000. Di dimensioni maggiori l'importo negativo delle riscossioni nette delle entrate tributarie (-1.203 milioni) e maggiore anche l'incidenza negativa della relativa quota dei residui netti riscossi (-4,21 per cento). Il fenomeno delle riscossioni nette negative si propone in termini ben più rilevanti a livello di UPB e di capitoli, sulle cui ipotizzabili sottostanti anomalie contabili si sofferma l'appendice al presente capitolo. Lo stesso fenomeno, anche ai fini dell'individuazione delle eventuali distorsioni di ordine gestionale, è stato in passato oggetto di apposita indagine della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato sulla quale si è già riferito nelle precedenti relazioni[39].

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 somme rimaste da versare alla fine del precedente esercizio. Confermando l'interruzione, registrata nel 2006, del *trend* in discesa che era iniziato con il 2001, nell'esercizio finanziario 2007 la sopravvalutazione delle somme totali riscosse (18.194 milioni) è, infatti, superiore, sia

[39] "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.

pure di poco, a quella del precedente esercizio finanziario (17.542 milioni), pur restando comunque al di sotto di quella degli esercizi finanziari 2000-2004 (20.302 milioni per l'esercizio finanziario 2004, 19.571 milioni per l'esercizio finanziario 2003, 20.512 milioni per l'esercizio finanziario 2002, 24.480 per il 2001 e 30.069 per il 2000).

Nella relazione sul Rendiconto 2003 era stato positivamente segnalato che nel consuntivo di quell'anno si trovava per la prima volta esplicitato l'importo del riscosso residui[40]. La R.G.S. sembrava aver così dato un seguito positivo ai ripetuti rilievi della Corte, anche se l'aveva fatto, non già attraverso la rilevazione contabile diretta dei relativi dati, ma adottando il metodo di calcolo presuntivo che la stessa Corte aveva applicato negli anni precedenti al solo scopo, però, di evidenziare l'entità delle duplicazioni che risultavano in bilancio. E' di tutta evidenza, infatti, che la determinazione del riscosso residui dell'anno attraverso la semplice operazione aritmetica di sottrarre dal riscosso lordo l'importo delle somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente, pur utile ad evidenziare l'entità della sopravvalutazione del riscosso, non può di per sé significare che le somme che dovevano essere versate siano state tutte effettivamente versate e che quindi il riscosso netto equivalga a ciò che è stato riscosso delle somme che erano rimaste da riscuotere all'inizio dell'anno. E' più che probabile, infatti, che nella maggior parte dei casi almeno una parte delle somme che erano rimaste da versare non siano state in realtà versate, per cui il riscosso netto calcolato viene ad essere inferiore al riscosso netto effettivo (riferito ai resti iniziali da riscuotere).

Ciò risulta in ogni caso incontrovertibile per gli ultimi otto 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 (-3.631 milioni nel 2007). Ciò vuol dire che, anche nel caso in cui non un solo euro dell'importo del versamento residui derivi dalle nuove riscossioni, 3,6 miliardi che erano rimasti da versare a fine 2006 non si sono trasformati in versamenti nel 2007.

Va peraltro osservato che la riduzione dello scarto fra versamento residui e "da versare residui" dei precedenti esercizi è negli ultimi anni dipeso dal progressivo calo dell'importo del "da versare" contabilizzato alla fine del precedente esercizio finanziario, in termini sia assoluti, sia in rapporto al "totale da versare". Il "da versare residui" era progressivamente calato da

[40] Va peraltro segnalato che il dato è esplicitamente presente nel solo documento cartaceo, ma non nel sistema informativo R.G.S.-Corte dei conti, attraverso il quale è però naturalmente acquisibile come dato calcolato (come la Corte ha fatto negli scorsi anni).

12.125 milioni nel 2000 a 8.579 nel 2001, 6.776 nel 2002, 6.106 nel 2003 ed al minimo di 4.461 nel 2004. A conclusione dell'esercizio finanziario 2005, tuttavia, il trend di discesa si era interrotto e l'importo era salito a 6.689 milioni, ritornando così al livello del 2002; con il 2006 l'importo è di nuovo diminuito (a 5.228 milioni) ed è ulteriormente diminuito nel 2007, a 3.504 milioni, che è l'importo minimo dell'ultimo decennio ed è inferiore alla metà della media annua dello stesso periodo (7.787 milioni). Lo stesso l'andamento si registra anche in termini relativi: la quota del "da versare residui" sul totale da versare del 2007 è del 19,85 per cento, largamente inferiore sia al massimo del 2000 (49,53 per cento), sia alla media degli ultimi dieci anni (35 per cento), sia al livello minimo precedentemente registrato (26,1 per cento nell'esercizio finanziario 2004).

Per quanto riguarda i versamenti, a mo' di riepilogo, si può evidenziare come quelli totali (+6,08 per cento a fronte di -0,93 per cento nel 2005) siano aumentati più dell'accertato (+4,09 per cento) e più del riscosso netto dell'anno (+4,88 per cento rispetto a +6,12 per cento del 2006 e -0,03 per cento nel 2005), come risultato della già analizzata riduzione del "da versare residui". In aumento anche i versamenti di competenza, ma meno del riscosso di competenza (+4,88 per cento rispetto a +5,01 per cento), con l'effetto di un aumento del "da versare" di competenza (+9,13 per cento, da 12.965 milioni nel 2006 a 14.149 nel 2007). In significativo aumento i versamenti residui (+14,32 per cento, dopo due consecutive diminuzioni: -11,20 per cento nell'esercizio 2005 e -10,89 in quello 2006), il che ha, come si è visto, accelerato il trend di riduzione del "da versare residui" (da 5.228 a 3.504 milioni).

2.5.2. La gestione dei residui

L'analisi per i residui è stata già in larga parte incidentalmente anticipata. Volendo operare un riepilogo sistematico, si può evidenziare come, rispetto al precedente esercizio finanziario, quando erano aumentati i residui di competenza ("da versare" e "da riscuotere") ed erano diminuiti sia il "da versare" residui che il "da riscuotere residui", nel 2007 sono aumentati il "da riscuotere residui" e il "da versare competenza", mentre sono diminuiti il "da riscuotere competenza" e il "da versare residui".

Nel 2006 il saldo del difforme andamento dei resti di competenza e di quello dei resti del conto residui portava ad una sensibile riduzione dei residui totali, dell'11,11 per cento, da 151.248 a 134.449. Anche se il "da riscuotere" di competenza era aumentato del 62,38 per cento e il "da versare di competenza" del 19,46 per cento, la riduzione del "da versare residui" (-21,84

per cento) e, soprattutto, del "da riscuotere residui" (-36,53 per cento, da 101.973 a 64.727 milioni) era stata tale da largamente compensare l'incremento delle prime due componenti, significativamente ridimensionando l'entità dei residui attivi totali. Nel 2007, invece, la riduzione del "da riscuotere competenza" (-1.838 milioni e –3,57 per cento) e dal "da versare residui" (-1.724 milioni e –32,98 per cento) non è bastata per compensare l'aumento del "da versare competenza" (+1.184 milioni e +9,13 per cento) e soprattutto del "da riscuotere residui" (+11.808 milioni e +18,24 per cento). Conseguentemente, i residui totali sono aumentati da 134.449 a 143.878 milioni (+9.429 milioni e +7,01 per cento). I residui totali del 2007 restano comunque al di sotto sia della media del quinquennio 2003-2007 (136.996 milioni), sia del livello massimo raggiunto nel 2005 (151.248 milioni).

Continuando nell'analisi dei residui, va prestata attenzione ad altri due ordini di indicatori. Il primo attiene alla già evidenziata conferma del ritorno all'ormai tradizionale prevalenza delle insussistenze rispetto ai riaccertamenti per il consistente importo di 39.846 milioni, nell'ultimo decennio inferiore solo a quello record di 68.553 milioni del 2006 e (di poco) a quello del 2004 (40.931 milioni). A parte, naturalmente, l'eccezione dei 6.103 milioni di scarto a favore delle "sopravvenienze" attive nell'esercizio 2005. Il secondo indicatore riguarda, da una parte, la prosecuzione e l'accentuazione della tendenza alla riduzione dell'incidenza sul totale sia del "da versare residui" (19,85 per cento, a fronte di 28,74 per cento nel 2006, 38,13 per cento nel 2005 e della media di 35,29 per cento nell'ultimo decennio), e, dall'altra dell'interruzione della tendenza alla riduzione anche del "da riscuotere residui" (60,63 per cento nel 2007, dopo che si era passati dal 76,27 del 2005 al 55,68 per cento nel 2006), pur collocandosi, comunque, il rapporto al di sotto della media dell'ultimo decennio (71,09 per cento).

Rispetto allo scorso esercizio finanziario, quando l'analisi svolta aveva indotto a rilevare un miglioramento della gestione del conto residui, a fronte di un appesantimento del conto di competenza, per il 2007 il giudizio deve essere più articolato: per la gestione di competenza, a fronte di una riduzione, come si è visto, molto contenuta del "da riscuotere" (-3,57 per cento), va registrato un aumento consistente (+9,15 per cento) del "da versare". Diversamente, per ciò che attiene alla gestione residui, ad una riduzione significativa del "da versare" (-32,98 per cento) si oppone una consistente lievitazione del "da riscuotere" (+18,24 per cento).

Per un giudizio meno sommario sul punto, resta tuttavia da valutare in che misura i residui potranno trasformarsi in incassi. Gli indicatori utilizzabili a tal fine sono, da un lato, il peso, già considerato ad altri fini, che sul totale rappresentano il "da riscuotere residui" e il "da

versare residui", e, dall'altro, la quota di residui netti riscossi in percentuale del da riscuotere iniziale riaccertato. Il significato che può essere attribuito alle rispettive variazioni non è tuttavia univoco, in ragione dei fattori che sono alla base delle variazioni medesime.

Il "da riscuotere residui", come si è visto, è, infatti, aumentato in percentuale del totale "da riscuotere", dal 55,68 al 60,63 per cento, per effetto della crescita della loro entità assoluta (da 64.727 a 76.535 milioni), solo in piccola parte compensata dall'aumento dell'indice di riscossione degli accertamenti che, come si è visto, ha fatto diminuire la componente rappresentata dal "da riscuotere competenza" (da 51.528 milioni a 49.690). La riduzione del peso sul totale del "da versare residui" (dal 28,74 al 19,85 per cento), invece, in buona parte si spiega proprio con l'aumento del "da versare" di competenza (di oltre 1,2 miliardi), posto il segno negativo dei residui netti riscossi (-126 milioni).

L'aumento del "da riscuotere residui" è dovuto in misura prevalente alle entrate extra tributarie (da 38.859 a 46.687 milioni), con riferimento alle somme per interessi e sanzioni relativi alle maggiori imposte accertate. Un contributo di un certo peso viene, comunque, anche delle entrate tributarie (circa 4 miliardi, da 25.840 a 29.806 milioni). Come già nel precedente esercizio finanziario, la riduzione del "da versare residui" è invece quasi interamente dovuta alle entrate tributarie (-1.661 milioni su –1.724). Del tutto irrilevante l'impatto dei residui di Titolo III.

2.5.3. La classificazione dei residui per grado di esigibilità

La riscuotibilità dei residui è naturalmente legata al loro grado di esigibilità. Di qui la classificazione dei resti da riscuotere, appunto per grado di esigibilità, alla quale le Amministrazioni sono tenute e che risulta dall'apposito allegato 24 al Rendiconto. A tal proposito va rilevato che il dato finale esposto nel Rendiconto per i residui al 31 dicembre è il risultato di un processo di successive rettifiche ed aggiustamenti operati sulla base di presunzioni e di apprezzamenti prudenziali. Il dato iniziale di partenza rilevato dalle contabilità finali delle Amministrazioni era, infatti, di 16.067 milioni per le somme rimaste da versare (18.925 milioni nel 2006) e di 334.477 per le somme rimaste da riscuotere (309.536 milioni nel 2006). Tali dati di partenza hanno subìto rettifiche in aumento (a 21.216 per il "da versare" ed a 334.245 milioni per il "da riscuotere", per un totale di 3325.460 milioni) a seguito dell'applicazione della procedura di compensazione che automaticamente azzera gli importi

negativi (+5.148 milioni per il "da versare" e solo +705 milioni per il "da riscuotere") e di altre rettifiche minori ("S.I.R.G.S. caricamento Allegati 23 e 24").

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

• aumento IPO2 (informazioni contabili ritardatarie e "All. 23") per +465 milioni e riduzione da versare contabilità classe SG per –4.027 milioni per i resti da versare, che sono così scesi a 17.653 milioni;

• cancellazione, dai resti da riscuotere, dell'importo di 56.143 milioni (come per gli anni precedenti), relativo ai vecchi condoni e ad accertamenti infondati e/o inesigibili dell'ex Ufficio IVA Napoli;

• aumento IPO2 fondo per erogazione TFR, segni negativi generati caricamento All. 24 e informazioni contabili ritardatarie per 1.746 milioni dei resti da riscuotere;

• riduzioni per 153.623 milioni (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.

Con ulteriori decisivi sviluppi rispetto a quanto già evidenziato nelle relazioni degli scorsi 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 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[41] [42].

[41] 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

Il risultato – sicuramente positivo - è che nel 2007 2006 sono state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, solo il 32,95 per cento, per cento delle entrate finali rimaste da riscuotere dagli esercizi precedenti, in linea con il 32,12 per cento del 2006 e diversamente dal 2005, quando, mostrando peraltro un ottimismo ben superiore a quello del precedente esercizio finanziario, lo stesso rapporto era stato pari al 57,78 per cento (45,9 per cento nel 2004)[43], a fronte di una riscossione dei residui, al netto delle somme rimaste da versare, nello steso anno, di appena il 3,67 per cento (-0,17 per cento, come si è visto, nel 2007).

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 30,64 per cento (29,44 per cento nel 2006). Operando un abbattimento dell'85 per cento dei ruoli l'Agenzia delle entrate ha, quindi, tenuto conto del bassissimo grado di riscossione netta dei residui, che nel 2007 è notevolmente peggiorato anche rispetto all'esercizio finanziario precedente, passando da –1,15 per cento a -4,21 per cento (era stato di +6,57 per cento nel 2005, ma del –2,24 per cento nel 2004).

Per quanto riguarda, invece, gli "altri residui", va osservato che, nonostante l'indice di riscossione netta dei residui delle entrate extra tributarie - ancorché ulteriormente migliorato rispetto al 2006 (2,24 per cento rispetto a 1,81 per cento) – continui ad essere del tutto modesto, l'ex Ministero del tesoro e le altre Amministrazioni diverse da quella fiscale hanno continuato anche quest'anno (come fanno peraltro praticamente da sempre, con la parziale eccezione del 1997) a classificare i loro residui come di "riscossione certa, quantunque ritardata", in una percentuale del 100 per cento. La spiegazione di questo comportamento va evidentemente cercata nel basso grado di attenzione prestato ai ripetuti rilievi della Corte.

Viene confermata, per il settimo anno consecutivo, la scelta – anche da parte dell'Agenzia delle entrate - di considerare di riscossione certa, quantunque ritardata, quasi il 100 per cento dei

---

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.

[42] 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 2202, 70 per cento nel 2003, 32 per cento nel 2004, 25 per cento nel 2005 e 21 per cento nel 2006).

[43] L'analoga percentuale era stata di 58,59 per cento nel 2003, 51,77 per cento nel 2002 e 51,60 per cento nel 2001.

residui da riscuotere di competenza 99 per cento): solo nel 1997 e nel 2000 venne operata una riduzione, valutando come di riscossione certa, quantunque ritardata, rispettivamente il 78,18 per cento ed il 65,7 per cento del "da riscuotere" di competenza delle entrate finali e il 77,7 per cento ed il 61,7 per cento di quello dell'Agenzia delle entrate. Sempre per la competenza, la svalutazione è di circa il 2 per cento per i residui ex Tesoro (di importo, comunque, quantitativamente limitato:1,8 miliardi), collocandosi di poco al di sopra del livello del 2000 (1,7 per cento).

Come si è già visto, l'importo dei residui risultanti al 31.12.2007 è stato determinato dalla R.G.S. tenendo conto, fra l'altro, della riduzione da apportare alle somme iscritte a ruolo e rimaste da riscuotere in conto residui per le entrate finali indicata dall'Agenzia delle entrate in ben 153.623 milioni (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 84.532 milioni (68.602 milioni nel 2006) le entrate tributarie e per 69.091 milioni (68.176 milioni nel 2006) le entrate extra tributarie (riferentisi alle sanzioni ed agli interessi sulle maggiori imposte accertate, queste ultime contabilizzate, invece, nel titolo I).

Come per il 2006, la svalutazione è stata operata nella misura dell'85 per cento, a fronte del 51,5 per cento nel 2005, del 65 per cento del 2004, del 62 per cento del 2003 e del 60 per cento del 2002 e del 2001. A tal proposito va tuttavia precisato che la svalutazione del 2004 ha tenuto conto anche dell'impatto una tantum della cancellazione di 5,9[44] miliardi operata per i ruoli oggetto di condono (ex artt. 12 e 16 legge 289/2002). Al netto di questa componente la svalutazione applicata per l'esercizio 2004 risulta pari al 63,4 per cento. Per l'illustrazione e la valutazione critica della metodologia seguita dall'Agenzia delle entrate per la riduzione delle somme iscritte a ruolo e rimaste da riscuotere in conto residui si rinvia al punto 6 dell'Appendice al presente capitolo.

Qui ci si può limitare a richiamare l'osservazione conclusiva che si tratta di una metodologia che si basa ormai su una valutazione sufficientemente analitica delle partite creditorie in quanto tiene conto della loro composizione, ed in particolare:

- dell'incidenza delle posizioni creditorie interessate da procedure concorsuali;

[44] Sulla base di quanto successivamente comunicato alla Corte nel contesto dell'istruttoria in corso sull'indagine sui risultati ed i costi dei condoni programmata dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, la riduzione dei resti da riscuotere per effetto del condono tributario sarebbe stata in realtà non di 5,9, ma di 9,5 miliardi (4,8 miliardi per la rottamazione dei ruoli ai sensi dell'art. 12 e 4,7 miliardi per la definizione ai sensi dell'art. 16 dei ruoli oggetto di lite).

• del minore recupero atteso dalle partite creditorie più vetuste (pre-1998);

• della stimabile percentuale di recupero attribuibile alle somme giudizialmente controverse;

• del non immediato discarico amministrativo delle somme inesigibili.

2.5.4. IRAP e addizionali IRE

Nelle entrate finali non sono contabilizzate né l'IRAP, né le addizionali regionale e comunale IRE, trattandosi di entrate di pertinenza di Regioni e Comuni, ma per le quali, essendo monitorate dal Dipartimento delle finanze, si dispone dei dati della competenza relativi ai versamenti desunti dai modelli F24 al lordo delle compensazioni.

Questi dati, per il 2007, vengono affiancati a quelli estratti dal Sistema SIOPE (Banca d'Italia – Tesoro) che acquisisce giornalmente dai tesorieri degli Enti le segnalazioni relative agli incassi (criterio di cassa), nonché ad eventuali variazioni su operazioni segnalate in precedenza (cioè gli importi sono al netto delle variazioni acquisite alla data dell'ultimo aggiornamento).

Come mostra il prospetto che segue e con riferimento ai dati del Dipartimento delle finanze, si tratta di introiti che nel 2007 hanno raggiunto un importo di 50.543 milioni, dovuto per ben l'81 per cento all'IRAP e per il rimanente 19 per cento alle addizionali IRE.

IRAP e addizionali IRE *(in milioni)*

	2003	2004	2005	2006	2007	SIOPE 2007	Differenza con Dip. Finanze valore assoluto	Differenza con Dip. Finanze %	Variazioni % 2007-2006	Variazioni % 2007-2003
Addizionale regionale IRE	6.166	6.741	6.430	6.199	7.387	9.402	2.015	27,3	19,2	19,8
privati	*3.743*	*3.822*	*3.913*	*3.776*	*4.450*				*17,8*	*18,9*
Amministrazioni pubbliche	*2.423*	*2.919*	*2.517*	*2.423*	*2.937*				*21,2*	*21,2*
% sul totale entrate territoriali	14,9	16,1	14,6	13,2	14,6	15,6				
Addizionale comunale IRE	1.571	1.615	1.555	1.561	2.229	1.695	-534	-24,0	42,8	41,9
privati	844	881	909	906	1.291				*42,5*	*53,0*
Amministrazioni pubbliche	727	734	646	655	938				*43,2*	*29,0*
% sul totale entrate territoriali	3,8	3,9	3,5	3,3	4,4	2,8				
IRAP	33.593	33.384	35.995	39.090	40.927	49.069	8.142	19,9	4,7	21,8
privati	*24.324*	*23.803*	*26.293*	*28.744*	*30.543*				*6,3*	*25,6*
Amministrazioni pubbliche	*9.269*	*9.581*	*9.702*	*10.346*	*10.384*				*0,4*	*12,0*
% sul totale entrate territoriali	81,3	80,0	81,8	83,4	81,0	81,6				
TOTALE	**41.330**	**41.740**	**43.980**	**46.850**	**50.543**	60.166	9.623	19,0	**7,9**	**22,3**
privati	***28.911***	***28.506***	***31.115***	***33.425***	***36.284***				***8,6***	***25,5***
Amministrazioni pubbliche	***12.419***	***13.234***	***12.865***	***13.425***	***14.259***				***6,2***	***14,8***

Fonte: MEF- Dipartimento delle finanze - Bollettino mensile delle entrate tributarie, vari anni, per il 2007 si tratta di dati di pre consuntivo pubblicati a marzo 2008. I dati SIOPE sono aggiornati al 30 maggio 2008.

Rispetto all'anno base 2003 il gettito risulta molto più elevato, con un incremento del 22,3 per cento (+9.213 milioni). A crescere è stata soprattutto l'addizionale comunale IRE, con un incremento del 41,9 per cento (da 1.571 a 2.229 milioni), mentre quella regionale ha registrato una crescita del 19,8 per cento (da 6.166 a 9.402 milioni) e l'IRAP del 21,8 per cento (da 33.593 a 49.044 milioni).

Tuttavia, rispetto alla provenienza, mentre per l'addizionale regionale si osserva una crescita abbastanza omogenea tra le due componenti (rispettivamente +18,9 per cento per quella privata e +21,2 per cento per quella pubblica), per quella destinata ai Comuni si registra una crescita maggiore degli introiti derivanti dai soggetti privati (+53 per cento, da 844 a 1.291

milioni) rispetto alla minor crescita, anche se comunque rilevante, del gettito derivante dalle Amministrazioni pubbliche (+29 per cento, da 727 a 938 milioni).

Sempre rispetto al 2003, l'IRAP è cresciuta nel complesso del 21,8 per cento, da 33.593 a 40.927 milioni, con un andamento abbastanza diversificato per le due componenti: +25,6 per cento (da 24.324 a 30.543 milioni) per quella che attiene ai soli contribuenti privati a fronte di un più modesto +12 per cento (da 9.269 a 10.384 milioni) per quanto versato dalle Amministrazioni pubbliche.

Rispetto al 2006 si è avuta una crescita del 7,9 per cento (da 46.850 a 50.543 milioni), come risultante di un forte incremento dell'addizionale comunale - +42,8 per cento (da 1.561 a 2.229 milioni) - e di incrementi più contenuti per quella regionale (+19,2 per cento, da 6.199 a 7.387 milioni) e soprattutto per il gettito IRAP (+4,7 per cento, da 39.090 a 40.927 milioni).

La disaggregazione del gettito complessivo rispetto ai soggetti - privati o Amministrazioni pubbliche - mostra come una notevole quota (oltre il 70 per cento) sia costantemente riconducibile ai versamenti effettuati dai privati, componente che, in valore assoluto, è passata dai circa 28,9 miliardi del 2003 ai 36,3 miliardi del 2007, mentre gli introiti relativi alle Amministrazioni pubbliche sono passati dai circa 12,4 miliardi del 2003 ai circa 14,3 del 2007. Anche nella composizione interna dei tributi in esame risulta più elevata la componente privata per quanto riguarda l'IRAP (74,6 per cento nel 2007) rispetto alle addizionali (60,2 per cento per la regionale e 57,9 per cento per la comunale).

Secondo la Banca d'Italia[45], il gettito delle addizionali regionali e comunali all'IRE è aumentato in misura significativa in relazione, rispettivamente, all'introduzione di un acconto e all'incremento delle aliquote legali nel 2006 nelle Regioni con disavanzi sanitari.

Infine gli incassi di fonte *SIOPE* risultano pari nel complesso a 60.166 milioni, quindi maggiori del ben il 19 per cento (+9.623 milioni) dell'ammontare derivante dagli F24. Questa discrepanza è frutto di differenze comunque positive per l'addizionale regionale - +27,3 per cento (+2.015 milioni) e per l'IRAP - +19,9 (+8.142 milioni), mentre gli incassi dell'addizionale comunale risultano inferiori del 24 per cento (-534 milioni).

In relazione a tali differenze la Banca d'Italia ha precisato [46] che le stesse sono collegate al meccanismo di funzionamento delle anticipazioni alle Regioni a copertura della spesa

[45] Bollettino Economico n. 52, aprile 2008.
[46] In data 22 maggio 2008, in risposta ad una specifica richiesta della Corte dei conti.

sanitaria ed alle modalità con cui i suddetti enti procedono alla relativa "regolarizzazione". Com'è noto, il SSN viene finanziato, principalmente, dal gettito dell'IRAP, dall'addizionale regionale all'IRE, dalla quota regionale delle accise e dalla compartecipazione IVA, la cui riscossione avviene in maniera accentrata. Poiché queste entrate non presentano un andamento omogeneo nel corso dell'anno (con forti picchi per le casse dell'erario nei mesi di gennaio e giugno/luglio), lo Stato mensilmente eroga alle Regioni delle anticipazioni il cui rimborso viene effettuato, anche nel corso degli anni successivi, attraverso operazioni di regolazione contabile, a valere sulle somme dovute alle Regioni per i tributi citati.

L'analisi di tale procedura condotta con R.G.S. e Banca d'Italia ha portato a concludere che, a causa dei comportamenti delle banche tesoriere e/o delle Regioni stesse, le operazioni di regolazione contabile sono state comunicate al *SIOPE* con riferimento all'esercizio di emissione dei titoli di incasso e di pagamento e non di quello in cui è avvenuta l'operazione di regolazione.

Per evitare questo inconveniente, che falsava la lettura dei dati, l'ABI è stata sollecitata ad emanare una circolare[47] nella quale viene prevista la possibilità di segnalare tali operazioni con riferimento all'ultimo giorno lavorativo disponibile dell'anno precedente. A tal fine le banche hanno predisposto alcune modifiche procedurali volte a consentire l'imputazione delle suddette partite all'anno di pertinenza (con la rimozione dei problemi tecnici che avevano determinato l'errata trasmissione da parte dei tesorieri), modifiche che, tuttavia, sono state rese operative solo di recente per cui i dati precedenti al 2008 continuano a risentire, per alcune Regioni, dello slittamento delle partite in esame da un esercizio al successivo.

Con riferimento alla sola IRAP, sono stati enucleati gli interventi introdotti dalla *manovra 2007* elencati nel prospetto che segue, per i quali, nel complesso, era atteso un gettito negativo pari a 1.459 milioni. Per i primi due interventi viene indicata la rettifica sulla base dei dati di consuntivo: per il cuneo fiscale si rinvia a quanto detto nel paragrafo 1.3.3., mentre per il gettito proveniente dal comparto dell'agricoltura, la norma riduceva l'aliquota dell'imposta stabilendola, per il 2006, nella misura dell'1,9 per cento in luogo del 3,75 per cento, con riflessi sul gettito del 2007. La RT stimava una perdita di gettito di cassa nel 2007 pari a 188 milioni per saldo e 160 per acconto. Secondo il Dipartimento delle finanze dai versamenti da F24 risulta un gettito per autotassazione IRAP 2006 all'aliquota dell'1,9 per cento, pari a 233 milioni. Riproporzionando il valore all'aliquota del 3,75 per cento si perviene ad un importo di 460 milioni e dunque, per differenza, ad una perdita di saldo pari a 227 milioni. Invece i versamenti

[47] Circolare ABI n. 45 del 23 luglio 2007.

di acconto per il settore agricoltura sono stati nel 2007 pari a 188 milioni: applicando lo stesso procedimento di cui sopra, si perviene ad una differenza, e dunque ad una perdita di gettito, pari a 182,9. Complessivamente, rispetto alla previsione iniziale di 348 milioni, si sarebbe avuto un minor introito pari a 410 milioni.

Misure con impatto sull'IRAP

(in milioni)

Interventi	Gettito atteso (*)	Gettito rettificato con consuntivo(1)
Agricoltura	-348,1	-409,9
Interventi di riduzione del cuneo ed incentivi all'occupazione femminile nelle aree svantaggiate	-2.450,0	-1.450,0
Regioni clausola di salvaguardia	-89,8	
Ammortamento di beni immobili in *leasing*	237,0	
Accertamento e contrasto evasione ed elusione fiscale - studi di settore	407,0	
Maggiore attività di accertamento e controllo	22,6	
Effetti modifiche in materia di II.DD. (detraibilità auto)	762,0	
Totale	**-1.459,3**	

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

Da sottolineare che, come si è visto, a fronte della perdita attesa per 1.459 milioni tra il 2006 ed il 2007, l'IRAP versata dai soggetti privati, invece, ha fatto complessivamente presentato un incremento di ben 1.799 milioni, pari al +6,3 per cento.

2.6. Entrate tributarie (Titolo I)

2.6.1. Andamenti generali

Un primo dato da evidenziare è che, diversamente dall'esercizio finanziario 2006 nel quale lo scostamento era stato il massimo degli ultimi dieci anni (+10,64 per cento rispetto alla media di periodo del +3,91 per cento), nel 2007 le entrate tributarie sono risultate, in termini di accertamenti, di poco superiori alle previsioni iniziali (+21 per cento). Ancora minore lo scarto rispetto alle previsioni definitive: +0,83 per cento (a fronte di +6,71 per cento nel 2006). Sempre in termini di competenza, si è pertanto registrato un drastico calo dell'importo del c.d. extra

gettito che è stato pari a 12.569 ed a 3.658 milioni, rispetto a 41.291 ed a 27.016 milioni nel 2006, con riguardo rispettivamente alle previsioni iniziali ed a quelle definitive.

Più contente, ma comunque rilevanti, le differenze in termini di cassa. I versamenti di competenza sono ammontati a 404.740 milioni rispetto ai 387.027 del 2006, con un aumento di 17.713 milioni (+4,58 per cento), a fronte di ben 35.455 milioni nel 2006 (+10,08 per cento). Rispetto alle previsioni iniziali di cassa, mentre nel 2006 si era registrato un extra gettito di 10.592 milioni, pari, in termini relativi, ad uno scostamento positivo del 2,81 per cento, nel 2007 si è registrato minori versamenti di competenza per 10.871 milioni. Il quadro peggiora ulteriormente con riguardo alle previsioni definitive di cassa: nel 2006 i versamenti di competenza erano stati inferiori di 3.684 milioni, ma nel 2007 lo scarto è a -19.782 milioni. Conseguentemente, per quanto riguarda le entrate tributarie erariali, in termini di versamenti di competenza nel 2007 si è realizzato, rispetto alle previsioni definitive di cassa, un minor gettito e non un extra gettito.

Diversamente dallo scorso anno, quando all'aumento sostenuto dell'accertato (+13,63 per cento) aveva fatto riscontro una crescita elevata, ma comunque inferiore,anche del riscosso di competenza e dei versamenti di competenza (rispettivamente +10,33 per cento e +10,08 per cento), nel 2007, ad un andamento ben più contenuto degli accertamenti (+3,45 per cento), corrispondono tassi di crescita più elevati per riscosso e versato di competenza (+4,73 e + 4,58 per cento). La quota di accertamenti riscossi è infatti aumentata (da 93,08 a 94,23 per cento): essendo rimasta praticamente invariata la quota degli accertamenti riscossi per le entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione (99,38 per cento rispetto a 99,47 per cento del 2006), ciò si spiega con il notevole aumento della quota di accertamenti riscossi delle entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo, salita dal 10,31 per cento al 12,28 per cento (rispetto ad una media annua quinquennale del 25,43 per cento, sulla quale, però, pesano i dati eccezionali del biennio del condono, con il 47,35 per cento del 2003 ed il 43,29 per cento del 2004). Venuto a mancare l'apporto aggiuntivo delle entrate da condono, ciò riflette la maggiore sostenibilità dei rilievi sulla base degli accertamenti e la maggiore capacità di riscossione coattiva con l'acquisita piena operatività di Equitalia.

In termini di UPB di primo e secondo livello, la differenza di –25.608 milioni fra riscosso di competenza ed accertato è dovuta per circa il 90 per cento (–23.005 milioni) alle entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo (3.221 milioni di riscosso rispetto a 26.226 di accertato).

2.6.2. La gestione dei residui

Per i residui delle entrate tributarie va fatto un ragionamento analogo a quello prima svolto per i residui del complesso delle entrate finali, il cui andamento è peraltro quasi del tutto determinato proprio da quello dei residui delle entrate tributarie. I residui totali delle entrate tributarie, dopo la sensibile diminuzione dell'esercizio finanziario 2006 (da 79.343 a 72.832 milioni), nel 2007 sono nuovamente, anche se di poco, diminuiti (a 72.229 milioni), restando, però, al di sopra del livello minimo raggiunto nel 2004 (64.229 milioni). In termini assoluti, è diminuito il "da riscuotere competenza" (da 29.691 a 25.608 milioni), con il conseguente aumento della quota di accertamenti riscossi dal 10,31 al 12,28 per cento. E' diminuito anche il "da versare residui" (da 4.656 a 2.995 milioni). "Da versare competenza e soprattutto "da riscuotere residui", come per l'insieme delle entrate finali, sono entrambi lievitati verso l'alto (rispettivamente da 12.645 a 13.820 milioni e da 25.840 a 29.806 milioni). Da rimarcare che l'aumento di 3.966 milioni del "da riscuotere residui" è in larga parte dovuto (per 3.358 milioni) alle entrate da accertamento e controllo, la cui quota di accertamenti riscossi è, invece, come si è visto, significativamente aumentata. E ciò, anche per effetto dello stesso fisiologico aumento al margine dell'efficacia degli accertamenti – misurata in termini di grado di effettiva riscuotibilità - in presenza di una riduzione, dopo il raddoppio nel 2006, degli importi accertati (26.266 milioni nel 2007, dopo il record di 30.759 milioni nel 2006 a fronte di 16.333 milioni nel 2005).

L'andamento del "da riscuotere residui", da parte sua, sembra in qualche modo contraddire la più generale tendenza al miglioramento della gestione dei residui, che potrebbe costituire uno dei positivi riflessi anche dell'ultima e sicuramente incisiva riforma del sistema di riscossione. Come sembrerebbe, peraltro, indicare anche l'ulteriore miglioramento (da 2,31 a 5,62 per cento), dopo quello registrato nei due esercizi precedenti (da 0,91 per cento nel 2004 a 1,91 per cento nel 2005 ed a 2,31 nel 2006), dell'indice di riscossione netta dei residui iniziali riaccertati relativi alle entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo. Per le entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione la quota dei residui riscossi al netto del "da versare" degli esercizi precedenti è invece ulteriormente scesa largamente al di sotto dello zero (dal - 16,23 per cento del 2006 al 71,80 per cento), essendo stati, fra l'altro, complessivamente riscossi residui in misura inferiore alle sole somme rimaste da versare al 31 dicembre del 2006 (14.215 milioni rispetto a 16.788 milioni).

In realtà, il dato finale esposto nel Rendiconto per i residui tributari al 31 dicembre è il risultato del processo di successive rettifiche ed aggiustamenti prima descritto con riferimento al totale delle entrate finali. Il dato iniziale di partenza rilevato dalle contabilità finali delle Amministrazioni era, in questo caso, di 16.278 milioni per le somme rimaste da versare e di 186.103 milioni per le somme rimaste da riscuotere. Tali importi subivano ulteriori incrementi (a 20.398 per il "da versare" ed a 186.189 per il "da riscuotere", per un totale di 206.588) a seguito dell'applicazione della procedura di compensazione che automaticamente azzera gli importi negativi (+4.121 milioni per il "da versare" e +683 per il "da riscuotere") e di altre rettifiche minori (-597 milioni per il "da riscuotere" da rettifiche SIRGS caricamento Allegato 24). Il dato finale di consuntivo è stato ottenuto apportando la serie di correttivi prima analizzati: informazioni contabili ritardatarie e caricamento Allegati 23 e 24, cancellazione dai resti da riscuotere dell'importo relativo ai vecchi condoni e ad accertamenti infondati e/o inesigibili dell'ex Ufficio IVA Napoli (46.245 milioni, invariato rispetto ai tre esercizi precedenti)[48], riduzioni richieste dall'Agenzia delle entrate a titolo di riclassificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità (-84.532 rispetto a 68.602 milioni nel 2006, -36.206 milioni nel 2005 e -43.289 milioni nel 2004)[49], IPO2 riduzione da versare contabilità (-4.027 milioni per le somme rimaste da versare).

Per quanto riguarda le prospettive, la possibilità che una quota non insignificante dei residui finali si trasformi in entrate effettive sembra allontanarsi rispetto al precedente esercizio finanziario, in quanto la loro composizione, dopo essere scesa nel 2006 per la prima volta al di sotto del 50 per cento del totale (46,53 per cento rispetto a 75,07 per cento del 2005), nel 2007 la quota del "da riscuotere residui" risale nuovamente al 53,79 per cento, pur collocandosi, comunque, ben al di sotto della media annua dell'ultimo quinquennio (64,93 per cento). Positivo, peraltro, è che nel 2007 si riduca ulteriormente (a 17,81 per cento), dopo la riduzione significativa del 2006 (a 26,91 per cento) rispetto al 2005 (36,23 per cento) ed alla media annua dell'ultimo quinquennio (26,69 per cento), l'incidenza del "da versare residui", con la conferma del ritorno alla tendenza, interrottasi nel 2005, al suo progressivo calo registrata a partire dal 2001 (passando dal massimo del 49,51 per cento del 2000 al 24,01 per cento del 2004). Non ci

[48] Non si fa più riferimento alla preliminare cancellazione della partita accisa oli minerali Siracusa per 478.101 milioni di cui si è dato conto fino al rendiconto 2004.

[49] A tal proposito va evidenziato che, come si è prima detto, la riduzione *globalmente operata a livello di entrate finali* è stata di 136.778 milioni (74.507 milioni nel 2005) e le voci di bilancio al quale la svalutazione dell'85 per cento (51,5 per cento nel 2005 e 65 per cento nel 2004) è stata applicata ammontano a 160.9 miliardi (144,7 miliardi nel 2005 e 139,7 miliardi nel 2004), riguardando, come si dirà meglio in seguito, anche capitoli/articoli fino al 1999 inclusi nel Titolo I, ma ricompresi a decorrere dal 2000 nel Titolo II e relativi alle sanzioni riferite alla maggiore imposta accertata a seguito degli accertamenti tributari (che continua ad essere imputata al Titolo I).

sono, tuttavia, da attendersi risultati eclatanti, posta la cautela alla quale deve indurre la già più volte proposta considerazione della comunque perdurante modestia della quota dei residui riscossi al netto del totale da versare dell'anno precedente, in percentuale del "da riscuotere" iniziale riaccertato (-4,21 nel 2007, dopo il-1,15 per cento nel 2006, che faceva seguito all'exploit del +6,57 per cento nel 2005, a sua volta, però, preceduto dal -2,24 per cento nel 2004, dal +4,78 per cento nel 2003, dal -12,15 per cento nel 2002, dal -2,3 per cento nel 2001 e dal -18,3 per cento nel 2000).[50]. La modestia degli importi riscossi sui residui appare tanto più evidente se si tiene conto che l'iscrizione in bilancio dei resti da riscuotere avviene sulla base sia delle riduzioni e della classificazione per grado di esigibilità di cui si è detto, ma anche della implicita contabilizzazione di riaccertamenti e di insussistenze di natura imprecisata, oggetto di specifica analisi in sede di audit finanziario–contabile, che, per il 2007 ammonta a -26.928 milioni (inferiori ai -37.049 milioni del 2006, ma superiori,al precedente massimo di –23.111 registrato nel 2004 ed ala media annua di -17.775 milioni dell'ultimo quinquennio).

Utili elementi di valutazione si ricavano anche analizzando l'andamento dei residui per UPB. Dei residui totali imputati al Titolo I (72.229 milioni), va notato come sul totale da riscuotere (55.414 milioni) quelli da accertamento e controllo (46.655 milioni) incidono, come era da attendersi, in misura rilevante (84,19 per cento), con una riduzione, tuttavia, sia rispetto al precedente esercizio finanziario, quando l'analogo importo si era attestato a 47.881 milioni ed a 86,22 per cento in termini relativi, sia alla media annua dell'ultimo quinquennio (86,14 per cento). L'importo salirebbe a ben 88.358 milioni (82.602 nel 2006 e 97.359 milioni nel 2005) se ci riferissimo all'aggregato ricalcolato secondo la metodologia precedentemente illustrata[51].

Dopo che già nel 2006 si era chiusa la parentesi dell'esercizio 2005 in cui era risultato un saldo di riaccertamenti per 2.459 milioni, anche per le entrate da accertamento e controllo del Titolo I l'esercizio finanziario 2007 fa registrare la conferma del ritorno alla prevalenza delle insussistenze, per un importo di -22.823 milioni, dopo l'importo record nell'ultimo decennio di circa 34.658 milioni fatto registrare dall'esercizio 2006. Essendo negativo anche il saldo delle sopravvenienze della componente relativa all'attività ordinaria di gestione (-4.105 milioni rispetto a -2.391 nel 2006), per il complesso delle entrate tributarie si registrano nel 2007

[50] Il segno negativo davanti al dato delle riscossioni nette sui residui sta solo a significare che le riscossioni residui dell'esercizio di riferimento (versamenti della competenza residui + da versare della competenza residui + versamenti del da versare esercizi precedenti) sono inferiori all'importo del da versare totale dell'esercizio precedente. Per cui ci sono importi da versare che continuano a non essere versati e continuano ad essere ogni volta contabilizzati fra le riscossioni lorde residui degli anni successivi.

[51] Entrate da accertamento e controllo del Titolo I al netto delle entrate da condono e con l'aggiunta delle entrate sanzionatorie di Titolo II fino al 1999 contabilizzate nel Titolo I.

insussistenze pari, come si è visto, a 26.928 milioni (-37.049 milioni nel 2006 e riaccertamenti per +2.459 milioni nel 2005).

Dopo il calo dei tre esercizi precedenti, per le entrate da accertamento e controllo anche nel 2007 continuano, sia pure marginalmente, a diminuire i resti da versare (da 474 a 466 milioni), il cui importo conserva, quindi, dimensioni comunque limitate rispetto a quello totale delle entrate tributarie (16.815 milioni).

Qualche sommaria annotazione anche per la gestione dei residui da ordinaria attività di gestione: delle quattro componenti dei residui totali (che aumentano, ma di poco, passando da 24.439 a 25.108 milioni), diminuiscono solo gli importi del "da versare residui" (da 4.319 a 2.730 milioni), mentre aumentano le altre tre componenti: il "da riscuotere residui" da 5.548 a 6.157 milioni), il "da riscuotere di competenza" da 2103 milioni a 2.603, e soprattutto il "da versare di competenza", da 12.470 a 13.619 milioni.

2.6.3. Le entrate conseguenti all'attività di accertamento e controllo al netto dei condoni[52]

Da quanto sopra esposto, appare evidente che 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 ci consente di analizzare l'andamento delle entrate tributarie (e di quelle, come si è detto, alle stesse collegate)[53]. Si vede, così, che nel complesso, dopo la diminuzione verificatasi nel 2002, nel 2003 sia le riscossioni che i versamenti avevano fatto registrare un ulteriore drastico calo (-20,45 per cento e –23,19 per cento per riscosso e versato di competenza e –26,14 per cento e –27,05 per cento per riscosso totale netto e versato totale), nonostante il pur consistente aumento degli accertamenti (+17,49 per cento). Nel 2004, però, con un volume di accertamenti inferiore del 14,08 per cento a quello del 2003 (19.618 milioni, rispetto a 22.827), si era registrato un aumento di una certa rilevanza delle riscossioni e dei versamenti: +4,31 per cento per il riscosso di competenza, da 1.729 a 1.803 milioni, +10,11 per cento per i versamenti di competenza, da 1.502 a 1.654 milioni. In diminuzione, invece, riscossioni e versamenti residui (rispettivamente –9,47 per cento, da 1.351 a 1.223 milioni, per il riscosso lordo, e –17,55 per cento, da 721 a 594 milioni, per i versamenti). La quota degli accertamenti riscossi era di oltre un punto e mezzo superiore a quella del 2003 (9,19 per cento rispetto a 7,57 per cento) ed era di poco inferiore alla media dell'ultimo quinquennio (10,02 per cento). Rispetto al livello prossimo allo zero del 2003, risultava aumentata solo di pochi centesimi di punto la quota dei residui riscossi al netto del "da versare" degli esercizi precedenti (0,71 per cento rispetto a 0,65 per cento).

---

[52] Buona parte delle entrate che sono derivate dal condono nel 2003, ma anche nel 2004 (rispettivamente, 10.659 e 6.605 milioni su 11.495 e 8.830 per l'accertato, 10.650 e 6.449 su 11.484 e 8.674 per il riscosso di competenza e 10.164 e 6.117 su 10.935 e 8.126 per il versato di competenza) sono state imputate alla UPB "Accertamento e controllo". Le UPB del condono sono, per la gestione ordinaria, la 1.1.6.1 (Condoni, sanatorie ed introiti straordinari su tributi diretti), che comprende i capitoli., 1030, 1052, 1065, 1068, 1150 e 1186, relativi al condono 2003, i capitoli 1035 e 1150 relativi a precedenti condoni ed i capitoli 1029, 1040, 1042, 1050 e 1051, riguardanti altre tipologie particolari di entrate straordinarie (imposta sul patrimonio netto, contributo per l'Europa, ecc.) e la 1.1.9.1 (Condoni, sanatorie ed introiti straordinari su tributi indiretti), che comprende i capitoli 1250 e 1254, che, però, non si riferiscono al condono 2003, ma a un precedente condono, il primo, ed al soppresso tributo straordinario dovuto dai possessori di taluni beni di lusso, il secondo. Le UPB del condono per l'attività di accertamento e controllo sono la 1.1.6.2 (capp. 1030, 1066, 1171 e 1172, cui si aggiungono i capp. 1035, 1038, 1150, 1170, relativi a precedenti condoni, e i capitoli 1029, 1040, 1043 e 1180, riferentisi a tributi straordinari vari) e la 1.1.9.2 (capp. 1242, 1251, 1253, 1258, 1259 e 1260).

[53] Si veda nell'appendice al Volume I di questa relazione.

Nel 2005 erano continuate e si erano rafforzate le tendenze positive emerse nel 2004: con l'aumento – ed in misura significativa – dell'accertato (+42,11 per cento), ma ancor di più del riscosso (+50,88 per cento, da 1.803 a 2.715 milioni) e dei versamenti di competenza (+53,95 per cento, da 1.654 a 2.546 milioni). La quota di accertamenti riscossi saliva dal 9,19 per cento al 9,74 per cento, collocandosi al di sopra della media dell'ultimo quinquennio (9,24 per cento). Aumentava significativamente anche il riscosso residui, sia al lordo (+24,61 per cento, da 1.223 a 1.524 milioni) che al netto (+103,28 per cento, da 366 a 744 milioni) del "da versare" degli esercizi finanziari precedenti. La quota dei residui netti riscossi saliva da 0,71 per cento a 1,02 per cento del "da riscuotere" iniziale riaccertato. Aumentavano in misura significativa anche i versamenti residui (+57,41 per cento, da 594 a 935 milioni). Dopo gli scarti negativi del 2003 (-216 milioni) e del 2004 (-263 milioni) ritornava ad essere positiva anche la differenza tra versamenti residui e "da versare" totale (+156 milioni), solo marginalmente spiegabile con la riduzione (da 779 a 757 milioni) del sottraendo. Significativamente aumentato, invece, il "da riscuotere", in conto competenza (da 17.810 a 25.159 milioni), sia, e soprattutto, in conto residui (da 51.002 a 72.200 milioni), e quindi il "da riscuotere" totale (+41,49 per cento, da 68.812 a 97.359 milioni).

Il 2006 aveva confermato i trend evidenziati per il 2005, con un balzo in avanti dell'accertato del 71,60 per cento, da 27.878 a 47.832 milioni. Consistente, ma comunque minore a quella dell'accertato, la crescita del riscosso (+49,40 per cento, da 2.715 a 4.057 milioni) e dei versamenti di competenza (+49,69 per cento, da 2.546 a 3.811 milioni). In conseguenza dell'eccezionale crescita dell'accertato, la quota di accertamenti riscossi si riduceva dal 9,74 per cento all'8,48 per cento, inferiore alla media dell'ultimo quinquennio (9,24 per cento) e superiore solo all'analogo rapporto registrato nel 2003 (7,57 per cento). Aumentato anche il riscosso residui, sia al lordo (+13,06 per cento, da 1.524 a 1.723 milioni) che al netto (+29,84 per cento, da 744 a 966 milioni) del "da versare" degli esercizi finanziari precedenti. La quota dei residui netti riscossi saliva da 1,02 per cento a 2,43 per cento (a fronte di un media dell'ultimo quadriennio di 1,09 per cento), anche e soprattutto in ragione del drastico ridimensionamento del denominatore (il "da riscuotere" iniziale riaccertato), passato da 72.944 milioni nel 2005 a 39.793 milioni nel 2006, per effetto della contabilizzazione di insussistenze per un importo di circa 57.566 milioni rispetto a riaccertamenti (sopravvenienze attive) per 4.132 milioni nel 2005. Aumentavano nel 2006 anche i versamenti residui (+33,37 per cento, da 935 a 1.247 milioni), con la conseguente contrazione del "da versare residui" (da 588 a 476 milioni).

Si ridimensionavano i residui totali (da 98.116 a 83.324 milioni), per effetto della diminuzione del "da riscuotere" totale (da 97.359 a 82.602 milioni), la cui contrazione era, a sua volta, tutta dovuta al calo del "da riscuotere residui" (da 72.200 a 38.827 milioni), giacché il "da riscuotere competenza", come peraltro segnalato dal già richiamato ridimensionamento dell'indice di riscossione, significativamente aumentava (da 25.159 a 43.775 milioni). Scarsa l'influenza del "da versare" totale, rimasto praticamente invariato rispetto al 2005 (721 a fronte di 757 milioni), per effetto di una lieve crescita della componente di competenza (da 169 a 246 milioni) e dell'altrettanto già evidenziata lieve diminuzione del "da versare residui".

Il 2007 fa segnare sensibili variazioni nei trend evidenziati per gli anni precedenti, con una significativa riduzione dell'accertato (-8,23 per cento rispetto al +71,60 per cento del 2006, da 47.832 a 43.895 milioni). Continua, invece, la crescita del riscosso e del versato di competenza (rispettivamente +5,39 per cento, da 4.057 a 4.275 milioni, e +505 per cento, da 3.811 a 4.003 milioni), anche se, naturalmente, al di sotto dei corrispondenti risultati del 200 (49,40 e+49,69 per cento). In conseguenza anche della diminuzione dell'accertato, la quota di accertamenti riscossi aumenta dal 9,48 per cento al 9,74 per cento, superiore alla media dell'ultimo quinquennio (8,95 per cento) e pari all'analogo rapporto registrato nel 2005. Significativamente aumentato anche il riscosso residui, sia al lordo (+52,41 per cento, da 1.723 a 2.626 milioni), sia, ed ancor più, al netto (+97,20 per cento, da 966 a 1.05 milioni) del "da versare" degli esercizi finanziari precedenti. La quota dei residui netti riscossi è pertanto salita da 2,43 a 3,76 per cento, nonostante il notevole aumento del denominatore (il "da riscuotere" iniziale riaccertato), passato da 39.793 milioni nel 2006 a 50.643 nel 2007. Sensibilmente aumentati nel 2007 anche i versamenti residui (+80,51 per cento, da 1.247 milioni a 2.251), con la conseguente contrazione del "da versare residui" (da 476 a 375 milioni).

Aumentano, però, i residui totali (da 98.116 da 83.324 a 89.004 milioni),ritornando quasi esattamente ai livelli del precedente esercizio (89.004milioni), per effetto dell'aumento del "da riscuotere" totale (da 82.602 a 88.358 milioni), la cui lievitazione è, a sua volta, tutta dovuta alla crescita del "da riscuotere residui" (da 38.827 a 48.738 milioni), giacché il "da riscuotere competenza", come peraltro segnalato dal già richiamato aumento dell'indice di riscossione, significativamente diminuiva (da 43.775 a 39.619 milioni). Scarsa l'influenza del "da versare" totale, ma anch'esso in calo rispetto al 2006 (647 milioni a fronte di 757), per effetto di una lieve crescita della componente di competenza (da 246 a 272 milioni), ben più che compensata dal calo dell'altrettanto già evidenziata diminuzione del "da versare residui" (da 476 a 375 milioni).

Si rafforza pertanto il convincimento con molta cautela prospettato nelle relazione degli ultimi due anni in ordine al superamento del rischio, che era stato paventato in base ai risultati del 2003, che le sanatorie fiscali potessero avere l'effetto di comportare una diminuzione delle entrate da accertamento e controllo, se non necessariamente in termini di accertato, quanto meno in termini di riscosso e di versato.

Ciò può significare che dopo, il condono, l'Amministrazione – civile e militare – è effettivamente riuscita in qualche modo a riposizionarsi per riprendere con maggiore efficacia non solo l'ordinaria attività di gestione, ma anche quella di controllo e repressione dell'evasione. Le misure di contrasto contenute nelle ultime leggi finanziarie 2005 e 2006 ed in altri provvedimenti (in particolare il DL 223/2006), nonostante qualche non secondaria amputazione rispetto agli originari disegni erano state positivamente valutate dalla Corte, per il segnale sufficientemente forte che sembravano dare sulla reale volontà di contrastare il mancato adempimento dell'obbligazione tributaria. Questo, insieme con l'accresciuta efficienza dell'Amministrazione, grazie al nuovo modello organizzativo delle Agenzie fiscali ed all'uso sempre più ampio delle tecnologie informatiche, può costituire il presupposto per futuri positivi sviluppi anche in termini di maggiore adesione spontanea, oltre che di risultati più soddisfacenti sul piano non solo della maggiore imposta accertata, ma anche della successiva maggiore e più sollecita riscossione.

Ciò detto, va peraltro evidenziato come le valutazioni positive emergano da raffronti con le annualità pre-condono, i cui risultati in termini di efficace contrasto all'evasione erano tutto meno che soddisfacenti, o anche appena accettabili, come evidenziato, da un lato, dagli elevati livelli delle stime delle perdite di gettito e delle dimensioni dell'economia sommersa, e, dall'altro, dall'evaporazione in sede di riscossione delle maggiori imposte e delle relative sanzioni accertate attraverso l'attività di controllo.

A tale ultimo proposito va ancora una volta ribadita l'importanza, da una parte, del miglioramento della qualità dei controlli da ottenersi con l'estensione dell'analisi del rischio e della collaborazione con le altre Amministrazioni tributarie dell'UE, e, dall'altra, del sistematico e continuativo monitoraggio dei loro esiti.

Più in generale, è necessario che l'Amministrazione elabori e continuativamente aggiorni una strategia operativa di contrasto dell'evasione che non può non partire dalla pratica, seguita dalle altre Amministrazioni tributarie europee, e che sembra ora fatta propria anche dalla nostra, di periodicamente misurare, secondo metodologie consolidate a livello internazionale, le

dimensioni e la distribuzione della materia imponibile presuntivamente sottratta ad imposizione, per poter meglio calibrare il volume delle risorse da impiegare nell'azione di contrasto e per poter valutare i risultati conseguiti e riconsiderare e ricalibrare la strategia di contrasto.

Ciò richiede che all'impegno operativo, tanto poderoso ed articolato, quanto costoso, per prevenire, individuare e reprimere l'evasione si accompagni, senza soluzioni di continuità, il sistematico ed attento monitoraggio, ormai avviato, delle dimensioni e dell'evoluzione del fenomeno, nel complesso e nelle sue varie componenti, dall'altra.

La nostra Amministrazione è peraltro già oggi pienamente attrezzata – tecnicamente ed organizzativamente – per effettuare stime dell'evasione, di qualità comparabile, e forse anche superiore, a quella delle Amministrazioni degli altri paesi dell'UE. Tali stime sono state, anzi, da tempo effettuate e periodicamente aggiornate dall'Agenzia delle entrate. Delle stesse non si era però tenuto conto per operativamente impostare e gestire la strategia di contrasto dell'evasione. Inoltre, i risultati non erano stati resi noti, né, conseguentemente, si era dato conto del perché di questa realtà e di ciò che concretamente veniva fatto per modificarla.

A tal proposito, va ribadito il particolare favore ed apprezzamento con il quale la Corte ha accolto la svolta rappresentata dalla disposizione contenuta nella Legge finanziaria per il 2007 che prevede la presentazione al Parlamento entro il 30 settembre di ogni anno, da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, di una relazione che definisce i risultati derivanti dalla lotta all'evasione, quantificando le maggiori entrate permanenti da destinare a riduzioni della pressione fiscale. A nessuno può sfuggire la rilevanza di una norma che opera una vera e propria rivoluzione, anche sul piano culturale, del modo di gestire la lotta all'evasione da parte del governo, e quindi dell'Amministrazione.

Così come occorre continuare a vigilare per non consentire un uso distorto di tale norma, per evitare che – lungi dal servire a reimpostare in termini "europei" la strategia di lotta all'evasione – essa rischi di finire con l'essere utilizzata, come peraltro già in parte avvenuto con la vicenda dell'emersione e dell'utilizzo del c.d. "tesoretto", per giustificare interventi di spesa la cui copertura è solo formalmente assicurata con la quantificazione di risultati di extra gettiti fortemente condizionati nella determinazione della loro entità dall'approssimazione dei parametri utilizzati e, nel caso in cui il raffronto sia operato rispetto non già al precedente consuntivo, ma alle previsioni, dalle modalità e dal realismo con cui le previsioni stesse sono state formulate.

2.6.4. Analisi delle entrate tributarie per UPB e per categoria

Procedendo ad un'analisi più dettagliata per categoria ed UPB, si evidenzia come il positivo gettito complessivo delle entrate tributarie abbia riguardato tutte le categorie: l'apporto principale è venuto dalle imposte sul patrimonio e sul reddito, che vedono calare, tuttavia, il trend altamente positivo registrato lo scorso anno: +11.555 milioni e +5,19 per cento per l'accertato, inferiore all'ottimo andamento del 2006 (+32.793 milioni e +17,27 per cento). Analogo l'andamento per il riscosso di competenza (+15.604 milioni e +7,49 per cento, rispetto a +24.142 milioni e +13,10 per cento nel 2006), e i versamenti di competenza (+15.405 milioni e +7,59 per cento, a fronte di +23.652 milioni e +13,20 per cento). In termini di versamenti totali, i 223.797 milioni risultano superiori ai 208.112 milioni registrati nel 2006, a loro volta superiori ai 185.224 milioni del 2005. Gli apporti positivi in questa categoria provengono da parte dell'IRES (+11.439 milioni e +26,26 per cento) dell'IRE (+4.675 milioni e +3,01 per cento).

Positivo anche l'apporto delle tasse ed imposte sugli affari (157.713 milioni di accertamenti con +1.408 milioni di incremento rispetto allo scorso anno), grazie all'incremento dell'IVA sugli scambi interni e intracomunitari (+4.615 milioni), mentre risulta in negativo il gettito di quella relativa alle importazioni (-57 milioni).

In aumento l'apporto della categoria V Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco: gli accertamenti sono aumentati di 813 milioni (+7,54 per cento, rispetto a +5,77 per cento del 2006), il riscosso di competenza del +7,59 per cento (+5,73 per cento nel 2006), mentre risultano in forte aumento i versamenti di competenza: +10,60 per cento rispetto al –6,40 per cento dell'anno prima, e i versamenti totali, del +15,79 per cento (+1.609 milioni in valore assoluto).

Monopoli: +403 milioni e +4,05 per cento per l'accertato, +439 milioni e +4,44 per cento per il riscosso di competenza, +1.172 milioni (+13,62 per cento) per il versato di competenza. Anche i versamenti totali sono aumentati rispetto al 2006: +10.048 milioni (+4,73 per cento).

Prendendo come indicatore gli accertamenti, possiamo osservare come i proventi del lotto (capitolo 1801), costituiscano da soli, con 6.177 milioni, il 59,71 per cento del totale di categoria (10.346 milioni). Da segnalare, inoltre, i 2.160 milioni riguardanti il prelievo erariale sugli apparecchi e congegni di gioco (capitolo 1821), che incidono per il 20,88 per cento sul totale della categoria.

In aumento, rispetto allo scorso anno, l'apporto delle imposte sulla produzione, sui consumi e dogane (categoria III): +627 milioni per l'accertato (+2,11 per cento), dopo +18milioni (+0,06 per cento), nel 2006. Tale aumento delle entrate della categoria è spiegato dai discreti risultati in aumento - sia in valore assoluto che in termini relativi - dell'accisa e imposta sugli oli minerali (+806 milioni e +3,63 per cento), e in diminuzione - in termini sia relativi che in valore assoluto - dell'accisa e imposta su altri prodotti (-81 milioni e -1,12 per cento).

Resta da analizzare l'andamento per categoria dei residui, di cui si è però già detto in generale nel trattare delle entrate da accertamento e controllo. Qui si può osservare che a formare i resti da riscuotere (55.414 milioni) concorrono soprattutto l'IVA sugli scambi interni e intracomunitari (21.820 milioni), di cui 20.361 milioni, pari al 93,31 per cento (93 per cento nel 2006), sono riferiti all'attività di accertamento e controllo. Migliorata per l'IVA, ma non per la categoria II (da -4,05 a -6,05 per cento), la riscossione netta sui residui (+5,44 per cento del da riscuotere iniziale riaccertato, rispetto a -6,63 per cento del 2006, -2,02 per cento del 2005 e -4,08 per cento del 2004). Ancorché prevalente, ad incidere sulla formazione dei residui da riscuotere delle tasse ed imposte sugli affari non è, però, la sola IVA sugli scambi interni e intracomunitari. Significativo è, infatti, anche l'apporto degli altri tributi indiretti[54], che, in termini assoluti, è aumentato di soli 31 milioni rispetto all'esercizio precedente (5.224 milioni rispetto a 5.193). Per questa UPB, inoltre, l'importo dei residui netti riscossi fa segnare un marcato peggioramento rispetto al 2006 (-58,37 per cento a fronte del -19,71 per cento dello scorso anno).

Lievemente diminuito, rispetto al 2006, il peso, sul totale da riscuotere, delle imposte sul patrimonio e sul reddito (21.049 milioni, rispetto a 23.356 nel 2006). La diminuzione ha riguardato, con l'eccezione dell'IRES (+829, da 5.451 a 6.280 milioni) e degli altri introiti diretti (da 2.056 a 2.096 milioni), le principali UPB, ed in particolare l'IRE (da 11.882 a 9.232), l'ILOR (da 1.425 a 1.230), le imposte sostitutive (da 958 a 777), i condoni su tributi diretti (da 1. 412 a 1.266) e, in maniera decisamente irrisoria, la ritenuta a titolo di imposta definitiva (da 172 a 168).

Nel 2007 la riscossione netta dei residui delle imposte sul patrimonio e sul reddito ha ripreso un andamento positivo: la quota dei residui netti riscossi ha, infatti, quest'anno il segno positivo (+308 milioni e +2,75 per cento sui residui iniziali riaccertati), con un netto miglioramento rispetto al 2006 (-623 milioni e –7,29 per cento), che era stato peggiore rispetto

[54] UPB 1.1.20.1 e UPB 1.1.20.2.

al 2005 (+1.755 milioni e +8,11 per cento), a sua volta migliore rispetto al 2004 (–580 milioni e –4,12 per cento). Notevoli sono peraltro le differenziazioni fra l'una e l'altra UPB e imposta, ad esclusione degli altri introiti diretti (+1,61 per cento dopo +1, 30 per cento del 2006): IRE +2,35 per cento, dopo il +3,37 per cento del 2006; IRES -0,28 per cento dopo il -13,39 per cento dell'anno precedente; ILOR +1,17 per cento rispetto a +1,13 per cento; imposte sostitutive (+2,03 per cento dopo -76,90 per cento); ritenuta a titolo di imposta sostitutiva (-4,11 per cento rispetto a -3,05 per cento); condoni, sanatorie ed introiti straordinari su tributi diretti (+2,37 per cento a fronte di -27,58 per cento).

Minore sul totale il peso dei residui di riscossione per le entrate di categoria III, ed in aumento rispetto al 2006 (da 6. 249 a 7.780 milioni). Dopo l'aumento dell'esercizio 2003 (a +85,39 per cento) è ritornata ad avvicinarsi sui livelli del 2004 (+80,23 per cento) la quota del "da riscuotere residui" (+76,74 per cento, dopo l'83,31 per cento del 2005 e l'87,86 per cento del 2006). La riscossione netta dei residui è ulteriormente calata (dallo 0,79 per cento allo 0,38 per cento, dopo l'1,76 per cento del 2005 ed il 2,66 per cento del 2004).

Il ridimensionamento è da attribuirsi alle accise e imposte erariali di consumo, in particolare a quella su altri prodotti, che hanno visto progressivamente calare l'indice di riscossione dall'8,30 per cento del 2004, al 7,82 per cento del 2005, al 2,02 per cento del 2006, fino allo 0,97 per cento del 2007. Inoltre, gli altri introiti tributi indiretti che hanno visto, dopo il progressivo calo del proprio indice di riscossione, culminato nel –5,48 per cento del 2004, riprendere decisamente quota nel 2005, attestandosi su +7,59 per cento, crollare decisamente a –19,71 nel 2006 ed ancor di più a –58,37 nel 2007.

Passando ad esaminare i residui di versamento, si evidenzia una ripresa in calo. Il totale è diminuito (da 17.301 a 16.815 milioni), come anche sono diminuiti sia la quota dei residui sul totale (da 26,91 a 17,81 per cento), sia l'importo negativo della differenza fra versamenti residui e da versare totale (da –4.950 a –4.198 milioni).

Le variazioni a livello di titolo riflettono le variazioni intervenute in alcune delle cinque categorie, tra cui, in termini quantitativi, risulta determinante la categoria II – Tasse ed imposte sugli affari (da 7.491 a 6.356 milioni per il totale da versare, con il "da versare residui" che ha diminuito la sua incidenza sul totale dal 42,66 al 15,16 per cento, come anche la differenza tra versamenti residui e da versare totale è scesa da –3.630 a –1.696 milioni), seguita dalla categoria IV – Monopoli (da 1.308 a 795 milioni per il totale da versare, con il "da versare residui" che ha però aumentato la sua incidenza sul totale, dall'1,43 al 30,02 per cento, mentre

la differenza tra versamenti residui e da versare totale ha avuto un forte calo, passando da 56 a – 1.040 milioni).

2.7. Entrate extra tributarie (Titolo II)

2.7.1. Andamenti generali

Dopo che le entrate extra tributarie avevano, nel complesso, fatto registrare, rispetto all'esercizio precedente, un parziale restringimento della forbice tra previsioni definitive e previsioni iniziali nel 2005 (da +18,19 per cento a +14,77 per cento) ed il quasi annullamento della stessa forbice nel 2006 (-0,11 per cento), nel 2007 evidenziano nuovamente un'ampia divaricazione che è di gran lunga la più elevata (30,28 per cento) dell'ultimo quinquennio. Ciò produce l'effetto che raggiunge un livello record anche la differenza fra accertamenti e previsioni iniziali di competenza (da +69,72 a +93,68 per cento), mentre diminuisce quella relativa alle previsioni definitive, dal 69,90 al 48,67 per cento. Notevoli gli scostamenti nel 2007 anche tra versamenti di competenza e previsioni di cassa, sia iniziali che definitive (rispettivamente +18,84 e -12,06 per cento afrore di analoghi valori di +0,89 per cento e +1,02 per cento per il 2006). Non viene, così, ad essere confermata l'ipotesi, avanzata nelle relazioni sui due precedenti esercizi finanziari che, sia pure con andamenti altalenanti, tendessero a ridimensionarsi, insieme con le numerose iscrizioni per memoria, i fenomeni di sottovalutazione della potenzialità di gettito, dovuti alla scarsa conoscenza che i centri di responsabilità hanno delle gestioni di entrata ed alla scarsa cura che gli stessi centri spesso pongono nel fissare gli obiettivi e nell'organizzare l'attività di recupero.

A determinare gli scostamenti contribuiscono soprattutto la VI –Proventi speciali (+41,54 per cento la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, +23,93 per cento e -12,44 per cento lo scostamento, rispettivamente, fra accertamenti e previsioni iniziali e fra accertamenti e previsioni definitive), la categoria XI –Recuperi, rimborsi e contributi (+119,91 per cento la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, +230,25 per cento e +91,17 per cento lo scostamento, rispettivamente, fra accertamenti e previsioni iniziali e fra accertamenti e previsioni definitive), e la categoria X – Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro (+11,71 per cento la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, +17,55 per cento lo scostamento fra accertamenti e previsioni iniziali e +7,23 per cento fra accertamenti e previsioni definitive).

Come si è già anticipato nei precedenti paragrafi, i risultati complessivi del Titolo si compendiano nell'accresciuta divaricazione dell'andamento dell'accertato rispetto al riscosso ed al versato di competenza: alla crescita, peraltro molto contenuta, del primo (da 48.759 milioni a 49.832, pari a +1,28 per cento, rispetto a +10,55 per cento del 2006 e +23,49 per cento del 2005) fa infatti riscontro un calo del 6,05 per cento per cento del riscosso di competenza (-3,70 nel 2006 e +13,22 per cento nel 2005) e del 6,14 per cento dei versamenti di competenza (-4,26 nel 2006). Ciò determina un ulteriore sensibile calo dell'indice di riscossione (dal 55,25 al 51,26 per cento), ormai ininterrotto dopo il 2004, che aveva fatto segnare il livello massimo del 69,18 per cento, cui corrisponde una crescita dei resti di competenza da 21.818 milioni a 24.070 milioni il "da riscuotere" e da 320 a 324 milioni il "da versare".

Aumentata, invece, pur nella sua relativa marginalità, la riscossione residui, sia al lordo (da 1.509 a 1.964 milioni), che al netto (da 718 a 1.071 milioni) del "da versare" degli anni precedenti. Grazie ai tagli operati alla base di riferimento dalla contabilizzazione di insussistenze per 12.919 milioni (il taglio era stato di ben 31.503 milioni nel 2006, a fronte di +3.645 milioni di sopravvenienze attive nel 2005), aumenta anche la quota netta riscossa dei residui iniziali riaccertati (da 1,81 a 2,24 per cento), pur restando al di sotto del risultato massimo dell'ultimo quinquennio (2,51 per cento nel 2004).

Dopo la riduzione del precedente esercizio finanziario – da 71.871 a 61.570 milioni – nel 2007 i residui totali sono nuovamente risaliti a 71.590, ritornando sui livelli del 2005. L'aumento è interamente dovuto al "da riscuotere", passato da 60.677 a 70.157 milioni, come risultante della lievitazione del "da riscuotere residui" (da 38.859 a 46.687 milioni), ma anche del "da riscuotere di competenza" (da 21.818 a 24.070 milioni). Quasi invariata, oltre che scarsa l'incidenza del "da versare", ridottosi marginalmente da 892 a 833 milioni, per effetto della riduzione del "da versare residui" (da 572 a 509 milioni), in quanto il "da versare" di competenza è rimasto praticamente invariato (324 rispetto ai 320 milioni del 2006).

2.7.2. Principali maggiori entrate

Prima di passare ad un'analisi più dettagliata per categoria, va segnalato che a determinare la riduzione del riscosso totale (-1.175 milioni e -4,13 per cento) e del versato totale (-1.115 milioni e -4,05 per cento) contribuiscono l'abrogazione dell'obbligo del versamento dell'acconto da parte dei concessionari della riscossione (cap. 1246, -4.699 milioni), la quota del sessanta per cento delle somme giacenti sulle contabilità speciali (cap. 3380, -

2.306 milioni), le somme dovute dalla Banca d'Italia a titolo di eccedenza di rendimento delle attività nei confronti del Tesoro e sulle gestioni del pubblico (cap. 3240, -1.227 milioni). Un'ulteriore riduzione complessiva per 3.331 milioni è ascrivibile ad altri nove capitoli[55]

Ci sono state. tuttavia, anche variazioni in positivo – insufficienti, tuttavia, a compensare la posta negativa. I principali capitoli con variazione in aumento riguardano:

- per 3.406 milioni i versamenti corrispondenti alle risorse accertate sul Fondo INPS per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'art. 2120 del codice civile (art. 3331);

- per +446 milioni somme prelevate dai conti correnti di Tesoreria del fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (cap. 3499);

- per +232 milioni somme da introitare per il finanziamento del'assistenza sanitaria (cap. 3342).

2.7.3. Analisi per categoria

Venendo all'esame per categoria, all'aumento complessivo dell'accertato del Titolo hanno contribuito soprattutto:

- la categoria XI – Recuperi, rimborsi e contributi (+16,36 per cento, da 26.032 a 30.292 milioni), grazie agli introiti registrati dai capitoli relativi alle sanzioni delle imposte dirette e indirette;

- in misura minore, con valori moderati in aumento in termini sia relativi che assoluti, la categoria XII – Partite che si compensano nella spesa (+2,74 per cento, da 2. 374 a 2.439 milioni), la categoria VI – Proventi speciali (+3,97 per cento, da 772 a 803 milioni) e la categoria VII - Proventi di servizi pubblici minori (+0,88 per cento, da 7.267 a 7.330 milioni).

Un consistente apporto negativo è, invece, venuto dalla categoria X – Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro (-32,67 per cento, da 7.912 a 5.327 milioni), dovuto ai minori introiti delle somme a vario titolo dovute dalla Banca d'Italia (da 4.596 a 3.368 milioni) e della quota interessi dei mutui erogati dalla CDP destinata al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali (da 933 a 436 milioni).

---

[55] Cap. 2961 (-655 milioni), cap. 3370 (-616 milioni), cap. 2970 (-534), cap. 3518 (-506 milioni), cap. 3249 (-497 milioni), cap. 2592 (-188 milioni), cap. 3670 (-125 milioni), cap. 2368 (-106 milioni), 2065 (-104 milioni).

Sempre su valori negativi, ma di consistenza decisamente minore, la categoria IX – Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni (-28,56 per cento, da 4.109 a 2.935 milioni), la categoria VIII – Proventi dei beni dello Stato (-12,85 per cento, da 293 a 255 milioni), anche per quanto riguarda il riscosso (-15,49 per cento, da 293 a 247 milioni) ed il versato di competenza (-8,63 per cento, da 289 a 240 milioni), e la categoria VI – Proventi speciali (-16,95 per cento, da 795 a 772 milioni).

Per la categoria VII – Proventi da servizi pubblici minori, si registrano risultati differenziati: a fronte di un seppur lieve aumento degli accertamenti (+0,88 per cento), si assiste ad un calo sia delle riscossioni che dei versamenti di competenza (rispettivamente -2,35 per cento e –2,73 per cento). In diminuzione anche la quota di accertamenti riscossi (dal 37,55 al 36,35 per cento).

In ragione del loro peso limitato, poco rilevanti per i risultati complessivi del Titolo risultano le contenute risalite delle entrate delle categorie VI – Proventi speciali, ed il lieve aumento della categoria XII – Partite che si compensano nella spesa.

Notevoli ed altalenanti le differenze per quanto riguarda i residui attivi, che per il complesso del Titolo sono aumentati, nel 2007, rispetto al 2006, del 16,28 per cento e costituiti per il 98,84 per cento da resti da riscuotere e che, dopo l'aumento del 2003, in cui avevano fatto registrare un aumento, assestandosi su 60.555 milioni, prima del consistente nuovo calo nel 2004 (52.594 milioni), a sua volta seguito dall'aumento del 2005 (a 71.871 milioni), di nuovo seguito da un forte calo nel 2006 (a 61.570 milioni, -14,33 per cento), e da ultimo, l'aumento riscontrato nel 2007 (71.590) milioni), in cui i resti da riscuotere hanno influito sui residui totali per il 98,84 per cento.

In termini di riscossioni dell'anno[56], che fanno registrare un importo (26.383 milioni) inferiore di poco, rispetto a quello più elevato dello scorso anno (27.659 milioni) dopo il picco del 2000 (32.841 milioni), l'evoluzione avutasi in questi ultimi cinque anni va letta alla luce non solo degli effetti delle varie una tantum che si sono succedute nel tempo, ma anche di altre circostanze. Una di tali circostanze da tenere presente è l'elevato importo delle insussistenze che, con l'eccezione del 2005[57], dal 2002 al 2004 hanno contribuito a ridimensionare la

[56] Calcolate come somma del riscosso di competenza e del riscosso residui al netto del da versare esercizi finanziari precedenti.

[57] Riaccertamenti per 3.645 milioni.

formazione dei residui di riscossione[58]. Nel 2006, dopo la suddetta eccezione del 2005, compaiono, invece, insussistenze pari a 31.503 milioni, come anche nel 2007, pari a 12.919 milioni. Un secondo fattore da tener presente è quello del discontinuo andamento dei residui: dopo i più consistenti livelli del 2003, per effetto, soprattutto, come si è visto, del da riscuotere, che è passato dai 59.750 ai 51.893 milioni del 2004, per salire ai 71.080 milioni del 2005, scendere ai 60.677 milioni del 2006 e risalire di nuovo a 70.757 nel 2007, un valore, questo, superiore alla media annuale dell'ultimo quinquennio (62.831 milioni). I residui si concentrano nelle categorie XI - Recuperi, rimborsi e contributi (per il 69,88 per cento con 49.445 milioni) e VII - Proventi di servizi pubblici minori (per il 22,84 per cento con 16.160 milioni).

Per quanto riguarda, infine, i risultati della riscossione dei residui del Titolo, all'opposto dello scorso anno, si evidenzia un aumento, sia al lordo, sia al netto del da versare dell'anno precedente. La riscossione al lordo, infatti, è passata da 1.509 a 1.964 milioni; quella al netto da 718 a 1.071 milioni. La quota di residui netti riscossi è così salita dall'1,81 per cento al 2,24 per cento, a fronte di una media annua dell'1,90 per cento dell'ultimo quadriennio. L'andamento della riscossione sui residui è in buona parte attribuibile anch'esso a quello della categoria XI – Recuperi, rimborsi e contributi, il cui riscosso residui è salito da 621 a 1.004 milioni, al lordo del da versare degli esercizi precedenti, e da 267 a 530 milioni, al netto del da versare degli esercizi precedenti. La quota netta dei residui riscossi della categoria è aumentata, passando dall'1,08 per cento all'1,64 per cento del da riscuotere iniziale riaccertato.

[58] –15.084 nel 2002, -95 nel 2003 e –17.819 milioni nel 2004.

2.8. Entrate patrimoniali (Titolo III)

Dopo il picco del 1999 (20.420 milioni) ed il successivo crollo del 2000 (6.465 milioni), nel 2004, con un risultato di 10.992 milioni, si era interrotto, in termini di accertato - ed in parallelo di riscosso e di versato di competenza - il trend alla crescita progressiva che aveva avuto inizio nel 2001 (7.528), proseguendo nel 2002 (9.881) e rafforzandosi. nel 2003 (17.949 milioni). I risultati del 2005 avevano confermano, con un ulteriore calo, il drastico ridimensionamento verificatosi l'anno prima: 10.075 milioni e –8,34 per cento. Nel 2006 il ridimensionamento era stato di nuovo drastico (-80,93 per cento, a 1.921 milioni per l'accertato e ad importi praticamente identici per riscosso e versato), venendo a rappresentare il minimo storico negli ultimi dieci anni.

Il 2007 fa registrare una ripresa (+4.200 milioni e +220 per cento circa per accertato, riscosso e versato di competenza), e ciò grazie a due principali versamenti:

- il primo, sul cap. 4055 (che aveva fatto registrare, nel 2006, versamenti pari ad appena 38,4 milioni), per circa 3,5 miliardi, effettuato nel mese di febbraio dalla società SACE s.p.a. (Servizi Assicurativi Commercio Estero), a seguito della riduzione del suo fondo di dotazione;

- Il secondo, pari a 1,5 miliardi, effettuato nel mese di dicembre dalla Fintecna S.p.A., derivante dalla rinuncia alla realizzazione del collegamento viario e ferroviario tra la Sicilia ed il continente, sul capitolo 4574[59], istituito, con previsioni zero, a fine novembre 2007 ai sensi dell'art. 2, comma 92, del DL n. 262 del 13/10/2006, convertito con modificazioni dalla L. 286/2006.

Per converso, va invece registrato un minore introito di -755 milioni sul capitolo 4532, relativo al 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: appena 656 milioni, rispetto ai 1.411 del 2006, dopo i 3.970 del 2005.

In ragione della prevalente modalità di riscossione (accertamento contestuale), per le entrate di questo Titolo, l'indice di riscossione è prossimo al 100 per cento e le differenze fra accertamenti, riscossioni e versamenti , come già accennato, non sono rilevanti. Nel 2007, infatti, per riscosso e versato di competenza si registrano importi (6.109 e 6.104 milioni) solo marginalmente inferiori a quello dell'accertato (pari a 6.121 a fronte di 1.921 milioni del 2006).

[59] Cap. 4574 (UPB 6.3.1): Versamento delle risorse finanziarie inerenti agli impegni assunti da Fintecna S.p.A. al fine della realizzazione del collegamento stabile viario e ferroviario fra la Sicilia e il continente.

Del tutto trascurabili, conseguentemente, anche i residui, in tutto e quattro le componenti (i residui totali ammontano a 59 milioni, con l'aumento di 12 milioni rispetto al 2006).

Per converso, sono stati tradizionalmente notevoli gli scostamenti fra previsioni definitive e previsioni iniziali e fra accertamenti e previsioni iniziali, ad eccezione che per l'anno 2002, quando per la prima volta si è quasi annullata la tradizionalmente elevata differenza fra previsioni definitive e previsioni iniziali di competenza e si sono notevolmente ridimensionati gli scostamenti fra accertamenti e previsioni di competenza, sia iniziali che definitive. Diversamente dal 2006, quando, ad uno scostamento del tutto contenuto per le previsioni iniziali (+2,52 per cento), aveva fatto riscontro uno scarto elevato, e di segno opposto, per le previsioni definitive (-42,34 per cento), nel 2007, fisiologicamente, ad essere ampio è lo scarto rispetto alle previsioni iniziali, di competenza e di cassa (+186,14 per cento), mentre minimo è lo scostamento rispetto alle previsioni definitive, anche qui sia di competenza che di cassa (-3,87 per cento).

3. La gestione della spesa

3.1. Particolarità del Rendiconto generale dello Stato sull'esercizio 2007

3.1.1. Il rendiconto generale dello Stato per il 2007 è stato presentato alla Corte in duplice versione

La prima, in simmetria col bilancio di previsione, include, oltre al consuntivo dell'entrata, diciotto consuntivi della spesa in corrispondenza al nuovo assetto scaturito dal c.d. "spacchettamento" dei Ministeri.

La seconda, grazie all'impegno profuso dalla Ragioneria generale dello Stato, si riferisce, alla nuova classificazione per missioni e programmi che – pur operativa a decorrere dal I° gennaio 2008 – è stata sperimentalmente proiettata sull'esercizio 2007.

Tale circostanza ha indotto la Corte a ristrutturare la propria relazione, con riferimento sia al presente capitolo dove viene esposto l'andamento generale della spesa statale, sia soprattutto, alla trattazione della parte speciale, in cui l'analisi per Ministeri viene sostituita dall'analisi per missioni e programmi.

L'esito gestionale del 2007 sconta, come si è detto, l'entrata in vigore della nuova ripartizione dei compiti a livello di apparati ministeriali, ma principalmente risente di due spinte

contrapposte. Da un lato, riflette le misure di contenimento dalla spesa recate dalla legge finanziaria 2007; dall'altro, esprime l'impatto espansivo derivante dall'utilizzo dell'extragettito, così come stabilito dai decreti-legge n. 81 e n. 159 emanati in corso d'anno.

Va sottolineato, infine, che nell'ottica di favorire una maggiore flessibilità nella gestione del bilancio, sono state ricondotte, a partire dal 2007, sotto un unico capitolo (cosiddetto "capitolo aggregato"), le spese appartenenti alla stessa unità previsionale di base ed aventi la medesima classificazione economica.

Ciò ha comportato l'istituzione di specifici piani di gestione (sostanzialmente equiparabili ad articoli), che si pongono come effettive unità elementari di bilancio.

Sulla base delle risultanze disponibili, non è possibile valutare compiutamente il risvolto operativo di tale innovazione nel suo primo anno di attuazione; innovazione che viene ora a combinarsi con la riclassificazione del bilancio.

3.1.2. La legge di bilancio per il 2007 completa e istituzionalizza, sotto il profilo contabile, il riordino delle Amministrazioni centrali, avviato nel corso di esercizio 2006 con il decreto-legge 181.

Con la formale predisposizione degli stati di previsione dei nuovi Ministeri si è così superata la dicotomia registrata nel secondo semestre 2006 fra titolarità della gestione e allocazione delle risorse, dovuta al ritardo nell'emanazione dei regolamenti di organizzazione.

Problematica è risultata, comunque, la costruzione delle dotazioni finanziarie relative al 2007, per effetto di trascinamento di tale anomala situazione sul conto dei residui, la cui gestione è rimasta, in alcuni casi, a carico degli stati di previsione in cui le risorse erano allocate nel 2006.

Al riguardo la Corte non può non rilevare gli effetti fortemente negativi sul piano gestionale e contabile, conseguenti ad un riassetto generalizzato degli apparati ministeriali effettuato in corso d'anno[60].

D'altra parte, la descritta vicenda può rendere – nelle specifiche aree di spesa interessate – meno significativo il confronto con le risultanze del precedente rendiconto.

[60] Non è escluso che problemi di ordine gestionale possano discendere dalla riduzione del numero dei Ministeri che – così come previsto dai commi 376 e 377 dell'art.1 della legge finanziaria per il 2008 – è stata attuata in occasione della formazione del nuovo Governo.

3.2. Attendibilità ed affidabilità del Rendiconto generale dello Stato

3.2.1. Premessa

Riemerge periodicamente – anche nelle sedi internazionali – il dibattito sulla trasparenza e sulla veridicità dei conti pubblici italiani, legato anche alla assenza di visibilità dello strutturale collegamento esistente tra bilancio dello Stato, conto del settore statale e conto economico delle Amministrazioni pubbliche.

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

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

Segnali di preoccupazione, anche su questo versante derivano peraltro, dalle vicende gestorie degli ultimi anni.

A fianco del fenomeno delle regolazioni contabili e debitorie[61] – in parte causato dall'intreccio fra gestione di bilancio e gestione di tesoreria – si è venuta formando una considerevole massa di debiti pregressi, che mette in crisi l'annualità del bilancio e la stessa reale rappresentatività del conto consuntivo.

In tale contesto è da condividere la recente iniziativa assunta dal Ministro dell'economia e delle finanze[62] per conoscere, in maniera sistematica, il quadro della complessiva esposizione debitoria[63]. Ciò dovrebbe preludere all'adozione di adeguate misure per lo smaltimento dello stock dei debiti e, soprattutto, per arginare (o meglio cancellare) questo grave fenomeno, che si esprime attraverso "operazioni gestionali parallele", palesemente incompatibili con la disciplina di bilancio. Va da sé che siffatte operazioni, non potendo trovare riscontro nelle risultanze annuali, richiedono sistemazione e copertura negli esercizi successivi, così da insidiare le tenuta degli equilibri di bilancio.

---

[61] Contrariamente al triennio precedente, la Ragioneria generale dello Stato non ha provveduto ad allegare al conto consuntivo un formale prospetto sulle regolazioni contabili e debitorie, da tempo richiesto dalla Corte.
[62] Circolare n.7 del 5 febbraio 2008.
[63] Tale ricognizione, peraltro, risulta ancora in corso.

3.2.2. Auditing finanziario-contabile

Accanto alla tradizionale funzione di parificazione – regolata da puntuali disposizioni normative – a partire dal 2001 la Corte ha utilizzato altri strumenti di verifica e di analisi, in linea anche con gli orientamenti prevalenti in ambito europeo.

Così anche quest'anno, per evidenziare le anomalie più rilevanti del consuntivo di spesa, si è proceduto con lo strumento dell'auditing finanziario-contabile (tavola 2.1.3), calibrato sul quadro degli andamenti economico-finanziari e gestionali di ciascuna Amministrazione.

Il risultato di tale esame, distinto per Ministero, viene inserito nel Volume II "L'attendibilità e l'affidabilità dei dati contabili".

In questa sede non possono che confermarsi, sul piano generale, le osservazioni formulate negli anni precedenti.

La trasparenza e la leggibilità dei dati non sono certo migliorate, per il persistere di un'area di capitoli promiscui e per l'evidenziarsi di analoghe problematiche all'interno dei macro capitoli istituiti nel 2007.

Resta ferma l'esigenza di procedere, in coerenza con quanto prescritto dal d.P.R. 367 del 1994 ad una effettiva revisione del nomenclatore degli atti, essenziale punto di partenza per la formazione del bilancio annuale e tassello importante dell'operazione "*spending review*".

Diffuso risulta il fenomeno, sopra evidenziato, dell'accumulo di debiti pregressi, riconducibile fondamentalmente, secondo le Amministrazioni, alle misure di contenimento della spesa ed ai vincoli imposti alla gestione, ma che ad avviso della Corte, trova alimento, soprattutto in una non efficace programmazione dell'azione amministrativa.

Alcuni fenomeni sono, peraltro, di lunga durata. Tale è il caso delle eccedenze di spesa, che costituiscono una anomalia programmatica e gestionale; altri sono il sintomo, per il loro carattere ripetitivo, di non risolti problemi nella costruzione del bilancio. In particolare, le predette eccedenze di spesa – che violano il limite posto dal Parlamento sull'aggregato oggetto di voto – emergono prevalentemente nelle aree gestionali rette da peculiari meccanismi contabili (spese di giustizia e ruoli di spesa fissa). Una rinnovata attenzione, come si vedrà, è stata rivolta dalla Corte alla formulazione delle previsioni di bilancio[64]. Incide, fra l'altro, sulla

[64] Si rammenta che l'art. 1 comma 171 della legge finanziaria per il 2006 prevede che "nella formulazione delle previsioni di spesa si tiene conto degli esiti del controllo eseguito dalla Corte dei conti" ai sensi

impostazione iniziale del bilancio l'istituto dei capitoli per memoria, in gran parte collegati alle vicende gestorie di corrispondenti poste di entrata. Il tema della riassegnazione delle entrate è stato ripetutamente affrontato – sotto il profilo del contenimento delle spese ad esse collegate – nelle ultime leggi finanziarie. Sulle delicate problematiche che ne derivano si è soffermato il precedente capitolo dedicato all'ordinamento contabile.

L'attendibilità degli stanziamenti iniziali è messa a rischio dalla continua istituzione di nuovi capitoli fondo che costituiscono, per alcuni versi, elementi di ulteriore appesantimento dell'attività gestionale. Può così, da un lato, indebolirsi la corrispondenza fra bilancio di previsione e conto consuntivo (nel caso che con il fondo siano alimentati, in tutto o in parte, altri capitoli di spesa) e, dall'altro, alterarsi - per l'eterogeneità degli interventi – la significatività dei dati esposti nel Rendiconto.

D'altra parte, nel corso degli ultimi anni, per il combinato effetto delle manovre correttive infra annuali e delle disposizioni recate dalle leggi finanziarie si è registrato un allargamento dell'area delle variazioni di bilancio. La tendenza alla flessibilizzazione delle poste di bilancio – avviata con la riforma del 1997 – è in linea di principio condivisibile; essa deve peraltro sempre conciliarsi con una corretta quantificazione iniziale delle risorse finanziarie e con l'esigenza di una sistematica rappresentazione dei movimenti effettuati in corso d'anno, da evidenziare nell'ambito del rendiconto generale dello Stato. Se, da un lato, le variazioni compensative rappresentano uno strumento utile per favorire l'attività gestionale, dall'altro, possono indicare una carente programmazione finanziaria e rischiano di mettere in crisi – oltre certi limiti – lo stesso impianto decisionale varato dal Parlamento.

Nel menzionato Volume II viene svolto un puntuale esame, Ministero per Ministero, di questi ed altri fenomeni, con l'ausilio di specifiche tavole.

3.2.3. Accertamenti diretti sulla affidabilità dei dati contabili esposti nel rendiconto

Al fine di arricchire gli strumenti di verifica sulla veridicità dei dati rappresentati nel Rendiconto generale dello Stato, la Corte, a partire dall'esercizio 2004, ha affiancato all'attività

---

dell'art. 3, commi 4 e segg., della legge 14 gennaio 1994, n. 20. Nelle Note preliminari della spesa sono indicate le misure adottate a seguito delle valutazioni della Corte dei conti". Tale norma ha avuto finora solo un parziale seguito operativo.

di auditing finanziario – contabile – in precedenza illustrata – una serie di indagini dirette ad accertare la regolarità dei procedimenti di spesa seguiti dall'Amministrazione in specifiche aree di intervento.

Ciò risponde all'esigenza di riscontrare sul campo se gli interrogativi sulla credibilità dei conti pubblici riguardino anche e, in quale misura, il bilancio dello Stato. La relativa gestione, infatti, è retta dalle rigorose norme di contabilità generale dello Stato ed, inoltre, sul consuntivo devono riflettersi gli effetti di puntuali vicende gestorie, senza fare ricorso ad alcun dato stimato, come avviene per il conto della pubblica Amministrazione.

Gli accertamenti diretti sulla affidabilità dei dati contabili esposti nel Rendiconto 2007 si basano su uno schema operativo che ha subito ritocchi ed adeguamenti nel corso del tempo.

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

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

Elementi dettagliati in ordine alle attività svolte – desumibili dalle tavole allegate - e considerazioni sulle criticità riscontrate con riguardo ai singoli Ministeri sono contenuti nel citato Volume II.

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

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

La Corte si propone, a partire dal Rendiconto 2008, di procedere sulla strada di una sistematizzazione delle attività di accertamento, finora improntate ad un approccio di tipo pragmatico.

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

3.3. Tendenze della spesa statale

3.3.1. Evoluzione nel periodo 1998-2007

Nel capitolo I è stato analizzato l'andamento della spesa relativa al conto consolidato della P.A..

In questa sede si intende, sinteticamente, focalizzare l'attenzione sulla traiettoria seguita dalla spesa statale nell'ultimo decennio, dopo la conclusione della prima fase di risanamento dei conti pubblici.

A tale scopo viene esposto nella tavola 2.1.4 il percorso evolutivo dei macroaggregati di bilancio, nella versione al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA, rispetto all'anno base costituito dal 1998. L'evoluzione dei principali aggregati di spesa risente, peraltro, dell'applicazione, a partire dall'esercizio finanziario 2000, dei nuovi criteri di classificazione della spesa stabiliti dal SEC'95, nonché della graduale riduzione delle grandezze di bilancio legata al processo di decentramento della spesa.

Sul versante della competenza il differenziale più ampio si registra per l'andamento della spesa complessiva che, anche per effetto del progressivo ridimensionamento del rimborso delle passività finanziarie, segna una riduzione di otto punti in rapporto al Pil (dal 49 al 41 per cento).

Il dato più significativo – sul piano dell'effettiva attività gestionale annuale – riguarda il declino della spesa finale per oltre due punti e mezzo (dal 33,1 al 30,4 per cento). Su di esso incide, per oltre due punti, la flessione della spesa corrente (dal 29,4 al 27,1 per cento) e per tre decimi di punto la contrazione del conto capitale (dal 3,6 al 3,3)[65].

La dinamica della spesa corrente è frenata dalla riduzione di quasi quattro punti percentuali degli oneri per interessi (dall'8,2 al 4,4 per cento). Infatti, la spesa corrente al netto degli interessi accusa un incremento di circa un punto e mezzo (dal 21,2 al 22,7 per cento).

[65] Il dato del 2007 è, peraltro, gonfiato da un cospicuo ammontare di residui di stanziamento.

Sul lato della cassa il divario è meno elevato per quanto riguarda la spesa complessiva (dal 46,4 al 40,1 per cento) e finale (dal 30,7 al 29,5 per cento).

La parte corrente si riduce di poco più di un punto (dal 27,9 al 26,7 per cento), pur giovandosi del calo di oltre tre punti e mezzo del peso degli interessi (dall'8,2 al 4,5 per cento). In tale contesto la spesa corrente diversa dagli interessi, che costituisce significativo indicatore dell'evoluzione della spesa, evidenzia una progressione di due punti e mezzo percentuali (dal 19,7 al 22,2 per cento).

La spesa in conto capitale, in progressivo calo negli anni precedenti, grazie al recupero del 2007 torna sul livello del 1998 (2,8 per cento).

3.3.2. I risultati di competenza rispetto agli obiettivi programmatici

Il bilancio programmatico di competenza dello Stato prevedeva per il 2007 (al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA) la seguente evoluzione della spesa in rapporto al Pil:

- la sostanziale stabilizzazione della spesa finale (dal 29,7 al 29,9 per cento);
- la quasi stazionarietà della spesa corrente al netto degli interessi (dal 22,5 al 22,4 per cento);
- la invarianza della spesa per interessi (4,9 per cento);
- il recupero della spesa in conto capitale (dal 2,3 al 2,7 per cento).

A consuntivo si registra, in termini di Pil, un andamento differenziato dei vari macroaggregati rispetto agli obiettivi stabiliti.

Gli oneri per operazioni finali (30,4 per cento) superano di mezzo punto il limite fissato.

Deborda lievemente, rispetto al livello preventivato, la spesa corrente al netto degli interessi (22,7 per cento).

La quota della spesa per interessi (4,4 per cento) si ferma mezzo punto al di sotto dell'obiettivo stabilito, contribuendo a contenere lo sviluppo della spesa corrente.

Sale il peso della spesa in conto capitale (3,3 per cento), oltrepassando di sei decimi di punto il valore programmato.

Tale dato è peraltro gonfiato dalla cospicua formazione di nuovi residui di stanziamento (13.291 milioni). Al netto delle somme accantonate, la spesa in questione (2,4 per cento) risulta inferiore di tre decimi di punto alle indicazioni programmatiche.

3.4. Le manovre espansive della spesa in corso d'anno

L'impostazione restrittiva della spesa effettuata con la manovra di finanza pubblica per il 2007 è stata sostanzialmente modificata in corso d'anno.

Conseguentemente, a livello di operazioni finali di bilancio i dati previsionali definitivi risultano, nella serie lorda, nettamente superiori a quelli del precedente esercizio. Ciò per gli effetti dei decreti-legge n. 81 e n. 159, con cui si è provveduto ad utilizzare le risorse provenienti dall'extragettito.

In tale contesto le dotazioni di competenza relative alla spesa finale s'accrescono di oltre 33.000 milioni (+6,9 per cento) e le corrispondenti autorizzazioni di cassa segnano un incremento superiore ai 38.000 milioni (+7,7 per cento). Si riallarga così la forbice previsionale tra i due versanti della gestione.

Sul lato della competenza lo sviluppo delle dotazioni è dovuto, in misura maggiore – per effetto della dinamica dei trasferimenti – alla spesa corrente (+18.209 milioni), mentre le rispettive autorizzazioni di cassa si incrementano, per lo stesso motivo, di 14.949 milioni.

D'altra parte, le dotazioni di conto capitale – che avevano esposto quattro anni di consecutiva flessione in termini sia di competenza che di cassa – registrano nel 2007 una cospicua ripresa (passando rispettivamente da 39.824 a 54.773 e da 51.759 a 69.048 milioni), per la determinante incidenza dei trasferimenti e degli investimenti fissi lordi.

In particolare, una quota consistente dei maggiori stanziamenti finali rispetto al 2006 è assicurata dalla duplice manovra espansiva operata in corso d'anno coi citati decreti. Sono stati aggiuntivamente iscritti in bilancio 11.595 milioni sulla competenza e 11.547 milioni sulla cassa. La variazione più significativa è riconducibile al decreto 159, che ha recato maggiori risorse per 7.201 e 7.023 milioni.

L'utilizzo complessivo dell'extragettito è stato prevalentemente indirizzato alla parte corrente (7.247 e 6.787 milioni), mentre ha riguardato per 4.348 e 4.760 milioni il conto capitale.

Le dotazioni aggiuntive di parte corrente si riferiscono per circa il 70 per cento ai trasferimenti (5.069 e 4.611 milioni), mentre incrementi significativi risultano pure per i redditi da lavoro dipendente (+1.453 milioni) e per le altre uscite correnti (+642 milioni).

Non dissimile è il quadro del conto capitale. Al suo interno la crescita degli stanziamenti è dovuta in misura preponderante (+3.811 e +4.223 milioni) ai trasferimenti e per 427 milioni alle acquisizioni di attività finanziarie.

La quasi totalità delle maggiori risorse sono state assegnate ai Ministeri dell'economia e finanze (7.748 e 7.781 milioni), delle infrastrutture (1.615 milioni), dello sviluppo economico (1.097 e 1.100 milioni), del lavoro e previdenza sociale (994 e 1.010 milioni), degli affari esteri (769 e 764 milioni), dell'istruzione (612 milioni) e dell'interno (428 e 424 milioni).

3.5. Lo sviluppo delle previsioni di bilancio

3.5.1. Le variazioni di competenza

Il ricorso sempre più diffuso alle variazioni compensative non ha finora ridotto il margine tra previsioni iniziali e previsioni definitive di competenza.

Le dotazioni della spesa finale passano da 494.728 a 512.540 milioni, incrementandosi in corso d'anno del 3,6 per cento (3,7 per cento nell'esercizio precedente).

A tale aumento contribuisce per 1570 milioni lo stesso provvedimento di assestamento, in difformità da quanto previsto dalla specifica circolare del Ministero dell'economia e delle finanze. La parte preponderante delle variazioni è comunque legata ai provvedimenti del Ministero dell'economia e delle finanze (16.242 milioni).

Anche nel 2007 l'evoluzione degli stanziamenti di parte corrente resta al di sotto della percentuale media (da 445.309 a 457.767 milioni; +2,8 per cento).

In termini assoluti la differenza è pari a 12.458 milioni ed è sospinta, soprattutto, dallo sviluppo complessivo dei trasferimenti (+12.745 milioni), sostenuto dai trasferimenti alle amministrazioni pubbliche (+8.522 milioni) e alle famiglie e ISP (+3.006 milioni).

Significativi incrementi previsionali registrano anche i "redditi da lavoro dipendente" (+2.574 milioni), gli "interessi passivi e redditi da capitale" (+2.488 milioni) e i "consumi intermedi" (+2.097 milioni), che sono interessati – come la Corte ha ripetutamente sottolineato – da specifici meccanismi che alimentano in corso d'anno le somme a tale titolo iscritte in

bilancio. Il divario fra le dotazioni iniziali e finali è in parte contrastato dal normale utilizzo (5.005 milioni) dei fondi di riserva allocati nella categoria XII "altre uscite correnti". Il differenziale stesso risente, inoltre, dell'inedito decremento degli stanziamenti relativi alle risorse proprie CEE (-1.320 milioni) e alle "poste correttive e compensative" (-1.247 milioni).

Gli stanziamenti in conto capitale – pur nettamente superiori nel valore iniziale a quelli iscritti nel precedente esercizio – registrano una crescita del 10,8 per cento (da 49.419 a 54.773 milioni).

La progressione è dovuta, in particolare, al complesso dei contributi agli investimenti (Amministrazioni pubbliche, imprese, famiglie, estero), che salgono da 25.855 a 32.077 milioni (+24,1 per cento). Gli "investimenti fissi lordi", nonostante una maggiore quantificazione iniziale, mostrano uno scostamento positivo dell'11,7 per cento (da 5.746 a 6.420 milioni) e rispetto alle previsioni definitive dell'anno precedente arrivano a segnare un incremento del 53 per cento.

S'impennano in corso di esercizio (da 370 a 1021 milioni; +175,9 per cento) le dotazioni riguardanti l'"acquisizione di attività finanziarie".

L'unico differenziale negativo emerge, come di consueto, per gli "altri trasferimenti in conto capitale (da 17.449 a 15.256 milioni).

3.5.2. Le variazioni di cassa

Ancora maggiore, rispetto alla competenza, è l'evoluzione della spesa finale di cassa (da 512.243 a 534.650 milioni), che risulta pari al 4,4 per cento.

La variazione, contrariamente agli obiettivi di riduzione fissati per le autorizzazioni di cassa dalla apposita circolare del MEF, è spinta per circa un terzo, dall'assestamento (7.255 milioni).

Anche sul versante della cassa l'incremento delle autorizzazioni di parte corrente è più contenuto (+2 per cento) di quello medio. Esso deriva in buona misura (15.078 milioni) dall'integrazione registrata nel comparto dei trasferimenti e, in particolare, riguarda le somme destinate alle Amministrazioni pubbliche (da 188.758 a 199.133 milioni).

Per un totale di 4.703 milioni s'incrementano i trasferimenti a famiglie, imprese ed estero.

Una variazione accrescitiva di 3.332 milioni segnano i consumi intermedi, oggetto peraltro di un forte contenimento in sede di quantificazione delle risorse iniziali. Consistenti incrementi previsionali riguardano "interessi passivi e redditi da capitale (+3.064 milioni) e "redditi da lavoro dipendente" (+3.060 milioni). Per contro si flettono le dotazioni riguardanti "risorse proprie CEE" (-1.320 milioni) e "poste correttive e compensative" (-1.222 milioni). L'incremento previsionale della parte corrente è in parte compensato dall'utilizzo per 13.056 milioni dei fondi di riserva inclusi nella categoria 12 "altre uscite correnti".

Del 23,8 per cento risultano incrementate le autorizzazioni di cassa di conto capitale (da 55.771 a 69.048 milioni). Più del 90 per cento di tale variazione è legato ai "contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche (+6.499 milioni) e ai "contributi agli investimenti ad imprese" (+4.721 milioni), nonché in misura residuale agli altri contributi (famiglie ed estero). Un balzo previsionale evidenziano le autorizzazioni per l'"acquisizione di attività finanziarie" (da 477 a 1.125 milioni), che presentano, peraltro, una curva ulteriormente discendente nella versione definitiva.

Una variazione accrescitiva segnano pure le autorizzazioni per "investimenti fissi lordi" (da 6.664 a 7.894 milioni), che già nelle previsioni iniziali scontavano un forte recupero rispetto all'anno precedente.

3.5.3. Il ricorso ai fondi generali di riserva

Un canale di alimentazione delle dotazioni di cassa è stato attivato, anche nel 2007, attraverso l'utilizzo dell'apposito fondo di riserva.

La consistenza del fondo, inizialmente pari a 10.000 milioni, è stata portata a 11.500 milioni (contro i 12.000 del precedente esercizio). Il tasso di utilizzo (86,3 per cento) si è notevolmente ridotto rispetto all'esercizio precedente (94,5 per cento) pressoché riallineandosi al valore esposto nel 2006.

Nella tavola 2.1.5 viene fornito il quadro di ripartizione del fondo per Ministeri e categorie, mentre nella tavola 2.1.6 si prospetta la serie storica delle dimensioni e della percentuale di utilizzo del fondo stesso, a partire dal 1997, anno in cui è stato istituito in connessione con la riforma del bilancio.

Ad eccezione delle categorie VIII e XI, sono state integrate le autorizzazioni di tutte le categorie di spesa, con una incidenza di circa due terzi sulla spesa finale di quelle inserite nel conto capitale (6.536 su 9.627 milioni).

Una quota marginale (223 milioni) si riferisce, per la prima volta, al "rimborso di passività finanziarie".

Il 73,5 per cento (7.293 milioni) del fondo di riserva è servito ad integrare le autorizzazioni di cassa per i trasferimenti (in prevalenza di quelli in conto capitale, per un ammontare di 5.660 milioni).

La restante parte è stata pressoché integralmente assorbita per incrementare le dotazioni per "consumi intermedi (1.020 milioni), "investimenti fissi lordi" (573 milioni), "interessi passivi e redditi da capitale" (430 milioni) e "redditi da lavoro dipendente" (222 milioni).

Il 71,2 per cento delle variazioni alla spesa finale effettuate attraverso il fondo è concentrato sul Ministero dell'economia e delle finanze ed è legato, sostanzialmente, alle competenze che esso svolge nel settore dei trasferimenti e del servizio del debito pubblico.

Il fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente ha avuto, in corso di esercizio, una dotazione di limitata entità (69 milioni per competenza e cassa).

Il suo utilizzo, in termini di cassa, è stato complessivamente pari a 66 milioni, per il 97 per cento assorbiti dai trasferimenti. Una parte di questi (21 milioni) è stata impropriamente impiegata per sostenere la spesa in conto capitale, sotto forma di contributi agli investimenti.

3.6. L'applicazione del comma 507 della legge finanziaria 2007

Con il comma 507 dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2007, si sono disposti, come si è accennerà nel successivo capitolo V, accantonamenti lineari di una quota degli stanziamenti pregressi, esclusi cioè gli effetti della legge finanziaria.

A fronte della indisponibilità dei relativi fondi, era prevista, peraltro, la possibilità di variazioni compensative.

La facoltà di variazione è stata utilizzata in misura marginale dalle Amministrazioni interessate. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta dei Ministri competenti, le variazioni compensative sono state pari al solo 5,5 per cento delle somme

accantonate (250 milioni su 4.500). Inoltre, le difficoltà di gestione della norma hanno portato, in prima attuazione, al reintegro di 1.953 milioni, disposto dall'art.7, comma 2, del decreto legge n.81, convertito con legge n.127 del 2007.

L'impatto di tale norma nel suo primo anno di applicazione è stato poco efficace sia dal lato del contenimento della spesa sia nell'ottica di una migliore allocazione delle risorse.

Sotto il primo profilo, infatti, il reintegro delle risorse ha riguardato pressoché tutti i Ministeri (ad eccezione di Esteri, Difesa, Comunicazioni e Commercio internazionale). Ne hanno beneficiato, soprattutto, i Ministeri dell'economia e finanze (857 milioni), dello sviluppo economico (431 milioni) e dell'Università e della ricerca (155 milioni).

Sotto il secondo profilo risulta assai stentato il primo avvio del processo di revisione della spesa previsto nel programma di analisi e valutazione di cui al comma 480 della legge finanziaria per il 2007.

Sul piano della classificazione economica sono state ripristinate, in prevalenza, le disponibilità della parte corrente (1.230,7 milioni). Al suo interno i disaccantonamenti si riferiscono, in misura preponderante, ai trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche (467 milioni) e ad imprese (272 milioni), nonché alle altre uscite correnti (266 milioni) ed ai consumi intermedi (182 milioni).

A 707 milioni ammonta il reintegro delle dotazioni di conto capitale, concentrato sugli altri trasferimenti (422 milioni) e sui contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche (220 milioni).

3.7. La regola del 2 per cento. Effetti sul bilancio dello Stato

Il 2007 è stato il terzo anno dell'applicazione della regola – stabilita dalla legge finanziaria per il 2005 – dell'incremento massimo del 2 per cento per otto categorie di spesa aventi impatto diretto sul conto economico delle pubbliche Amministrazioni.

Ulteriori specifici vincoli derivavano dall'operare del comma 507 dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2007, che colpiva, in particolare, i consumi intermedi[66].

[66] Consumi intermedi ed investimenti fissi lordi sono state anche le aree maggiormente interessate dalla gestione mensile per dodicesimi, abrogata dalla legge finanziaria per il 2008.

Per il complesso delle otto categorie si evidenzia un incremento del 16,1 per cento degli stanziamenti iniziali di competenza su quelli del 2006 (da 30.436 milioni a 35.332 milioni) e uno scostamento ancora più ampio (+16,7 per cento) con riferimento al limite posto agli stanziamenti sulla base della predetta regola del 2 per cento.

Le dotazioni definitive per l'area delle categorie in esame registrano una crescita del 18 per cento (da 38.938 a 45.930 milioni) sull'anno precedente, e uno sfondamento del 51,7 per cento rispetto al limite del 2 per cento. Ciò è dovuto al combinato operare dei meccanismi di alimentazione automatica in corso di esercizio – normativamente previsti – e delle misure di espansione della spesa correlate all'utilizzo dell'extragettito.

Il primo fattore ha giocato, soprattutto, sui consumi intermedi, determinando uno scostamento, per questa voce, del 31,9 per cento rispetto al valore obiettivo. Sempre per lo stesso motivo le previsioni finali degli investimenti fissi lordi hanno fatto segnare uno scostamento ancora più marcato (+79,3 per cento) in rapporto al tetto stabilito.

Il secondo fattore ha influito sullo sviluppo delle previsioni per i trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private, ad imprese ed estero, che espongono un divario che va dal 29,8 al 79,9 per cento.

Uno sforamento ancora superiore segnano gli omologhi trasferimenti di conto capitale (dal 64,2 fino al 435,9 per cento).

A consuntivo gli impegni totali salgono da 37.782 a 43.821 milioni (+15,9 per cento) rispetto all'anno precedente, mentre, i corrispondenti pagamenti passano da 36.307 a 43.691 milioni (+20,3 per cento)[67].

Al loro interno si incrementano gli impegni relativi alle categorie di parte corrente (da 23.007 a 26.160 milioni; +13,7 per cento) e non dissimile risulta la dinamica dei pagamenti (da 23.057 a 25.830 milioni; +12 per cento). Tale esito è riconducibile all'evoluzione dei trasferimenti correnti a famiglie (6.745 e 6.188 milioni; +44,5 e +34,4 per cento) imprese (5.805 e 5.605 milioni; +26,2 e +29,9 per cento) e all'estero (2.629 e 2.496 milioni; +66,8 e +63,8 per cento). L'unica voce recessiva è costituita dai consumi intermedi (10.980 e 11.541 milioni; -9,7 e -8,5 per cento).

[67] Si tratta, evidentemente, di saldi complessivi che ricomprendono al loro interno una articolata situazione a livello dei singoli ministeri.

Anche le categorie di conto capitale interessate alla regola del 2 per cento mostrano un forte incremento sia degli impegni (da 14.775 a 17.660 milioni; +19,5 per cento) sia dei pagamenti (da 13.250 a 17.859 milioni; +34,8 per cento).

Da un lato, gli investimenti fissi lordi – falcidiati nel precedente esercizio – risalgono da 4.138 a 6.120 milioni in termini di impegni (+47,9 per cento) e da 3.614 a 6.483 milioni sulla cassa (+79,4 per cento).

Dall'altro, mostrano una differenziata progressione i trasferimenti alle stesse categorie di destinatari della spesa già indicate per la parte corrente (famiglie, imprese ed estero).

I trasferimenti alle famiglie – peraltro di modeste dimensioni finanziarie (152 e 136 milioni) espongono indici incrementali del 16,3 e del 55,5 per cento. I trasferimenti alle imprese (10.373 e 10.699 milioni) s'incrementano a tassi del 2,6 e del 17,1 per cento.

Ritmi di crescita marcatamente sostenuti si evidenziano per i trasferimenti all'estero (1016 e 541 milioni; +154,3 e +30,3 per cento).

Applicando agli impegni ed ai pagamenti la regola del 2 per cento, una oscillazione negativa superiore presenta l'andamento dei consumi intermedi (-11,5 e -10,3 per cento). Più contenuto, nella stessa ottica, risulta lo sviluppo delle categorie di trasferimento di parte corrente interessate.

Restano, comunque, tassi cospicui di incremento: famiglie (+41,7 e +31,7 per cento); imprese (+23,7 e +27,4 per cento); estero (+61,8 e +60,6 per cento).

Una minore progressione mostrano, d'altronde, tutte le categorie di spesa in conto capitale assoggettate all'applicazione della regola.

Gli investimenti fissi lordi si fermano su tassi di crescita del 44,9 e del 75,9 per cento.

I trasferimenti alle categorie oggetto del limite fanno segnare i seguenti indici incrementali: famiglie (+14,3 e +51,1 per cento); imprese (+0,6 e +14,8 per cento); estero (+149,6 e +27,9 per cento).

Il complesso delle categorie di parte corrente interessate dalla regola presentano uno sviluppo degli impegni (+11,4) e dei pagamenti (+9,8 per cento), mentre una dinamica più sostenuta riguarda gli impegni delle categorie rientranti nel conto capitale (+17,2 per cento) e i relativi pagamenti (+32,1 per cento).

Per il totale delle otto categorie l'accelerazione degli impegni è pari al 13,6 per cento e quella dei pagamenti si commisura al 18 per cento.

Spostando l'orizzonte all'intero triennio 2005-2007 – coperto dalla regola in questione – si osserva che alla fine del 2007, rispetto all'anno base costituito dall'esercizio 2004, i consumi intermedi – assoggettati, come si è detto, ad ulteriori specifiche misure restrittive – accusano un calo del 13,6 per cento.

Anche i trasferimenti alle famiglie di conto capitale - peraltro di scarso peso finanziario - cedono del 18,7 per cento.

Tutte le altre categorie di spesa, con l'eccezione dei contributi agli investimenti ad imprese (+6,3 per cento), esprimono ritmi accrescitivi di notevole consistenza. L'incremento degli investimenti fissi lordi si ragguaglia al 14 per cento e solo poco più alto (14,8 per cento) risulta l'andamento dei trasferimenti alle imprese di parte corrente.

I trasferimenti di parte corrente alle famiglie si innalzano del 47,7 per cento e quelli a estero del 66,4 per cento.

Più che raddoppiano, infine, i contributi agli investimenti a estero (+106,8 per cento).

Con riferimento alla totalità delle categorie in questione è da notare che nel primo biennio di applicazione della regola si è registrato un contenimento sia degli impegni (da 42.355 a 37.782 milioni; -10,8 per cento) sia dei pagamenti (da 40.090 a 36.307 milioni; -9,4 per cento).

Per effetto della manovra espansiva attuata in corso d'anno – che ha, fra l'altro, fortemente interessato le categorie dei trasferimenti assoggettate alla regola del 2 per cento - tale andamento cedente è stato, alla fine del 2007, riassorbito. Rispetto all'anno base gli impegni si incrementano del 3,5 per cento e i pagamenti del 9 per cento.

A livello di bilancio dello Stato tale regola sembrerebbe – sull'intero arco triennale – aver tenuto sulla competenza e non essere stata rispettata sulla cassa. Si delinea così un esito in chiaroscuro di una norma che non è stata peraltro riproposta nella legge finanziaria per il 2008.

E' appena il caso di sottolineare che nello stesso periodo gli impegni relativi all'intero aggregato della spesa finale sono cresciuti del 6,3 per cento ed i corrispondenti pagamenti del 7,9 per cento.

3.8. Sintesi della gestione[68]

3.8.1. Dalla metà degli anni ottanta del secolo scorso, nell'intento di dare maggiore visibilità agli andamenti gestori effettivamente riconducibili all'anno di riferimento, alla rappresentazione lorda della spesa statale si affianca, nei documenti ufficiali, una versione al netto delle regolazioni debitorie e contabili, nonché dei rimborsi IVA.

Lo scostamento risulta anche nel 2007 di dimensioni rilevanti, pressoché equivalente a quello registrato nel 2006. Sul piano della spesa complessiva è quantificabile in 27.710 e 26.765 milioni (28.538 e 26.372 milioni nel precedente esercizio).

Influiscono sul dato complessivo le maggiori somme destinate al fondo ammortamento titoli di Stato (3.500 milioni in termini di competenza e cassa a fronte dei 334 milioni del 2006), che dall'esercizio finanziario 2000 sono incluse nel titolo III. Del bilancio "rimborso delle passività finanziarie". E' per questa ragione che le partite regolatorie relative alla spesa finale mostrano una ulteriore riduzione, essendo quantificabili in 24.210 e 23.265 milioni (a fronte di 28.204 e 26.038)[69].

Come di consueto, le sistemazioni contabili riguardano, in larga misura, la parte corrente (21.182 e 20.191 milioni), mentre le analoghe poste di conto capitale, pure se in risalita, si commisurano a 3.028 e 3.074 milioni.

L'area delle regolazioni si riferisce, fondamentalmente, alle "poste correttive e compensative"(20.222 e 19.543 milioni) e ai "trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche" (960 e 648 milioni) e cioè ai settori di spesa in cui più forte è l'interdipendenza fra operazioni di bilancio e operazioni di tesoreria.

Sul conto capitale le regolazioni sono interamente riferibili agli "altri trasferimenti". L'importo riguarda pressoché esclusivamente il ripiano dei disavanzi ASL (3.000 e 3.046 milioni), mentre la quota residua di 28 milioni concerne i rimborsi IVA legati alla sentenza della Corte di giustizia.

---

[68]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.

[69] Va notato, peraltro, che su tale evoluzione incide la cancellazione dell'acconto delle società concessionarie della riscossione, ai sensi dell'art.36 co 1,2 del DL 248/07, che ancora nel precedente esercizio figurava fra le regolazioni.

Per evidenziare l'effettiva incidenza dell'andamento gestionale del 2007, il confronto con i precedenti esercizi si basa sui dati della serie netta delle spese di bilancio[70].

La spesa finale – che pure beneficia di un lieve minor impatto degli interessi passivi – presenta una accelerazione del 6,2 per cento in termini di impegni (466.136 milioni) e un ritmo meno sostenuto dei pagamenti (452.695 milioni; +4,3 per cento).

Più contenuta è l'espansione della spesa corrente (416.007 e 410.085 milioni), che evolve ad un tasso quasi coincidente per gli impegni (+3,5) e per i pagamenti (+3,6 per cento).

Netto è, invece, il recupero della spesa in conto capitale ed, in particolare, sulla competenza[71] (50.129 milioni; +36 per cento), mentre i pagamenti (42.610 milioni) registrano un incremento del 12,7 per cento.

Depurata degli interessi la spesa corrente cresce del 5 per cento sul lato della competenza (da 331.235 a 347.804 milioni) e poco meno (4,8 per cento) sul versante della cassa (da 325.611 a 341.240 milioni).

Come si è già accennato, risultano in calo gli oneri per interessi (68.202 e 68.846 milioni; -3,7 e –2,1 per cento), per effetto della riduzione di oltre 8000 milioni riguardante i buoni postali fruttiferi, che ha più che compensato l'incremento delle altre componenti della spesa in questione.

Mostrano, invece, - anche per lo slittamento al 2008 dell'erogazione delle ulteriori risorse per i rinnovi contrattuali in applicazione del CCNL 2006/2007, sottoscritto a novembre 2007 – una flessione i "redditi da lavoro dipendente" (84.782 e 82.527 milioni; -3,9 e -5 per cento), spinti nel precedente esercizio dal rinnovo dei contratti e dagli emolumenti arretrati.

Si deprimono ulteriormente i "consumi intermedi" (10.980 e 11.541; -9,8 e –8,5 per cento), oggetto di reiterate misure restrittive, che hanno determinato nell'ultimo triennio una riduzione di oltre il 20 per cento degli impegni e del 13,5 per cento dei pagamenti.

Registrano un robusto incremento (+8,8 e +9 per cento) i trasferimenti correnti (208.929 e 203.564 milioni), sostenuti anche dalle misure espansive attivate in corso d'anno.

Recuperano gli "investimenti fissi lordi" (6.120 e 6.483 milioni; +47,8 e +79,4 per cento), trainati dalle spese effettuate nei settori della Difesa e dell'Interno. Pur nell'ambito di un profilo

[70] Per completezza di informazione si è comunque predisposta la tavola 2.1.7 in cui le operazioni finali di spesa vengono prospettate al lordo delle parti contabili e debitorie.

[71] Il dato, peraltro, è gonfiato da 13.291 miliardi di residui di stanziamento di nuova formazione.

di discontinuità, gli investimenti diretti dello Stato evidenziano nell'ultimo triennio una crescita del 7,9 per cento degli impegni e del 14 per cento dei pagamenti.

Nel conto capitale si accresce ancora il peso dei trasferimenti (43.064 e 35.376 milioni), che mostrano una evoluzione degli impegni (+34,9 per cento) nettamente più elevata rispetto ai pagamenti (+12,7 per cento).

Un diversificato andamento mostra la spesa per investimenti finanziari. All'incremento del 19,8 per cento degli impegni (da 784 a 941 milioni), si affianca una ulteriore decisa contrazione dei pagamenti (da 2.787 a 752 milioni; -73 per cento), su cui influisce lo spostamento fra i contributi in conto impianti delle somme in precedenza assegnate all'ANAS quale apporto al capitale sociale.

Anche per l'incidenza di ripetuti interventi riclassificatori che hanno interessato l'intero comparto delle "acquisizioni di attività finanziarie" i relativi oneri sono crollati nell'ultimo triennio (-84,5 e –87,2 per cento).

Infine la spesa complessiva (630.335 e 616.186 milioni) – sostenuta da una ripresa del "rimborso delle passività finanziarie" (164.199 e 166.990 milioni) – si sviluppa maggiormente sulla competenza (+4,7 per cento) rispetto alla cassa (+4,2 per cento).

3.8.2. Il descritto andamento dei pagamenti ha modificato i valori dei principali indicatori del bilancio di cassa (tavola 2.1.8).

Diminuisce l'utilizzo delle autorizzazioni di cassa per la spesa finale (dal 92,6 all'89 per cento) e, ancor più, per il conto capitale (dal 73,4 al 66,2 per cento); risulta meno pronunciata la riduzione rispetto alla spesa corrente (dal 94,9 al 92,4 per cento).

Ripiega altresì lo smaltimento degli stanziamenti di competenza, soprattutto per il conto capitale (dal 50,1 al 43,7 per cento); il coefficiente di utilizzo si abbassa in misura inferiore per il conto capitale (dall'87,8 all'84,9 per cento) e per la parte corrente (da 91,2 a 89,8 per cento).

Trascinata dal più intenso tasso di smaltimento dei residui del conto capitale (dal 24,4 al 30,1 per cento), cresce anche l'incidenza dei pagamenti sui residui relativi alle operazioni finali di bilancio (dal 33,8 al 36,6 per cento); una flessione per contro si registra nell'utilizzo dei resti di parte corrente (dal 50,2 al 48,4 per cento).

Il diverso indice dei pagamenti rispetto alla competenza e ai residui si riflette sul grado di utilizzo della massa spendibile. Risale così il rapporto per il conto capitale (dal 33,4 al 36 per cento); mentre si contrae per le spese finali (dal 77,3 a 76,2 per cento) e per la parte corrente (dall'87,6 all'86,5 per cento).

3.8.3. Per effetto della norma della legge finanziaria per il 2008, che ha ridotto il termine di conservazione in bilancio dei residui propri di conto capitale, si registra una forte contrazione dei residui complessivi(da 120.875 a 92.356 milioni).

Su tale evoluzione influisce, in buona parte correlandosi con tale fattore normativo, il maggior volume di economie sulle operazioni finali di bilancio (da 23.314 a 60.071 milioni) e di economie totali (da 48.818 a 89.267 milioni).

I residui passivi riguardanti i primi due titoli della spesa (tavola 2.1.9) scendono, pertanto, da 112.070 a 88.608 milioni.

La flessione di tali resti, contrariamente all'anno precedente, è prevalentemente legata alla riduzione relativa al conto capitale (da 72.127 a 50.573 milioni) e, in misura nettamente inferiore, a quella di parte corrente (da 39.942 a 38.035 milioni).

Al netto calo dei residui propri (da 101.161 a 70.197 milioni), si accompagna la crescita di oltre due terzi dei residui di stanziamento (da 10.908 a 18.411 milioni), che pure sono assoggettati, dal precedente esercizio, alla più restrittiva disciplina stabilita per il mantenimento in bilancio delle somme non impegnate.

Non a caso la parte di gran lunga prevalente è costituita dalla quota dei residui di stanziamento provenienti dalla competenza (16.057 milioni).

3.9. Analisi economica

3.9.1. Il comparto dei trasferimenti

Il tratto caratteristico della gestione del bilancio 2007 è costituito dall'ulteriore forte incremento della spesa nel settore dei trasferimenti (tavola 2.1.10). I trasferimenti complessivi presentano una crescita a doppia cifra sia sul versante degli impegni (da 227.388 a 255.986 milioni; +12,6 per cento) sia sul lato della cassa (da 220.163 a 242.661 milioni; +10,2 per cento).

Una progressione più accelerata, rispetto al dato medio, si evidenzia per i trasferimenti in conto capitale (46.096 e 38.450 milioni; +35,4 e +21,8 per cento), che tuttavia rappresentano il 18 e il 15,8 per cento del totale. D'altra parte, i trasferimenti di parte corrente (209.890 e 204.212 milioni) si sviluppano a tassi dell'8,6 e dell'8,3 per cento.

L'evoluzione del 2007 fa crescere l'incidenza dei trasferimenti sulla spesa finale di competenza (dal 48,7 al 52,2 per cento) e di cassa (dal 47,9 al 51 per cento).

Si accentua contestualmente il peso dei relativi impegni sul prodotto interno lordo (dal 15,4 al 16,7 per cento) ed anche quello dei corrispondenti pagamenti (dal 14,9 al 15,8).

3.9.1.1. La quota largamente maggioritaria del comparto resta concentrata sui *trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche.* Tale aggregato, che pure cresce con ritmo inferiore a quello dell'intero comparto, passa da 197.281 a 214.257 milioni in termini di impegni (+8,6 per cento) e da 196.030 a 212.195 milioni sulla cassa (+8,2 per cento).

Contrariamente all'anno precedente lo sviluppo degli oneri è riconducibile al conto capitale, interessato da un doppio rilevante incremento: i relativi impegni si espandono di poco meno di un terzo (da 14.769 a 19.547 milioni) ed i pagamenti lievitano del 24,6 per cento.

La parte corrente, fortemente superiore in valore assoluto (194.710 a 189.921 milioni), espone indici incrementali rispettivamente pari al 6,7 e al 6,6 per cento.

L'area al suo interno più estesa è tuttora rappresentata dai *trasferimenti alle Amministrazioni locali* (114.681 e 114.455 milioni; +7,4 per cento e +9,2 per cento).

L'evoluzione degli oneri è dovuto principalmente, in valore assoluto, agli impegni di parte corrente (104.879 milioni, +7,3 per cento) e, ancor più, ai corrispondenti pagamenti (102.435 milioni; +8,6 per cento).

D'altra parte , il conto capitale, nettamente minoritario in termini assoluti (9.802 e 12.020 milioni), si sviluppa in misura dell'8,3 e del 14,7 per cento.

Nel loro ambito la spesa prevalente continua a riguardare le Regioni, che mostrano una progressione superiore alla media sia per gli impegni (da 79.379 a 87.274 milioni; +9,9 per cento) che per i pagamenti (da 78.551 a 87.689 milioni, +11,6 per cento). La quota maggioritaria si riferisce alla parte corrente che, come nel 2006, presenta un indice incrementale

maggiore per la cassa (80.455 milioni; +12,1 per cento) rispetto alla competenza (82.473 milioni; +10,3 per cento).

L'aumento riguarda tutte le più importanti voci di spesa. Crescono così la compartecipazione all'IVA (45.677 e 43.520 milioni; +9,2 per cento e +5,4 per cento), l'apporto al Fondo sanitario nazionale (8.283 e 7.840 milioni; +12 e +44 per cento) – nonostante il più ridotto finanziamento legato alle minori entrate dell'IRAP (670 e 358 milioni; -39,2 e –77,2 per cento) - e le somme destinate al Fondo per le Regioni a statuto speciale e alle Province autonome (14.462 e 15.076 milioni; +13 e +17,8 per cento).

Tornano anche ad espandersi le regolazioni delle entrate erariali con le Regioni Sicilia e Sardegna (da 7.996 a 8.475 milioni; +6 per cento).

Rientrano, fra l'altro, nel comparto corrente assegnazioni al Fondo per il federalismo amministrativo (2.109 e 2.090 milioni); il rimborso della spesa sanitaria relativo all'anno 1990 (216 milioni); il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto regionale (101 milioni); il finanziamento del rinnovo contrattuale del trasporto pubblico locale (384 e 366 milioni); contributi per l'edilizia residenziale (694 milioni); apporti al Fondo per le politiche sociali (931 milioni) e al Fondo per il sostegno delle locazioni (211 e 469 milioni).

Meno intensa risulta l'evoluzione del conto capitale: gli impegni passano da 4.621 a 4.801 milioni (+3,9 per cento) ed i pagamenti da 6.814 a 7.234 milioni (+6,1 per cento). Sono inclusi nell'aggregato, fra l'altro, il finanziamento del Fondo per il federalismo amministrativo (1.879 e 1.932 milioni) ed interventi in materia di edilizia sanitaria pubblica (784 e 1.053 milioni).

Pressoché stabili risultano i "trasferimenti a comuni e province" (18.038 e 17.345 milioni), per i quali al decremento degli impegni (-1,4 per cento) si accompagna una marginale crescita dei pagamenti (+0,5 per cento).

Il profilo gestionale, in ragione delle dimensioni, è segnato dall'andamento della parte corrente (13.870 e 13.367 milioni; -7,7 e –6,3 per cento). Su di esso si riflette il minore finanziamento degli enti locali. Le risorse a tale titolo assegnate (12.561 e 12.327 milioni) mostrano una flessione del 5,9 e del 3,7 per cento.

D'altronde, per effetto delle disposizioni recate dalla legge finanziaria per il 2007 è mutata anche la composizione dei fondi trasferiti. Si riduce drasticamente la compartecipazione all'IRPEF (1.260 e 1.251 milioni; -80,7 per cento sia per gli impegni che per i pagamenti); ma

tale flessione è quasi compensata dall'accresciuto livello dei fondi tradizionali (in complesso 11.301 e 11.075 milioni; +66,7 e +70,6 per cento).

Nell'aggregato figurano anche i contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari (227 e 277 milioni), assegnazioni al fondo da ripartire in relazione all'assoggettamento all'IVA di prestazioni e servizi vari (290 e 213 milioni), nonché al Fondo per il federalismo amministrativo (130 e 125 milioni).

Il calo della parte corrente è pressoché annullato, in valore assoluto, dalla crescita del conto capitale, particolarmente accentuata sul lato della cassa (3.978 milioni: +48,7 per cento), ma sostenuta anche in termini di competenza (4.168 milioni; +27,8 per cento). Vi sono ricompresi, fra l'altro, il Fondo per lo sviluppo degli investimenti (1.060 e 1.086 milioni); il Fondo per il federalismo amministrativo (454 e 455 milioni); le spese di investimento dei sistemi metropolitani di Roma, Napoli e Milano (800 milioni per competenza e cassa).

Una moderata ripresa espongono i trasferimenti agli "Enti locali produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali" (8.348 e 8.504 milioni, +1,4 e +3,8 per cento).

Il riflessivo sviluppo è riconducibile alla quota maggioritaria espressa dalla parte corrente (8.142 e 8.369 milioni), che espone indici incrementali del 5,5 e dell'8,2 per cento ed è destinata principalmente al Fondo per il finanziamento ordinario delle Università (7.167 e 7.417 milioni).

Continua, d'altro canto, a diminuire l'incidenza del conto capitale (206 e 135 milioni), fortemente recessivo in termini sia di impegni (-60,2 per cento) che di pagamenti (-70,3 per cento).

Anche per effetto degli interventi in materia pensionistica previsti dal decreto-legge n. 81 del 2007, si incrementano gli oneri per i trasferimenti agli *Enti di previdenza ed assistenza sociale* (80.149 e 78.236 milioni).

I relativi impegni si accrescono in misura pressoché analoga (+4,6 per cento) a quella del precedente esercizio, mentre i corrispondenti pagamenti quasi dimezzano il tasso di sviluppo (+3,3 per cento). La progressione è legata all'andamento della parte corrente (78.701 e 77.187 milioni; +4,3 e +3,5 per cento), la cui quota preponderante risulta, come di consueto assegnata all'INPS (74.562 e 74.578 milioni)[72]. Le voci finanziariamente più consistenti sono

[72] Tali importi non corrispondono a quelli della classificazione ufficiale di quarto livello, notevolmente più bassi (41.048 e 40.907 milioni). La discrasia è determinata dalla massiccia imputazione alla voce "altri" di somme specificamente destinate all'INPS. Per ovviare a tale problema la Corte ha effettuato un analitico esame dei titoli di

rappresentate dall'apporto alla gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (da 15.024 a 15.344 milioni), dalle pensioni per gli invalidi civili (da 12.599 a 13.050 milioni) e dalle agevolazioni contributive, sottocontribuzioni ed esoneri (da 11.167 a 12.487 milioni). Sostanzialmente stabili risultano gli interventi per pensioni sociali, maggiorazione sociale dei trattamenti minimi di pensione, maggiorazione sociale ed importo aggiuntivo sulle pensioni disagiate (5.285 milioni). Le pensioni di invalidità passano da 3.998 a 4.114 milioni. Un andamento stazionario mostrano anche gli oneri per la partecipazione dello Stato per le pensioni d'annata e per la rivalutazione delle pensioni (5.054 milioni). S'incrementa la spesa per i pensionamenti anticipati (da 1.783 a 2.122 milioni).

Fra le altre somme trasferite figurano: contributi per la copertura del disavanzo del Fondo pensioni per il personale delle Ferrovie dello Stato S.p.A. (3.700 e 3.675 milioni) ed il finanziamento degli oneri derivati dalla confluenza dell'INPDAI nel fondo pensioni lavoratori dipendenti (1.107 milioni). Una quota rilevante della spesa residua è costituita dai trasferimenti all'INPDAP (1.588 e 1.475 milioni) e all'INAIL (624 E 204 milioni), nonché da rimborsi all'IPOST per il trattamento di quiescenza del personale dipendente dalle Poste italiane S.p.A. (810 milioni)

In ripresa risultano i trasferimenti di competenza sul versante del conto capitale (da 1.164 a 1.448 milioni +24,4 per cento), mentre i relativi pagamenti (pari a 1.049 milioni) tornano ad esporre una linea discendente (-7,9 per cento). Si tratta di fondi che hanno come destinatario l'INPS e riguardano pressoché integralmente le risorse assegnate al Fondo per l'occupazione (1.448 e 1.048 milioni).

Dopo la significativa flessione del precedente esercizio, registrano un forte rimbalzo i *trasferimenti complessivi in favore delle Amministrazioni centrali* in termini sia di impegni (19.321 milioni; +39,5 per cento) sia di pagamenti (19.504 milioni +25,3 per cento). In valore assoluto, al volume totale degli oneri contribuisce in misura inferiore la parte corrente (11.130 e 10.300 milioni), che espone indici incrementali al di sotto del dato medio (rispettivamente +19,7 e +11 per cento). La voce maggioritaria è rappresentata nella classe "organi costituzionali" (8.703 e 7.921 milioni; +17,6 e +6,1 per cento).

Tale aggregato ricomprende – oltre alla specifica spesa degli organi costituzionali (1.742 milioni, +3,3 per cento) – pure gli oneri per Presidenza del Consiglio, Corte dei conti, Consiglio

spesa, sulla base del quale ha provveduto a ricomporre i flussi riguardanti l'INPS. Le stesse modalità, a fronte di analogo fenomeno, sono state adottate anche per INAIL E INPDAP.

di Stato e TAR, Agenzie fiscali ed ente pubblico economico "Agenzia del Demanio" (per un importo complessivo di 6.101 e 5.661 milioni; +21,8 e +11 per cento). Vi rientrano, inoltre, il finanziamento del CONI (450 e 438 milioni) e le assegnazioni al Fondo per gli interventi dell'editoria (427 milioni) e al Fondo per gli interventi del Servizio civile nazionale (296 e 30 milioni).

La restante quota è ripartita fra "Enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica (1.270 e 1.182 milioni), su cui, fra l'altro, insiste la spesa relativa al contratto di programma con l'ANAS (390 milioni); "Enti di ricerca" (563 e 590 milioni; +7,6 e +13,5 per cento) ed "Enti produttori di servizi assistenziali, ricreatici e culturali" (595 e 606 milioni) che, dopo un triennio di espansione, mostra una inversione di tendenza (-14,8 e –3 per cento).

Netta risulta la crescita del conto capitale (8.190 e .9.205 milioni), con una dinamica degli impegni (+79,9 per cento) superiore a quella dei pagamenti (+46,9 per cento).

L'evoluzione è segnata dall'aggregato maggioritario "Enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica" (6.163 e 7.273 milioni), per il quale si registra una impennata del 141,6 e dell'80,2 per cento.

Su tale andamento influiscono decisamente le maggiori assegnazioni al fondo di rotazione per le politiche comunitarie (4.254 milioni di impegni e pagamenti; +107,5 e +17,4 per cento) e l'inserimento dei contributi in conto impianti all'ANAS (1.793 e 2.927 milioni), in precedenza classificati fra le acquisizioni di attività finanziarie.

Diversificato risulta il profilo gestionale dei trasferimenti agli "Enti di ricerca" (2.015 e 1.912 milioni; +4,9 e –10,3 per cento).

Si riduce a livelli pressoché marginali la voce "Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali (12 e 18 milioni), ancora pari nel 2005 rispettivamente a 291 e 390 milioni.

3.9.1.2. Prosegue e si rafforza nel 2007 lo sviluppo (+43,7 e +34,7 per cento) dei *trasferimenti alle famiglie e alle istituzioni sociali private* (6.898 e 6.325 milioni). L'espansione degli oneri è legata all'andamento della parte corrente (6.746 e 6.188 milioni) che presenta cospicui indici incrementali (+44,5 e +34,4 per cento) ed aumenta ancora la propria incidenza sul comparto.

Tale evoluzione è trainata dalla nuova spesa costituita degli interventi a favore dei contribuenti a basso reddito (1.900 milioni), mentre pressoché si azzera l'assegno per i nuovi figli (pari ad oltre 650 milioni nel precedente esercizio).

All'interno della voce "famiglie" crescono leggermente gli oneri per pensioni ed assegni di guerra (da 1.007 a 1.035 milioni). Nell'ambito delle "istituzioni sociali private" i flussi maggiori riguardano la CEI (da 930 a 991 milioni; +6,6 per cento),gli istituti di patronato ed assistenza (364 e 380 milioni; +4,3 e +21,4 per cento) ed i partiti politici, per i quali si registra una spesa sostanzialmente stabile (201 e 203 milioni). Fra i restanti oneri figurano, fra l'altro, il rimborso delle spese di assistenza sanitaria all'estero (107 e 103 milioni) e il risarcimento degli errori giudiziari (29 milioni).

Anche i corrispondenti trasferimenti in conto capitale mostrano un incremento degli impegni (152 milioni; +16,3 per cento) e una progressione più marcata dei pagamenti (136 milioni; +54,5 per cento).

In ragione delle ridotte dimensioni finanziarie, tale esito non influisce sull'andamento generale dei flussi destinati al comparto.

Gli oneri in parola si riferiscono, prevalentemente, a contributi ed interventi per il patrimonio culturale non statale.

3.9.1.3. S'accrescono ulteriormente i *trasferimenti alle imprese* (16.178 e 16.305 milioni), che esprimono un tasso d'incremento per i pagamenti (+21,2 per cento) più che doppio di quello registrato per gli impegni (+10 per cento).

Contrariamente all'anno precedente l'evoluzione è trainata dalla parte corrente (5.805 e 5.605 milioni; +26,2 e +29,9 per cento), che rappresenta, comunque, poco più di un terzo del totale della categoria. In particolare, si sviluppa l'aggregato "contributo ai prodotti ed alla produzione" (5.459 e 5.319 milioni; +30 e +36,1 per cento), implementato dalle misure contenute nella legge finanziaria e nei decreti-legge n. 81 e n. 159 emanati in corso d'anno.

Ne beneficiano, soprattutto, le Ferrovie dello Stato S.p.A., che hanno ricevuto 2.622 e 3.098 milioni. Vi figurano, fra l'altro, le risorse destinate alle scuole private elementari e materne (527 e 602 milioni), nonché alle Università e agli istituti superiori statali (133 milioni). Somme per 322 e 297 milioni si riferiscono ai contratti di programma stipulati con le imprese pubbliche. In favore delle Poste italiane S.p.A risultano assegnati 613 e 108 milioni, importi

questi in cui sono inclusi gli oneri per lo svolgimento di obblighi di servizio universale nel settore dei recapiti postali (452 e 108 milioni).

La gran parte della voce residuale (347 e 286 milioni) è assorbita dalla spesa per i servizi ferroviari in concessione (170 e 180 milioni) e dal Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura (118 e 9 milioni).

Resta, come si è detto, nettamente maggioritario il versante del conto capitale (10.373 e 10.699 milioni), nonostante presenti indici incrementali (+2,6 e +17,1 per cento) inferiori al dato medio.

Al suo interno la quota prevalente diventa quella destinata alle "imprese pubbliche" (5.306 e 5.521 milioni), sospinta dalle maggiori risorse assegnate, con i menzionati decreti-legge, alle Ferrovie dello Stato S.p.A. (destinarie in complesso di 4.295 e 4.812 milioni).

Altri 241 milioni si riferiscono all'ammortamento dei mutui relativi al potenziamento, rinnovo e sviluppo dei servizi delle Poste italiane S.p.A.

L'accentuato ritmo evolutivo di tale aggregato (+64,3 e + 62,1 per cento) viene in parte compensato da una ulteriore flessione dei "trasferimenti alle imprese private" (5.047 e 5.155 milioni; -26,6 e –10 per cento), nel cui ambito risultano assegnazioni drasticamente in calo al Fondo per gli interventi agevolativi alle imprese (626 e 1.004 milioni; -72,8 e –34,6 per cento), nonché minori crediti di imposta per interventi occupazionali (da 1.319 a 867 milioni).

Infine, si azzerano gli impegni riguardanti gli interventi per l'imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno, per i quali si registrano pagamenti per 195 milioni (235 nel 2006).

3.9.1.4. Sotto la spinta della manovra espansiva effettuata in corso d'anno, si impennano i *trasferimenti all'estero* (3.645 e 3.038 milioni; +84,5 e +56,6 per cento).

Su tale andamento si riflette l'espansione della parte corrente (2.629 e 2.496 milioni), segnata da indici incrementali del 66,8 e 63,8 per cento. Lo sviluppo degli oneri è connesso alle autorizzazioni di spesa recate dai decreti-legge n. 81 e n. 159 del 2007 per il contributo italiano al Fondo lotta AIDS, tubercolosi e malaria (390 milioni), e per la maggiorazione dei contributi volontari ad organizzazioni internazionali, che passano così da 202 a 625 milioni. Cresce, d'altra parte, del 7,7 per cento la spesa relativa agli accordi A.C.P. (420 e 363 milioni; +24,6 e + 7,7 per cento).

Quasi doppia rispetto al dato medio risulta la progressione dei trasferimenti di competenza in conto capitale (1.016 milioni: +154,3 per cento), mentre meno ampio è il profilo espansivo dei relativi pagamenti (541 milioni; +30,3 per cento).

La voce più significativa di spesa – che orienta lo stesso andamento del comparto – è costituita dagli oneri derivanti dalla partecipazione a banche, fondi ed organismi internazionali (807 e 330 milioni). Figurano, inoltre, nell'aggregato assegnazioni a CERN–AIEA (81 milioni) ed EUMETSAT (20 milioni), nonché interventi legati al trattato di pace (34 e 32 milioni) ed alla cancellazione del debito dei paesi altamente indebitati (29 milioni).

3.9.1.5. Un connotato espansivo mostrano anche gli *altri trasferimenti in conto capitale* (15.008 e 4.798 milioni).

Il tasso incrementale è nettamente superiore per gli impegni (+73,9 per cento) rispetto ai corrispondenti pagamenti (+18,4 per cento).

I trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche si commisurano a 5.269 e 3.530 milioni e presentano coefficienti di crescita fortemente differenziati in relazione al dato medio (+33,3 e +57,8 per cento).

Tale evoluzione è legata alle assegnazioni alle Regioni per disavanzi sanitari, previsti dal decreto-legge n. 23 del 2007 (3.000 milioni), che hanno comportato impegni per un pari valore e pagamenti per 709 milioni.

A consuntivo per il ripiano dei debiti USL risultano, comunque, erogazioni per complessivi 3.046 milioni.

Vengono meno, per contro, gli oneri connessi alle operazioni di cartolarizzazione di immobili degli enti previdenziali (ancora nel 2006 pari a 297 e 505 milioni). Risultano assegnati alla Presidenza del Consiglio contributi per l'ammortamento di mutui contratti dalle Regioni a seguito di eventi calamitosi (920 e 820 milioni), nonché risorse per le ricorrenti emergenze naturali (542 milioni). Pressoché stabili (542 milioni) si mantengono gli impegni relativi al Fondo per gli investimenti di pertinenza del Dipartimento della protezione civile, mentre i pagamenti scendono a soli 12 milioni (547 nel 2006), per effetto dell'utilizzazione delle giacenze di tesoreria esistenti presso la Presidenza del Consiglio. Alla stessa Presidenza vengono assegnate somme per gli investimenti in materia di sport (229 milioni di impegni).

Trainati dai rimborsi IVA autovetture (5.700 milioni) si impennano gli impegni dei trasferimenti alle imprese (pari in complesso a 5.867 milioni), mentre si fermano a 226 milioni i corrispondenti pagamenti (di cui 28 milioni riferiti ai predetti rimborsi IVA).

La restante quota di spesa è sostanzialmente legata agli oneri per la prosecuzione degli interventi volti alla ricostruzione nei territori della Campania, Basilicata, Puglia e Calabria colpiti dai noti eventi sismici (69 e 75 milioni); al rimborso alla Cassa Depositi e presiti dell'anticipazione concessa per la ricostruzione e per la ripresa di attività produttive nelle zone colpite da eccezionali avversità atmosferiche e da eventi alluvionali (50 milioni); ai conferimenti al fondo gestito dalla SIMEST S.p.A. destinato ad interventi di sostegno finanziario alla internazionalizzazione del sistema produttivo (56 e 10 milioni); al contributo al Mediocredito centrale per interventi di sostegno finanziario del sistema produttivo interno (29 milioni). In tale aggregato si azzera, peraltro, il rimborso dei contributi ai gestori telefonici (pari nel 2006 a 802 e 737 milioni).

La voce residuale "altri trasferimenti" espone consistenti importi finanziari (3.871 e 1.043 milioni). La prima cifra ricomprende, peraltro, 2.405 milioni accantonati sotto forma di residui di stanziamento sul Fondo da ripartire per le aree sottoutilizzate.

Nella stessa voce figurano, poi, assegnazioni al Fondo da ripartire per la progettazione e la realizzazione di opere strategiche di captazione e adduzione di risorse idriche (964 e 725 milioni), nonché al Fondo per la concessione dei contributi relativi agli interventi da realizzare dagli enti locali per il risanamento e il recupero dell'ambiente e per la tutela dei beni culturali (122 e 163 milioni).

Ulteriori somme sono destinate alla realizzazione di opere, interventi ed iniziative connessi alle celebrazioni per il 150° anniversario dell'unità d'Italia (140 milioni di impegni).

3.9.2. Altre spese correnti

Rispetto al 2006 – in cui i relativi oneri erano peraltro gonfiati dal pagamento degli emolumenti arretrati (circa 3000 milioni) e dal carico di oneri sociali pregressi (1.000 milioni) – diminuiscono sia gli impegni (84.783 milioni; -3,9 per cento) sia i pagamenti (82.527 milioni; -5 per cento) della categoria I *redditi da lavoro dipendente*.

Tale esito è, per altro verso, influenzato dallo slittamento al 2008 dell'erogazione di ulteriori risorse per rinnovi contrattuali.

La flessione riguarda, in buona parte, la voce "retribuzioni lorde in denaro" (58.572 e 56.449 milioni; -2,6 e –4,1 per cento), su cui si riflette l'andamento recessivo degli stipendi (52.806 e 51.383 milioni; -5 e –6 per cento). All'interno dello stesso aggregato più che raddoppiano gli "altri compensi al personale" (3.669 e 3.125 milioni), per circa il 73 per cento costituiti dalla spesa a favore del comparto della scuola e per la restante quota da competenze accessorie e indennità varie erogate in diversi ambiti ministeriali. Anche gli oneri per "lavoro straordinario (1.253 e 1.302 milioni) registrano un rilevante incremento (+20,4 e +27,8 per cento). Cedono d'altra parte, gli oneri relativi al "Fondo unico di amministrazione" (744 e 534 milioni; -7,3 e -21,2 per cento) e quelli per il "lavoro a tempo determinato" (87 e 60 milioni).

Risultano pressoché azzerati gli "incentivi per l'offerta formativa", pari a soli 11 milioni sulla competenza e a 47 milioni per la cassa (1.054 e 1.166 milioni nel 2006).

Contribuiscono fortemente alla riduzione degli oneri della categoria in esame anche i "contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro" (24.338 e 24.248 milioni; -7,2 e -7,4 per cento). Nel relativo importo è ricompressa la contribuzione aggiuntiva (8.567 milioni; -0,6 per cento).

Una risalita (+6,9 per cento) espongono i "contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro" (1.125 milioni in termini di impegni e pagamenti). Si tratta di oneri che sostanzialmente coincidono con quelli inseriti nella categoria III della precedente classificazione di bilancio.

Sono poi caratterizzate da una lieve flessione le "retribuzioni in natura" (748 e 704 milioni; -3 per cento e -4,9 per cento). Vi sono incluse le spese per buoni pasto, mense e vestiario (per un totale di 376 e 343 milioni; -8,1 e -6,2 per cento); mentre la voce residuale "altre" risulta sostanzialmente stabile (371 e 343 milioni).

Per una compiuta rappresentazione degli oneri di personale a carico del bilancio dello Stato, occorre aggiungere alla categoria I la spesa della categoria III *imposte pagate sulla produzione* (4.550 e 4.574 milioni), che parimenti esprime un andamento recessivo (-6,1 e -5,7 per cento).

In tale ottica gli oneri complessivi per il personale contabilizzati in bilancio si ragguagliano a 89.333 e a 87.101 milioni, segnando un arretramento del 4 e del 5 per cento.

Grazie anche ad una minore quantificazione degli stanziamenti definitivi di bilancio – che pur incorporano uno sviluppo delle previsioni in corso d'anno – la categoria II *consumi*

intermedi registra, nella serie lorda, una nuova flessione degli impegni (10.980 milioni; -9,7 per cento) e dei pagamenti (11.541 milioni;-8,5 per cento) ed esprime il livello più basso degli ultimi sette anni. Tale esito è evidentemente legato all'operare delle numerose misure di contenimento ed, in particolare, alla manovra di riduzione prevista dalla legge finanziaria per il 2007 ed imperniata sul comma 507, sulla cui applicazione, a livello generale, si è in precedenza riferito. Si tratta di una categoria per la quale permangono problemi di corretta classificazione degli eterogenei oneri in essa ricompresi.

In termini di impegni la contrazione complessiva si concentra prevalentemente su tre Amministrazioni. L'andamento dei Ministeri della giustizia, con circa 450 milioni, dell'interno, con circa 670 milioni, e della difesa, con oltre 450 milioni, spiega in buona misura il calo dell'anno.

L'andamento calante è nuovamente riconducibile alla voce maggioritaria "acquisto di servizi effettivi" ridottasi sia sul lato degli impegni (8.722 milioni; -17,3 per cento) sia sul versante dei pagamenti (9.098 milioni; -14,6 per cento).

Al suo interno si registra un andamento diversificato delle diverse aree di spesa. All'evoluzione recessiva concorre la voce finanziariamente più consistente costituita dall'aggregato residuale "altri servizi" (2.588 e 2.916 milioni; -24,9 e -9,7 per cento). Una ulteriore netta decelerazione segna la voce "noleggi, locazioni e leasing operativo" (979 e 968 milioni; -17,2 e -21 per cento).

Una ancora più marcata riduzione mostra la classe "utenze, servizi ausiliari e spese di pulizia" (729 e 734 milioni; -39,5 e -44 per cento).

Cedono anche le voci "manutenzione ordinaria e riparazioni" (1.599 e 1.624 milioni; -1,9 e -10,7 per cento) e "indennità di missione e rimborsi spese di viaggio" (458 e 452 milioni; -10,2 e -13,6 per cento).

Registrano un profilo discendente meno accentuato "aggi di riscossione" (684 e 639 milioni; -10,1 e –9,9 per cento) e "commissioni su titoli" (512 milioni; -17,3 per cento). In flessione risultano poi gli oneri per "studi, consulenze, e indagini" (104 e 102 milioni; -23,8 e -20,9 per cento), "spese postali e valori bollati" (54 e 48 milioni; -9,2 e -23,2 per cento).

D'altra parte, mostrano un andamento differenziato le classi "compensi per incarichi continuativi" (143 e 213 milioni; -22,8 e +11,9 per cento) e "corsi di formazione" (369 e 397 milioni; -2,8 e +1,8 per cento).

Denotano, invece, una crescita le "spese di rappresentanza, relazioni pubbliche, convegni e mostre, pubblicità" (152 e 130 milioni; +93,8 e +52,6 per cento) e i canoni FIP (111 milioni per competenza e cassa; +22 e +30,6 per cento).

La caduta dei consumi intermedi è in parte frenata dalla ripresa degli oneri per "acquisto di beni" (2.171 e 2.401 milioni; +34 e +23,1 per cento), che peraltro nel triennio precedente erano stati particolarmente colpiti dalle misure di contenimento della spesa.

Lo sviluppo dei relativi oneri è sostenuto dalla voce al suo interno più consistente "beni di consumo" (1.877 e 1.756 milioni; +47 e +22,9 per cento); andamento questo che fa seguito ad un triennio di forte ridimensionamento dovuto alle misure di contenimento della spesa in questione.

Un divaricato profilo gestionale mostra, d'altro canto, la voce "armi e materiale bellico per usi militari" (259 e 612 milioni; -15,8 e +25,6 per cento).

Una lieve flessione registra la spesa della categoria IX *interessi passivi e redditi da capitale* (68.202 e 68.846 milioni; -3,7 e –2,1 per cento).

La categoria in esame ha registrato variazioni di competenza e di cassa rispettivamente per 2.500 e 3.000 milioni, che risultano peraltro ininfluenti sull'esito gestionale, nettamente inferiore alle stesse dotazioni iniziali di bilancio. L'andamento recessivo è ascrivibile alla voce maggioritaria "interessi su titoli a lunga scadenza" (54.991 e 55.062 milioni; -9,3 e -9,6 per cento), che continua peraltro a costituire la quota largamente prevalente della categoria (con una incidenza pari all'80,6 e all'80 per cento).

In parte tale flessione è compensata dalla crescita degli "altri interessi" (6.099 e 6.098 milioni; +31,7 e +33,7 per cento) e dagli "interessi passivi a breve" (4.855 milioni; +53,6 per cento), mentre gli "interessi sui mutui" evidenziano un calo sulla competenza (2.255 milioni; -4,5 per cento) e una crescita sulla cassa (2.829 milioni; +63,8 per cento).

Il peso degli interessi passivi è peraltro parzialmente compensato anche nel 2007 dagli introiti (scesi da 4.596 a 3.368 milioni) per retrocessione di interessi, dietimi ed altri proventi connessi alla gestione del debito pubblico, cosicché il loro effettivo onere a carico del bilancio dello Stato è inferiore di un pari ammontare rispetto ai dati ufficiali della categoria IX[73].

[73] Si sono, invece, azzerate nel 2007 le ritenute fiscali sui titoli di Stato, che per anni hanno di fatto alleggerito il gravame degli interessi.

Nella serie netta (tavola 2.1.11) emerge, pertanto, un profilo discendente degli interessi meno accentuato (-2,1 e 0,4 per cento).

Registrano una lieve riduzione (-1,1 per cento) gli oneri della categoria VIII *risorse proprie CEE* (14.410 milioni). La flessione è dovuta all'andamento della quota prevalente legata al prodotto nazionale lordo e alle risorse IVA (da 12.367 a 12.146 milioni), in parte compensata dalle "risorse proprie tradizionali" (passate da 2.210 a 2.264 milioni).

Lievemente espansiva (+0,8 e +1,4 per cento) risulta la spesa della categoria X *poste correttive e compensative* (43.628 e 43.667 milioni), diminuita di circa 6.000 milioni nel precedente esercizio.

Il profilo gestionale rispecchia il modesto incremento della voce maggioritaria "restituzione e rimborsi di imposte" (32.929 e 32.966 milioni; +1,8 e +1,7 per cento). Al suo interno risultano maggioritari gli oneri connessi alla "restituzione e al rimborso di imposte indirette" (22.763 e 22.796 milioni). Essi sono alimentati in misura preponderante dai rimborsi IVA (20.500 milioni) - effettuati dai concessionari, a richiesta e d'ufficio, anche mediante compensazione operata sulle imposte indirette, sulle somme spettanti a Regioni, all'INPS e agli altri enti previdenziali – nonché da un ammontare di 1.884 e 1.886 milioni di restituzioni e rimborsi IVA.

Nella componente minoritaria "restituzione e rimborso di imposte dirette" (10.166 e 10.170 milioni) figurano restituzioni e rimborsi delle imposte dirette effettuate dai concessionari, anche mediante compensazione operata sull'IVA, sulle somme spettanti alle Regioni, all'INPS e agli altri enti previdenziali (per un importo di 7000 milioni, pari cioè a quello dei due precedenti esercizi); restituzioni e rimborsi dell'IRPEF, dell'IRPEG e dell'ILOR (3.144 e 3.145 milioni, valori sostanzialmente stabili rispetto al 2006).

Pressoché stazionari, dopo il dimezzamento del precedente biennio, risultano gli oneri connessi alle "vincite e commissioni del lotto" (4.295 e 4.354 milioni), che riguardano le somme assegnate all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato per la gestione del servizio del gioco del lotto automatizzato.

Lievemente declinanti si mostrano le "altre poste correttive e compensative" (6.353 e 6.346 milioni). Tali importi sono riconducibili per oltre il 97 per cento agli oneri legati ai

rapporti con i concessionari della riscossione (scesi da 4.661 a 4.609 milioni)[74] e alle quote sui canoni di abbonamento spettante alla RAI (passate da 1.511 a 1.565 milioni).

Non denotano variazioni gli oneri esposti nella categoria XI *ammortamenti*, che esprimono un pari ammontare di 163 milioni per competenza e cassa. Come nel quadriennio precedente sono contabilizzati solo gli ammortamenti relativi ai beni immobili.

Accusano un ulteriore deciso decremento gli oneri della categoria XII *altre uscite correnti*, scesi da 751 a 582 milioni in termini di impegni (-22,4 per cento) e da 763 a 337 milioni sul versante dei pagamenti (-55,9 per cento).

Tali oneri coincidono sostanzialmente con quelli collocati nelle "altre somme non altrove classificate". Una buona parte di essi riguarda rimborsi dovuti agli enti di somme accantonate per consumi intermedi ed affluite all'erario, nonché per il versamento all'entrata dei minori introiti in relazione alla eliminazione dei vincoli per l'anno 2007 alle spese di funzionamento degli enti medesimi (217 milioni sulla competenza).

Vi rientrano anche gli oneri riferiti al fondo da ripartire per l'attuazione del protocollo di intesa sottoscritto con Amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'Amministrazione statale, in relazione agli oneri del personale dipendente per il biennio contrattuale 2004-2005 (24 milioni di impegni). Complessivi 79 e 77 milioni riguardano le somme occorrenti per il pagamento dei residui perenti di spese correnti per i quali risulta soppresso il capitolo di provenienza. Sul fondo da ripartire per le politiche sociali risultano 25 milioni di impegni; altri 13 milioni di impegni si riferiscono agli oneri derivanti dalla partecipazione a banche fondi e organismi internazionali. 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 (15 milioni di impegni e pagamenti).

La restante quota riguarda, essenzialmente, la spesa per "liti, arbitraggi, risarcimenti e accessori", presente nella quasi totalità degli stati di previsione.

---

[74] In tale somma sono ricompresi 4.533 milioni, appostati come regolazione contabile fino a tutto il 2006, quale restituzione dell'acconto ai concessionari della riscossione. L'obbligo di anticipazione dei concessionari è stato soppresso dal decreto-legge 248 del 2007

3.9.3. Altre spese in conto capitale

Per effetto di una più larga quantificazione delle dotazioni iniziali e della loro espansione in corso d'anno, si registra un forte recupero della spesa della categoria XXI *investimenti fissi lordi e acquisti di terreni.*

I relativi impegni – falcidiati nel precedente esercizio – risalgono da 4.138 a 6.120 milioni (+47,9 per cento), mentre ancora più netta è l'evoluzione dei pagamenti (da 3.614 a 6.483 milioni; +79,4 per cento).

L'esito gestionale è trainato dalla voce residuale "altri investimenti", (4.193 e 4.450 milioni; +56 e +93 per cento), che assorbe il 68,5 e il 68,6 per cento degli oneri dell'intera categoria. Ne risulta opaco e praticamente illeggibile l'andamento gestionale legato ad una serie eterogenea di interventi, fra i quali un importo rilevante ed in crescita si riferisce agli investimenti nei settori della Difesa e del Ministero dell'interno.

Si pone, comunque, l'esigenza di una diversa e più articolata classificazione per rendere più trasparente l'allocazione e l'utilizzo delle risorse in questione.

Per quanto riguarda le altre spese specificamente individuate, si evidenzia il considerevole recupero della voce "opere pubbliche" (780 e 760 milioni; +84,4 e +78 per cento), mentre quella relativa a "software ed hardware" (386 e 523 milioni) presenta un ulteriore lieve declino degli impegni (-1,8 per cento) ed una consistente ripresa dei pagamenti (+53,9 per cento). S'incrementano le classi "infrastrutture militari" (138 e 126 milioni; +34 e +53,7 per cento) e "armi leggere e veicoli per la sicurezza pubblica (79 e 65 milioni; +8,3 e +90,4 per cento). Riprendono quota gli impegni per i "fabbricati non residenziali" (192 milioni; +46,5 per cento), mentre i corrispondenti pagamenti (133 milioni) ripiegano del 4,3 per cento. Cedono gli impegni per "mobili, macchinari ed attrezzature scientifiche" (117 milioni; -19,4 per cento), cui si affianca una moderata crescita dei pagamenti (157 milioni; +2,8 per cento).

Un diversificato andamento mostra la spesa della categoria XXXI *acquisizioni di attività finanziarie*, drasticamente ridimensionata nel 2006. All'incremento del 20 per cento degli impegni (da 784 a 941 milioni) si accompagna infatti una ulteriore decisa contrazione dei pagamenti (da 2.787 a 752 milioni; -73 per cento).

Il profilo gestionale risente essenzialmente dell'aggregato "azioni ed altre partecipazioni" (496 e 509 milioni a fronte di 239 e 2487 milioni dell'esercizio precedente), su cui influisce in misura rilevante lo spostamento fra i contributi in conto impianti dell'apporto al capitale sociale

dell'Anas (pari nel 2006 a 100 milioni di impegni e a 2.029 milioni di pagamenti). In favore dell'ANAS risulta comunque una assegnazione di 427 milioni per la copertura della perdita 2006, effettuata ai sensi del decreto-legge n. 81 del 2007.

Resta invariato il contributo per le operazioni di ristrutturazione e riorganizzazione industriale dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato (33 milioni). Vengono meno le spese per la ricapitalizzazione delle società di trasporto aereo (200 milioni di pagamenti nel 2006).

D'altra parte, la voce "concessione prestiti" presenta una linea discendente sia degli impegni (da 545 a 445 milioni; -18,2 per cento) sia dei pagamenti (da 299 a 244 milioni; -18,5 per cento). Al suo interno figurano, fra l'altro, 200 milioni di impegni relativi al Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle immissioni di gas ad effetto serra, conferimenti al Fondo rotativo per le imprese (223 e 159 milioni), apporti al Fondo di garanzia per gli interventi strategici nel settore informatico (20 milioni) e pagamenti all'Istituto per il credito sportivo (52 milioni).

3.10. Formazione e gestione dei residui

3.10.1. La situazione generale

I residui passivi complessivi registrano una significativa flessione (da 120.875 a 92.356 milioni), per il determinante effetto prodotto dall'art. 3, comma 36, della legge finanziaria per il 2008, che ha ridotto da sette a tre anni il termine di conservazione in bilancio dei residui propri di conto capitale.

Ciò ha comportato l'eliminazione dal conto del bilancio di 28,4 miliardi di residui passivi, con corrispondente iscrizione di tale somme nel conto del patrimonio.

Alla riduzione dei residui totali contribuisce anche il decremento dei resti riconducibili al "rimborso delle passività finanziarie" (da 8.805 a 3.748 milioni).

I residui passivi relativi alle spese finali di bilancio scendono da 112.070 a 88.608 milioni.

Il profilo riduttivo è segnato dalla consistente flessione dei residui di vecchia formazione (da 65.671 a 33.173 milioni), che riguarda in misura ridotta la parte corrente (da 12.375 a 11.806 milioni), ma essenzialmente il conto capitale (da 53.295 a 21.367 milioni).

La discesa è frenata dallo sviluppo dei residui provenienti dalla competenza (da 46.399 a 55.436 milioni), da ricondurre esclusivamente al conto capitale (da 18.989 a 29.206 milioni), mentre la parte corrente registra un ulteriore ripiegamento (da 27.410 a 26.230).

I residui di stanziamento complessivi salgono da 10.908 a 18.412 milioni e praticamente coincidono con quelli relativi alle operazioni finali di bilancio (che passano da 10.908 a 18.411 milioni), considerato che sul titolo III "rimborso delle passività finanziarie" le somme accantonate sotto forma di resti passano da 6.471 milioni ad uno soltanto. E' da aggiungere che per il terzo anno consecutivo non è stato attivato il decreto di rideterminazione dei residui di stanziamento da parte del Presidente del Consiglio, che dovrebbe costituire un utile strumento di programmazione e di selezione degli interventi.

La progressione dei residui di stanziamento è sospinta dall'andamento dei residui del conto capitale (da 8.902 a 15.113 milioni), ma in leggera crescita risultano anche quelli di parte corrente (da 2.817 a 3.299 milioni). La parte di gran lunga prevalente è costituita dalla quota dei residui di stanziamento provenienti dalla competenza (16.057 milioni).

L'87,1 per cento dei residui passivi complessivi (inclusi quelli riferiti al "rimborso delle passività finanziarie") è concentrato su solo sette Ministeri: Economia e Finanze (41.546 milioni); Sviluppo economico (11.828 milioni); Infrastrutture (6.256 milioni); Lavoro e previdenza sociale (6.110 milioni); Università e ricerca (5.998 milioni); Interno (5.231 milioni); Difesa (3.479 milioni).

3.10.2. La situazione nel settore dei trasferimenti

Forte è stata l'influenza sul settore dei trasferimenti del nuovo regime delle perenzione dei residui propri di conto capitale. Il volume di tali residui si contrae del 16,6 per cento (da 85.998 a 71.702 milioni), ma costituisce oltre l'80 per cento dello stock dei residui inerenti alle operazioni finali di bilancio.

Il taglio è, ovviamente, pressoché tutto concentrato sul conto capitale (da 56.937 a 43.186 milioni), mentre sulla parte corrente la discesa appare limitata (da 29.061 a 28.517 milioni).

Cedono nettamente i residui relativi ai "trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche" (da 52.736 a 40.222 milioni).

La quota prevalente – seppure fortemente ridimensionata – è concentrata sulla voce Amministrazioni locali (da 40.090 a 27.265 milioni). Al loro interno risultano in calo sia i resti

delle Regioni (da 24.871 a 16.906) sia quelli relativi a Comuni e Province (da 9.749 a 5.431 milioni). Cede anche la quota degli "organismi previdenziali" (da 9.084 a 7.311). Tornano, invece, ad incrementarsi i residui verso le Amministrazioni centrali (da 3.562 a 5.539 milioni).

Arretrano, altresì, i residui accumulati sui "trasferimenti alle imprese (da 22.539 a 12.357 milioni), per effetto del drastico calo che ha interessato il conto capitale (da 19.976 a 10.152 milioni).

In controtendenza risulta l'evoluzione dei residui per i "altri trasferimenti in conto capitale" che lievitano da 9.357 a 16.801 milioni.

Cresce la consistenza dei residui sui "trasferimenti a famiglie e istituzioni sociali private (da 609 a 1.058 milioni), spinta dai resti di parte corrente (da 387 a 884 milioni).

S'incrementano i residui sui trasferimenti all'estero (da 757 a 1263 milioni), trainati dal conto capitale (da 408 a 818 milioni).

3.10.3. La situazione dei residui di stanziamento

Si è già evidenziato il balzo (+68,3 per cento) dei residui di stanziamento riferiti alle operazioni finali di bilancio (da 10.908 a 18.411 milioni).

Il 78,9 per cento di quest'ultimo importo riguarda il settore dei trasferimenti, che ha quasi raddoppiato il proprio ammontare (da 7.476 a 14.472 milioni).

Al suo interno la quota maggiore riguarda gli "altri trasferimenti in conto capitale", che espongono una impennata del 149,5 per cento (da 4.067 a 10.146 milioni).

Salgono i resti inerenti ad "Amministrazioni pubbliche" (da 1.317 a 2.067 milioni), nel cui ambito si registra, peraltro, una situazione differenziata. Si incrementano le somme accantonate per le Amministrazioni centrali (da 150 a 1.116 milioni) e per gli enti previdenziali (da 27 a 335 milioni), mentre quasi si dimezzano quelle relative alle Amministrazioni locali (da 1.140 a 614 milioni). In particolare, in quest'ultimo aggregato i residui di stanziamento delle Regioni passano da 227 a 375 milioni e quelli del Comuni e Province registrano una forte contrazione (da 891 a 108 milioni).

Un calo meno pronunciato registrano le somme accantonate sui trasferimenti alle imprese (da 2.007 a 1.841 milioni). Salgono, per contro, i residui di stanziamento per i trasferimenti all'estero e alle famiglie (da 85 a 460 milioni).

Al netto dei trasferimenti, la parte preponderante dei residui di stanziamento di parte corrente si riferisce alla categoria I "redditi da lavoro dipendente"(che passa da 2.127 a 2.788 milioni). Solo 159 milioni sono accumulati su ulteriori tre categorie ("altre uscite correnti", "consumi intermedi" e "imposte pagate sulla produzione").

Al di là della quota relativa ai trasferimenti, i residui di stanziamento sul conto capitale s'incrementano per quanto riguarda gli "investimenti fissi lordi" (da 662 a 839 milioni), mentre si riducono con riferimento alle "acquisizioni di attività finanziarie" (da 266 a 109 milioni).

L'84,9 per cento dei residui risultanti sulla spesa finale è rappresentato da soli quattro Ministeri: Economia e finanze (8.946 milioni); Sviluppo economico (5.143 milioni); Università e ricerca (972 milioni) e Infrastrutture (536 milioni).

3.11. Andamento della spesa dei Ministeri

Come si è detto all'inizio di questo paragrafo, quest'anno la Corte ha ristrutturato la propria relazione, a seguito dell'introduzione della nuova classificazione del bilancio. Nella parte speciale infatti, l'analisi per ministeri viene sostituita dall'analisi per missioni e programmi. Al fine di evitare eventuali sovrapposizioni, in questa sede sono formulate solo sintetiche notazioni sui ministeri, con esclusivo riferimento agli andamenti generali della spesa.

Per ogni ministero, inoltre, nel citato Volume II vengono evidenziate le maggiori criticità gestionali, desumibili dall'attività di auditing finanziario-contabile e dall'esito degli accertamenti diretti effettuati dalla Corte sull'affidabilità dei dati esposti nel rendiconto.

3.11.1. Ministero dell'economia e della finanze

Il dicastero, che riveste un'importanza strategica nell'ambito del bilancio anche in relazione alle risorse amministrate, ha adeguato nel 2007 la sua azione di perseguimento dello sviluppo, dell'equità fiscale e del risanamento dei conti al contesto di riferimento, conseguendo sostanzialmente – a giudizio del proprio Servizio di controllo interno – i risultati strategici attesi.

La direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione, sulla base di una pianificazione ispirata alle priorità politiche, ha definito 27 obiettivi strategici (tutti conseguiti con un indicatore sintetico di avanzamento superiore all'80 per cento) e 126 obiettivi operativi. Va notato che il SECIN individua, in taluni casi, la causa dell'avanzamento inferiore al 100 per cento nei riflessi derivanti dal comma 507 dell'articolo unico della legge finanziaria 2007, che ha ridotto le risorse rendendo necessaria la revisione degli obiettivi.

La dimensione della massa impegnabile gestita raggiunge nel 2007 il livello di 299.388,5 milioni, pari al 57,2 per cento dell'intero bilancio. Trattasi di una caratteristica strutturale del dicastero, la cui compatibilità con una razionale e aggiornata ripartizione delle competenze e delle responsabilità tra i Ministeri di spesa va approfondita, in un contesto amministrativo in continua evoluzione alla ricerca di un equilibrato assetto che tenga conto delle riforme istituzionali in corso, anche in relazione all'avvenuta innovazione strutturale del bilancio in senso funzionale.

Altra caratteristica della gestione è la netta prevalenza dei trasferimenti ad altri soggetti, comprensivi delle "risorse proprie CEE", (153.862 milioni, i quattro quinti di parte corrente) e degli interessi (76.499 milioni), partite che raggiungono complessivamente circa il 77 per cento della massa impegnabile.

La gestione di competenza mostra elevati utilizzi delle disponibilità, superiori in media al 90 per cento, con accentuazione nella parte corrente. In tale ultimo ambito, si nota il non completo utilizzo delle dotazioni per consumi intermedi, coincidenti generalmente con oneri di funzionamento della struttura amministrativa, che danno luogo ad economie relativamente sensibili, dell'ordine del 10 per cento. La circostanza potrebbe indicare l'esistenza di ulteriori margini di contenimento nel settore.

Altra notazione, che sembra avere carattere strutturale, sono gli scarsi utilizzi degli ammortamenti e delle altre spese correnti, con impegni del 15-20 per cento della massa

impegnabile; in tali casi, potrebbe essere risolutivo un deciso miglioramento dei criteri di determinazione di tali oneri, in sede di formazione o di variazioni di bilancio.

Problematica analoga si presenta nell'anomala formazione di economie di importo assolutamente rilevante sui capitoli afferenti la gestione del debito pubblico, per quanto attiene al rimborso dei prestiti (titolo III): oltre 30 miliardi di euro. Una valutazione più puntuale sull'entità della spesa in fase di previsione di bilancio si impone, atteso che la particolare tipologia, influenzata dall'andamento dei mercati finanziari nel segmento dei titoli di Stato, non pare sia sufficiente per giustificare una così rilevante differenza tra dotazioni ed effettive esigenze gestionali.

La gestione di cassa presenta un elevato coefficiente di utilizzo medio della massa spendibile, intorno all'80 per cento, con notevole diversità tra parte corrente (85,3 per cento) e conto capitale (47,3 per cento). Ove si consideri, più propriamente, il rapporto dei pagamenti con le autorizzazioni, la situazione si presenta sostanzialmente accentuata, con una incidenza media che supera l'87,2 per cento, in gran parte riferibile alla spesa corrente (90,7 per cento).

Quanto alla gestione dei residui, si nota una sensibile diminuzione tra quelli iniziali (39.685,1 milioni) e finali (37.809 milioni), per effetto essenzialmente dei nuovi termini di conservazione in bilancio dei residui propri di conto capitale disposto dalla legge finanziaria per il 2008, la cui applicazione ha trasferito nel conto del patrimonio notevoli partite per perenzione amministrativa, soprattutto nei contributi agli investimenti a favore di enti pubblici e imprese. Viceversa, va sottolineato l'anomalo andamento dei residui relativi agli altri trasferimenti in conto capitale, che passano dagli iniziali 4.493,3 milioni a 11.459,9 milioni; l'incremento si riferisce soprattutto ai residui di stanziamento di nuova formazione.

3.11.2. Ministero dello sviluppo economico

Al dicastero, istituito con il decreto legge n. 181 del 2006 in luogo del precedente Ministero delle attività produttive, è affidato il compito dell'azione di rilancio della competitività del sistema-Paese, anche attraverso le due principali tipologie di intervento avviate con la legge finanziaria del 2007: sostegno dell'apparato produttivo mediante misure fiscali per l'abbattimento dei costi, la promozione degli investimenti e l'azione di riequilibrio territoriale; programma di interventi di innovazione industriale nelle aree individuate dalla finanziaria.

La direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per il 2007, emanata con decreto ministeriale del 30 marzo 2007, ha individuato le seguenti priorità politiche:

- interventi per favorire la competitività ;
- riforma della strumentazione delle politiche industriali;
- incremento dell'efficienza energetica, concorrenza delle reti di trasporto e sviluppo delle fonti rinnovabili;
- programmazione e coordinamento della politica regionale;
- interventi per lo sviluppo e la coesione territoriale;
- tutela del consumatore e utente;
- apertura dei mercati e contenimento dei prezzi finali al consumo.
- miglioramento della produttività.

Nell'esercizio 2007, il dicastero ha gestito una massa impegnabile di oltre 10.297 milioni, quasi il 3,4 per cento del totale. Gran parte delle dotazioni ha riguardato spese in conto capitale (oltre 9.936,7 milioni), relative essenzialmente a trasferimenti, concentrati nel fondo da ripartire per gli interventi nelle aree sottoutilizzate e nei fondi per gli interventi agevolativi alle imprese; di minore dimensione risultano gli investimenti diretti e i trasferimenti ad enti pubblici.

La parte corrente evidenzia spese di funzionamento per circa 218 milioni, poco meno della metà destinati al personale.

Nonostante il netto miglioramento nello strategico comparto dei fondi per le aree sottoutilizzate e per gli incentivi alle imprese, la gestione di competenza mostra indicatori di utilizzo della massa impegnabile in sensibile calo, sia nel conto capitale che nella parte corrente. Con riferimento a quest'ultima, va evidenziato il rilevante peso delle economie nelle spese per consumi intermedi, non impegnate per circa un terzo; la circostanza potrebbe indicare l'esistenza di ulteriori margini per il contenimento delle spese di funzionamento.

La gestione di cassa mostra una sostanziale stabilità degli indicatori di utilizzo della massa spendibile e un sensibile incremento dei pagamenti in rapporto alle dotazioni disponibili di conto capitale.

Gli effetti dei nuovi termini di perenzione dei residui propri di conto capitale, disposti dalla legge finanziaria 2008, si sono fatti particolarmente sentire nella gestione dei residui, che

costituiscono una parte importante del complessivo rendiconto dello Stato. Rispetto all'inizio dell'esercizio, infatti, i residui diminuiscono di circa il 46 per cento, passando da 21,8 a 11,8 miliardi; la flessione è concentrata, ovviamente, nel conto capitale, agendo in particolare sui contributi agli investimenti alle imprese e agli enti pubblici. Accanto a questo fenomeno, va segnalata anche la maggiore velocità di smaltimento dei residui propri.

3.11.3. Ministero del lavoro e della previdenza sociale

Lo spacchettamento del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha provocato, nel 2006, non pochi inconvenienti di ordine organizzativo e gestionale, legati all'utilizzo dell'istituto dell'"avvalimento".

Ciò si è riflesso nella sostanziale impossibilità di presentare due distinti consuntivi per i neo istituiti Ministeri, cosicché la totalità della gestione (compresa quella del Ministero della solidarietà sociale) è stata rappresentata nell'ambito del Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Non è stato emanato il regolamento di riordino del ministero.

Tale situazione non è risultata priva di effetti sulla stessa gestione del 2007 e, in particolare, sulla consistenza dei residui passivi iniziali.

In tale contesto gli stanziamenti definitivi del Ministero del lavoro e della previdenza sociale costituiscono solo una quota di quelli riferiti in precedenza all'unitario Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Le dotazioni finali di competenza corrispondono a 57.957 milioni e le autorizzazioni di cassa a 58.579 milioni, giovandosi anche delle assegnazioni di risorse, in corso di esercizio, derivanti dall'utilizzo dell'extragettito (994 e 1.010 milioni).

L'incidenza degli stanziamenti di competenza – quasi tutti concentrati sulla parte corrente – è pari all'11,3 per cento della spesa finale di bilancio.

A consuntivo gli impegni effettivi ammontano a 57.504 milioni, mentre i pagamenti totali si cifrano in 55.848 milioni.

La gestione della parte corrente di competenza è in misura preponderante assorbita dai trasferimenti (55.900 milioni) e per la restante quota destinata alle spese di personale e ai consumi intermedi (per un complesso di 388 milioni). Un andamento non dissimile presenta la gestione di cassa. Sul complesso dei pagamenti ben 54.318 milioni si riferiscono ai trasferimenti, mentre 382 milioni riguardano spese di personale e consumi intermedi.

Sul versante di conto capitale gli impegni ammontano a 1.182 milioni ed i pagamenti totali a 1.109 milioni. Per la quasi totalità si tratta di spese di trasferimento (rispettivamente 1.171 e 1.085 milioni).

La quota residua (poco più di 11 e 23 milioni) concerne gli investimenti fissi lordi.

Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale si conferma come un centro di trasferimento di risorse e, sotto questo profilo, non interessato da rilevanti criticità gestionali.

Le maggiori problematiche riguardano i capitoli-fondo in materia di occupazione e, soprattutto, il Fondo per l'occupazione, che non alimentano altri capitoli di bilancio, ma risultano direttamente operativi. La gestione di quest'ultimo fondo – destinato al perseguimento di specifiche finalità - è stata ancora caratterizzata dall'utilizzazione di somme residue per interventi emergenziali, mentre si sono registrati accantonamenti superiori alla metà degli stanziamenti.

In presenza di talune incertezze sulla effettiva entità della massa spendibile, l'indicatore più sicuro, in termini di cassa, è costituito dall'incidenza dei pagamenti rispetto alle dotazioni di competenza (92,9 per cento). Gli impegni sulla competenza mostrano un rapporto pari al 99,2 per cento.

Diminuiscono del 12,6 per cento (da 6.989 a 6.110 milioni) i residui passivi, la cui quantificazione iniziale può essere oggetto, come si è detto, di qualche oscillazione. Il calo è dovuto fondamentalmente alla più stringente normativa sulla perenzione dei residui propri di conto capitale, che ha portato alla eliminazione di 1.585 milioni di residui accumulati sulla categoria XXII "contributi agli investimenti alle Amministrazioni pubbliche" e di 10 milioni relativi agli investimenti fissi lordi.

3.11.4. Ministero della giustizia

L'assetto del dicastero non è stato interessato dal riordino degli apparati ministeriali intervenuto nel 2006. La stessa gestione 2007 si colloca in un quadro di stabilità ordinamentale ed organizzativa. Non è stato emanato il regolamento di organizzazione del ministero.

Sul piano finanziario pressoché stazionari (-0,3 per cento) risultano gli stanziamenti definitivi di competenza (8.128 milioni), mentre le autorizzazioni di cassa (8.748 milioni) registrano un incremento del 4,7 per cento.

Scende leggermente l'incidenza delle dotazioni di competenza sul totale della spesa finale di bilancio (dall'1,7 all'1,6 per cento). Tenuto conto dei residui di stanziamento iniziali il dicastero ha avuto a disposizione una massa impegnabile di 8.362 milioni. La parte largamente maggioritaria degli stanziamenti di competenza (95,9 per cento) si riferisce alla parte corrente.

A consuntivo gli impegni effettivi totali sulla massa impegnabile ammontano a 7.431 milioni, gli impegni effettivi a 7.197 milioni e i pagamenti complessivi a 7.758 milioni.

La gestione della parte corrente (7.227 e 7.550 milioni) è in gran parte assorbita dalle spese di personale (5.132 e 5.074 milioni) e dai consumi intermedi (1.078 e 1.404 milioni), peraltro sottostimati per l'accumulo di rilevanti debiti pregressi accumulati nel corso degli ultimi anni. Ciò non solo nell'area delle spese di giustizia, retta da particolari meccanismi contabili e procedurali, ma anche nel campo ordinario dell'acquisizione di beni e servizi. Si tratta di un fenomeno che va arginato (o meglio rimosso), per evitare il ripetersi di "operazioni gestionali parallele", palesemente incompatibili con la disciplina del bilancio.

Su questo versante qualche segnale positivo sembra, comunque, emergere a fine 2007.

Non trascurabile è poi l'entità dei trasferimenti correnti ad "amministrazioni pubbliche" (227 e 276 milioni) e a "famiglie e istituzioni sociali private" (442 e 445 milioni). La spesa in conto capitale si identifica con gli "investimenti fissi lordi" (102 e 207 milioni).

Peggiora nettamente il rapporto tra impegni effettivi e stanziamenti definitivi (dal 95,1 all'88,5 per cento), negativamente influenzato dagli esiti sia della parte corrente che del conto capitale.

Per contro la gestione di cassa presenta un miglioramento dell'indicatore di utilizzo della massa spendibile (da 75,7 a 77,4 per cento), favorito, peraltro, dall'evoluzione del solo indice di parte corrente (da 80,1 a 82,7 per cento).

Diminuisce del 26,7 per cento la consistenza dei residui passivi (da 1.898 a 1.392 milioni). Il calo è dovuto, per una ridotta quota, ai nuovi termini di conservazione dei residui propri di conto capitale.

3.11.5. Ministero degli affari esteri

Non è stato toccato, se non marginalmente, l'assetto del Ministero degli affari esteri dalle misure di ricomposizione degli apparati ministeriali intervenute nel 2006. In tale ambito di

continuità si è svolta anche la gestione del 2007. Con d.P.R. n. 258 del 2007 è stato emanato il regolamenti di organizzazione del Ministro.

Grazie alla forte evoluzione degli stanziamenti in corso d'esercizio (da 2.283 a 3.279 milioni), in gran parte dovuta alle manovre di utilizzo dell'extragettito, le previsioni definitive di competenza aumentano la propria incidenza sul totale di bilancio (dallo 0,48 allo 0,64 per cento).

Anche le autorizzazioni di cassa hanno registrato un analogo andamento previsionale (passando da 2.320 a 3.301 milioni). Gli stanziamenti di competenza sono pressoché integralmente destinati alla parte corrente (99,6 per cento).

A consuntivo gli impegni effettivi ammontano a 2.993 milioni, mentre i pagamenti totali corrispondono a 3.010 milioni.

La gestione della parte corrente di competenza è assorbita per il 62,6 per cento dai trasferimenti all'estero, destinatari delle misure di espansione della spesa adottata in corso d'anno.

Essi ammontano a 1.868 milioni, importo questo coincidente anche per i pagamenti. A poco più del 25 per cento si commisurano gli oneri per i "redditi da lavoro dipendente" (754 e 763 milioni), mentre la restante quota riguarda per oltre l'8 per cento i consumi intermedi e per il 4 per cento i trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche e famiglie.

La spesa in conto capitale, come si è detto, praticamente marginale, si riferisce pressoché esclusivamente agli investimenti fissi lordi.

L'elemento di maggiore criticità continua a riguardare la rendicontazione delle spese sostenute all'estero dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, anche se significativo appare il processo di revisione delle procedure contabili avviato nel 2007 e tendente ad accrescere l'autonomia gestionale degli uffici all'estero e, nel contempo, la responsabilità dei funzionari delegati.

Peggiora il rapporto tra impegni effettivi e stanziamenti definitivi (dal 92,5 al 91,3 per cento), mentre si eleva nettamente il coefficiente di utilizzo della massa spendibile (dal 76,5 all'81,5 per cento).

In controtendenza, rispetto all'andamento generale di bilancio, si incrementano del 12 per cento i residui passivi (da 413 a 461 milioni).

3.11.6. Ministero della pubblica istruzione

Nel corso dell'esercizio 2006 il Ministero della pubblica istruzione – da poco unificato con il Ministero dell'Università e della ricerca – è tornato ad assumere una autonoma connotazione. Nel consuntivo dello stesso anno, peraltro, la quasi totalità (98 per cento) degli oneri dell'ex Ministero unitario sono stati rappresentati nel Ministero della pubblica istruzione, in connessione con la gestione in "avvalimento" da esso svolta anche per il Ministero dell'università e della ricerca.

Tale situazione non è risultata priva di effetti sulla stessa gestione del 2007 e, in particolare, sulla consistenza dei residui passivi iniziali. Ciò rende difficoltoso un effettivo confronto tra le risultanze del 2007 e quelle dell'esercizio precedente. Con d.P.R. n. 260 del 2007 è stato emanato il regolamenti di organizzazione del ministero.

Gli stanziamenti definitivi di competenza – grazie ad una evoluzione previsionale di 2.185 milioni, in parte collegata alle misure di utilizzo dell'extragettito e allo stesso provvedimento di assestamento – si sono ragguagliati a 44.359 milioni (pari all'8,6 per cento dell'intero bilancio). D'altra parte, le autorizzazioni di cassa, inizialmente pari a 42.407 milioni, si sono consolidate nell'importo di 45.241 milioni. Il dicastero ha avuto, comunque, a disposizione una massa impegnabile di 44.880 milioni. A consuntivo gli impegni effettivi totali su quest'ultimo aggregato si commisurano a 43.402. Gli impegni effettivi sulla competenza si ragguagliano a 42.884 milioni ed i pagamenti totali a 43.029 milioni.

La gestione del Ministero è assorbita per il 99,8 per cento dalla spesa corrente (42.908 milioni).

La parte largamente maggioritaria riguarda, come di consueto, la spesa di personale (38.353 milioni), cui sono associati oneri IRAP per 2.346 milioni. Impegni per 1.424 milioni si riferiscono ai consumi intermedi, mentre i trasferimenti incidono per un complesso di 656 milioni. Non dissimile risulta l'andamento della cassa. I redditi da lavoro dipendente – oltre all'IRAP per 2.383 milioni – registrano erogazioni per 38.347 milioni; i pagamenti relativi ai consumi intermedi e ai trasferimenti ammontano rispettivamente a 1.418 e a 732 milioni.

La marginale spesa di conto capitale (75 e 89 milioni) riguarda i "contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche" (52 e 50 milioni) e gli "investimenti fissi lordi" (23 e 38 milioni).

Si è formalmente pressoché azzerato (meno di due milioni) il fenomeno delle eccedenze di spesa che aveva caratterizzato gli esercizi precedenti ed, in particolare, la gestione del 2006 (oltre 3.200 milioni). Su tale esito ha influito, peraltro, l'utilizzazione di parte delle risorse assegnate al termine dell'esercizio dal Ministero dell'economia e delle finanze per l'attuazione del CCNL del comparto scuola (biennio economico 2006-2007), mentre gli arretrati e l'aggiornamento degli stipendi sono stati pagati nel mese di febbraio 2008. Ne sono derivate minori economie sul rendiconto 2007 per 309 milioni, che possono così configurarsi come una sostanziale eccedenza di spesa. Si pone, in ogni caso, l'esigenza che siano avviati gli interventi concreti per superare le carenze programmatiche e le difficoltà derivanti dalla mancanza di efficaci raccordi informativi tra gli uffici periferici dell'amministrazione ed il dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che ha il compito di provvedere all'approntamento delle necessarie disponibilità finanziare.

Una positiva novità è costituita, per altro verso, dalla differente modalità di finanziamento degli istituti scolastici, con cui si è superata l'intermediazione degli uffici scolastici regionali e di quelli provinciali, che aveva in precedenza comportato rilevanti inconvenienti operativi e contabili, nonchè un accumulo di debiti fuori bilancio.

Il rapporto fra gli impegni e gli stanziamenti di competenza è pari al 96,7 per cento - dopo l'anomalo valore del 105,1 per cento segnato nel precedente esercizio - mentre l'indice dei pagamenti totali sulla massa spendibile sale dall'87,4 al 94,3 per cento.

L'esito della gestione ha determinato una riduzione del 28,5 per cento dei residui passivi (scesi da 1.283 a 918 milioni).

3.11.7. Ministero dell'interno

Marginali aggiustamenti funzionali sono derivati per il ministero dell'Interno dalle misure di riordino degli apparati ministeriali varati nel 2006.

Assetto ed attribuzioni sono rimasti sostanzialmente immodificati nel 2007. Non è stato emanato il regolamento di riordino del ministero.

Nonostante variazioni di bilancio per 2.030 milioni – in parte dovute alle manovre espansive adottate in corso d'anno (428 milioni) e all'assestamento di bilancio (203 milioni) – risultano in calo gli stanziamenti definitivi di competenza (da 28.311 a 26.693 milioni). E' per questo che le dotazioni inerenti alla spesa finale fanno segnare una minore incidenza sul

bilancio dello Stato (dal 5,9 al 5,25). Anche sul versante della cassa si evidenzia lo stesso andamento previsionale. Le autorizzazioni di cassa si commisurano a 27.141 milioni e – pur scontando variazioni accrescitive per 2.484 milioni – sono inferiori al valore segnato nel 2006 (28.356 milioni).

Tenuto conto dei residui di stanziamento iniziali il dicastero ha avuto a disposizione una massa impegnabile di 27.047 milioni.

A fine esercizio gli impegni effettivi totali assunti sulla massa impegnabile si ragguagliano a 26.116 milioni e gli impegni effettivi sulla competenza ammontano a 25.762 milioni, mentre i pagamenti si attestano sul livello di 25.479 milioni.

La gestione della parte corrente di competenza (23.234 milioni) assorbe circa il 90 per cento delle risorse ministeriali. Essa è pressoché interamente mobilitata dai trasferimenti (per un complesso di 13.541 milioni), dagli oneri di personale (7.589 milioni) e dai consumi intermedi (1.492 milioni).

Il dato dei consumi intermedi non è comunque esaustivo della reale attività gestionale, considerando che in questa Amministrazione si sono venuti accumulando debiti pregressi di rilevante consistenza finanziaria. Tale tendenza è venuta emergendo, recentemente, anche per oneri accessori al personale. Penalizzanti per l'operatività del dicastero si sono rilevate le forti limitazioni delle entrate riassegnabili anche se tale situazione in corso d'anno è stata superata ad opera del decreto legge n. 81 (convertito con legge 127 del 2007) che ha rimosso per il solo 2007 il tetto alle riassegnazioni stesse.

Il profilo gestionale della cassa non è dissimile, per quanto riguarda la parte corrente, da quello descritta per la competenza. I pagamenti totali essenzialmente riguardano: trasferimenti (12.949 milioni), redditi da lavoro dipendente (7.629 milioni) e consumi intermedi (1.475 milioni).

Il conto capitale (2.528 milioni di impegni effettivi e 2.824 milioni di pagamenti) si riferisce sostanzialmente ai contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche (1.860 e 1.974 milioni) e agli investimenti fissi lordi (667 e 850 milioni).

Si deteriora il rapporto sia degli impegni totali sulla massa impegnabile (dal 97,6 al 96,6 per cento) che degli impegni effettivi sugli stanziamenti definitivi di competenza (dal 97,6 al 96,5 per cento).

Resta stabile, invece, il coefficiente di utilizzo della massa spendibile (74 per cento).

Si restringe del 32,5 per cento l'ammontare dei residui passivi (da 7.743 a 5.230 milioni), ma tale esito è influenzato dal nuovo termine di perenzione dei residui propri di conto capitale. Gli impegni perenti ammontano a 2.853 milioni e concernono prevalentemente i contributi agli investimenti alle Amministrazioni pubbliche (2.579 milioni). Gli altri 274 milioni eliminati si riferiscono agli investimenti fissi lordi

3.11.8. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

Con legge n. 233 del 2006, il dicastero ha assunto la nuova denominazione, ampliando la sua azione alla tutela del mare, in applicazione alla Convenzione di Barcellona.

Con la direttiva del 27/12/2006 sono stati fissati gli indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali del Ministro per l'attività amministrativa e per la gestione. In particolare, le priorità politiche da realizzarsi nel 2007 venivano così individuate:

- interventi modificativi al decreto legislativo n. 152 del 2006, recante norme in materia ambientale;
- azioni in forma coordinata con regioni ed enti locali per la tutela delle acque, la difesa del suolo e la lotta alla desertificazione;
- tutela del territorio attraverso la pianificazione, la valorizzazione della biodiversità e della fauna;
- rilancio e valorizzazione dei parchi nazionali;
- tutela ambientale e preservazione del mare;
- riordino del processo di gestione del ciclo dei rifiuti;
- promozione degli interventi diretti a garantire la prevenzione e la riduzione integrata dell'inquinamento;
- promozione e sviluppo delle attività di comunicazione istituzionale;
- riorganizzazione del Ministero.

Le previsioni iniziali di competenza, pari a 1.409,3 milioni, si ragguagliavano a fine esercizio a 1.597,6 milioni, con un incremento di oltre il 13 per cento. Tenuto conto dei residui di stanziamento, la massa impegnabile di 1.743,3 milioni, risulta a fine esercizio utilizzata per

l'88 per cento, con 1.536,5 milioni. Rispetto al precedente esercizio, la gestione presenta una sostanziale stabilità dell'indicatore degli impegni totali, interamente da riferire al maggior utilizzo dei residui di stanziamento, atteso che gli stanziamenti di competenza risultano impegnati solo per l'88,7 per cento, con una sensibile flessione rispetto al 2006 (92,7 per cento).

Notevolmente minore si manifesta l'utilizzo della massa spendibile (residui iniziali più previsioni definitive di competenza) in termini di effettivi pagamenti: 1.372,9 milioni su 3.624,9, pari al 37,9 per cento; ove si tenga conto, più propriamente, delle autorizzazioni definitive di cassa, i pagamenti non superano comunque il livello del 64,6 per cento.

La gestione di cassa - nonostante il significativo incremento delle autorizzazioni rispetto alla massa spendibile, passate dal 50,3 per cento del 2006 al 58,7 per cento del 2007 – presenta indicatori di utilizzo in diminuzione rispetto all'anno precedente: l'incidenza dei pagamenti totali si flette rispetto alle autorizzazioni di cassa (dal 68,1 al 64,6 per cento), così come i pagamenti di competenza, rispetto agli impegni effettivi (dal 60,3 al 57,8 per cento), e rispetto agli stanziamenti definitivi (dal 55,9 al 51,3 per cento).

I residui a fine esercizio presentano una notevole flessione rispetto a quelli iniziali: 1.325,8 milioni a fronte di 2.027,3 milioni, esclusivamente per effetto dell'applicazione dei nuovi termini di perenzione dei residui propri, da sette a tre anni, disposti dalla legge finanziaria per il 2008.

La massa impegnabile risulta distribuita in maniera piuttosto uniforme tra i sette centri di responsabilità amministrativa, coincidenti con le direzioni generali e il gabinetto.

Sotto il profilo della composizione strutturale, la gestione del 2007 ha riguardato per tre quarti spese di conto capitale, allocate in gran parte nelle categorie XXII e XXIII - "contributi agli investimenti" (871,2 milioni, 712,9 dei quali effettivamente impegnati).

Nell'ambito delle spese correnti, emergono consumi intermedi per 202,2 milioni, che hanno dato luogo nel complesso ad economie per oltre il 10 per cento; tali economie suscitano qualche perplessità in quanto interessano le già precedentemente falcidiate dotazioni per spese di funzionamento.

Le altre spese correnti riguardano essenzialmente trasferimenti, destinati per lo più ad enti pubblici, per oltre 151,4 milioni.

Una notazione specifica merita il fondo rotativo per il finanziamento di misure di riduzione delle immissioni dei gas ad effetto serra, di cui al cap 7981[75], gestito dalla direzione per la ricerca ambientale e lo sviluppo e allocato nelle acquisizioni di attività finanziarie – cat. 31. L'intervento, disposto dal comma 160 dell'art. unico della legge finanziaria 2007, prevede l'istituzione presso la Cassa Depositi e Prestiti di un Fondo rotativo per finanziare le misure finalizzate ad applicare il Protocollo di Kyoto, con risorse pari a 200 milioni di euro per ciascuno degli anni del triennio 2007-2009, peraltro già ridotte a 190 milioni per il biennio successivo al 2007.

L'impegno contabile avvenuto a favore della Cassa depositi e prestiti, in base a specifica convenzione, ha consentito solo l'avvio delle procedure per l'attivazione dell'importante intervento, che tuttavia non è stato erogato, dando luogo interamente a residui.

Va infine sottolineato che le notate difficoltà della gestione di cassa evidenziano, in particolare, una preoccupante permanenza su livelli molto bassi dei pagamenti a favore dei beneficiari di contributi agli investimenti, per la gran parte a favore di amministrazioni pubbliche, e ciò tenuto anche conto dell'ampia disponibilità delle relative autorizzazioni.

3.11.9. Ministero delle infrastrutture

Il decreto-legge n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 233 del 2006, nel prevedere una redistribuzione delle competenze ed una revisione delle strutture ministeriali, ha, tra l'altro, soppresso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e contestualmente istituito il Ministero delle infrastrutture ed il Ministero dei trasporti. Con il recente decreto-legge n. 85 del 2008, il nuovo Governo ha ritenuto di avviare un'operazione inversa, procedendo al riaccorpamento con il dicastero dei trasporti, anche in applicazione della legge finanziaria 2008. E' il caso di dire che l'operazione "spacchettamento" è durata, in sostanza, il solo esercizio finanziario 2007.

Il dPCM del 5 luglio 2006 ha individuato i compiti e le articolazioni ministeriali. Con d.P.R. n. 254 del 2007, è stato emanato il regolamento di organizzazione del Ministero.

---

[75] Il Fondo finanzia misure per installazione di impianti di microcogenerazione diffusa ad alto rendimento elettrico e termico; installazione di impianti di piccola taglia per l'utilizzazione delle fonti rinnovabili per la generazione di elettricità e calore; sostituzione dei motori elettrici industriali con potenza superiore a 45 Kw con motori ad alta efficienza; l'incremento dell'efficienza negli usi finali dell'energia nel settori civile e terziario; l'eliminazione delle emissioni di protossido di azoto dai processi industriali; interventi strutturali sulla mobilità urbana, progetti pilota di ricerca e sviluppo di nuove tecnologie e di nuove fonti di energia a basse emissioni o ad emissioni zero.

La direttiva sugli indirizzi generali dell'azione amministrativa e sulla gestione per il 2007 è stata emanata il 5 marzo 2007, provvedendo all'assegnazione degli obiettivi e delle risorse, al monitoraggio dell'attività anche mediante un sistema integrato dei controlli strategico, di gestione e di contabilità economica per centri di costo.

La massa impegnabile gestita dal dicastero è stata, nel 2007, di 6.915,2 milioni, pari al 2,3 per cento dell'intero bilancio statale, e risulta concentrata nel conto capitale per oltre i nove decimi. In tale ambito, prevalgono i contributi agli investimenti a favore di amministrazioni pubbliche (3.307,2 milioni) e di imprese (1.239,2 milioni), mentre tra le spese correnti si evidenziano i trasferimenti ad amministrazioni pubbliche e imprese (447 milioni), oltre agli oneri di funzionamento (217 milioni). L'utilizzo di tali disponibilità si attesta, nel complesso, su livelli elevati, circa il 90 per cento, con una sensibile accelerazione rispetto al precedente esercizio. La spesa corrente raggiunge un livello del 95,1 per cento, mentre quella in conto capitale si ferma all'89,5 per cento.

La gestione di cassa mostra un incremento dell'utilizzo della massa spendibile, che passa dal precedente 33,5 al 37,3 per cento. Ove si considerino le effettive autorizzazioni di cassa (8.648 milioni), i pagamenti evidenziano incidenze notevolmente più elevate, attestandosi complessivamente su 5.406,3 milioni (62,5 per cento, valore identico al precedente esercizio). La dinamica appare più accentuata per la parte corrente.

Circa la gestione dei residui, va segnalata la rilevanza degli effetti derivanti dalla riduzione dei termini di conservazione dei residui propri di conto capitale disposta dalla legge finanziaria per il 2008, che ha comportato una flessione di tali poste contabili di oltre il 25,5 per cento rispetto all'inizio dell'esercizio: da 8.395,1 a 6.256,5 milioni.

3.11.10. Ministero delle comunicazioni

L'atto di indirizzo e di programmazione dell'attività del dicastero è stato emanato soltanto il 16 maggio 2007, contestualmente alla formale assegnazione dei mezzi finanziari, con un anomalo ritardo che non può non aver influito sugli andamenti gestionali.

La massa impegnabile gestita è ammontata a soli 294,6 milioni, pari a meno dell'uno per mille rispetto all'intero bilancio dello Stato: è un dato strutturale che di per sé fornisce sufficienti elementi di razionalità alla scelta del legislatore dell'ultima legge finanziaria favorevole ad una notevole compressione del numero degli incarichi ministeriali con portafoglio, che ha indotto il nuovo Governo ad un opportuno accorpamento nel nuovo dicastero dello sviluppo economico.

Circa tre quarti della spesa attengono alla parte corrente, con netta prevalenza dei trasferimenti alle imprese (oltre 140 milioni) e delle spese di funzionamento (108,1 milioni). Gli interventi di conto capitale riguardano essenzialmente contributi agli investimenti alle imprese (40 milioni) e investimenti diretti (38,1 milioni).

La gestione di competenza presenta elevati indici di utilizzo delle disponibilità, superiori generalmente al 90 per cento, come nel precedente esercizio. Anche gli indici dei pagamenti rispetto alle autorizzazioni di cassa si manifestano su livelli notevolmente superiori alla media.

Per quanto attiene ai residui, si manifesta anche in questo dicastero una notevole flessione, rispetto al 2006, di quelli in conto capitale, a seguito dei nuovi termini di perenzione amministrativa.

3.11.11. Ministero della difesa

Tale dicastero non è stato interessato dalle misure di spacchettamento degli apparati ministeriali adottate nel 2006. La gestione del 2007 si è svolta, pertanto, nel segno della continuità ordinamentale ed operativa. Non è stato emanato il regolamenti di riordino del ministero.

Gli stanziamenti definitivi (22.443 milioni) di competenza del Ministero sono aumentati del 9,3 per cento, quasi due punti e mezzo al di sopra del dato medio registrato nell'evoluzione delle dotazioni della spesa finale.

Aumenta dal 4,3 al 4,4 per cento l'incidenza delle risorse assegnate al Ministero sul totale di bilancio.

Il dicastero ha avuto a disposizione, comunque, una massa impegnabile di 22.596 milioni.

La parte largamente prevalente delle dotazioni era costituita dalla spesa corrente (19.319 milioni), che peraltro ricomprende al suo interno, sulla base di convenzioni internazionali, anche una quota degli oneri di investimento.

A consuntivo gli impegni effettivi totali sulla massa impegnabile corrispondono a 21.721 milioni, gli impegni effettivi a 21.569 milioni ed i pagamenti complessivi a 22.096 milioni.

Il dato saliente della gestione è tuttora segnato dall'utilizzo diffuso delle contabilità speciali, che comporta non poche criticità nel quadro di conoscenza della spesa periferica, anche se iniziative per migliorare la situazione sono state attivate nel corso del 2007.

Particolarmente penalizzanti, come viene dettagliatamente analizzato nel volume II, si sono mostrate, per l'operatività di alcuni settori dell'Amministrazione, le forti limitazioni al livello delle entrate riassegnabili.

La gestione del Ministero è pressoché integralmente concentrata – sia sulla competenza che sulla cassa - su tre categorie di spesa: redditi da lavoro dipendente (14.552 e 14.482 milioni), consumi intermedi (2.717 e 3.161 milioni) ed investimenti fissi lordi (3.049 e 3.213 milioni).

Peggiora il rapporto fra impegni effettivi e stanziamenti definitivi di competenza (dal 98,6 al 96,1 per cento).

Per contro la gestione di cassa evidenzia un miglioramento dell'indicatore di utilizzo della massa spendibile (dal 79,7 all'81,1 per cento), sospinto dal più favorevole andamento del conto capitale (dal 38,9 al 59,3 per cento).

Diminuisce di oltre un quarto lo stock dei residui complessivi, solo parzialmente favorito dai nuovi termini di perenzione dei residui propri di conto capitale (390 milioni).

3.11.12. Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

L'assegnazione dei mezzi finanziari è avvenuta, con decreto ministeriale del 10 gennaio 2007, contestualmente all'indicazione degli obiettivi strategici da parte del Ministro, nell'ambito delle seguenti priorità politiche definite in seno al Governo:

- riduzione della spesa;
- visibilità dei risultati;
- sostegno alle imprese;
- difesa e valorizzazione delle produzioni;
- tracciabilità delle produzioni;
- *governance* del territorio.

Per ciascuna priorità, sono stati indicati obiettivi strategici propri di ciascun centro di responsabilità ovvero intersettoriali; indicatori di carattere finanziario o di altro tipo sono stati associati a ciascuno di tali obiettivi, come strumenti di valutazione delle *performances*. Infine, è stato disposto il monitoraggio a cadenza quadrimestrale da parte del servizio di controllo interno.

Il dicastero si colloca nella fascia delle strutture amministrative aventi una significativa incidenza sul bilancio statale, avendo gestito nel 2007 mezzi finanziari, in termini di massa impegnabile, superiori a 2.211 milioni (0,45 per cento del totale), dei quali circa i tre quinti afferenti al conto capitale, concentrati nei contributi agli investimenti a favore di imprese (541,3 milioni) e di enti pubblici (272,5 milioni), nonché in investimenti diretti (338 milioni).

Nell'ambito delle spese correnti, si evidenziano oneri di funzionamento per oltre 635 milioni, sui quali incide il personale in maniera preponderante (oltre 500 milioni); il resto riguarda essenzialmente trasferimenti ad imprese ed enti pubblici.

La gestione di competenza non sembra evidenziare particolari problematiche, con elevati indici di utilizzo delle disponibilità, che presentano, rispetto al precedente esercizio, *performances* migliori per le spese correnti e lievemente più contenute per il conto capitale. In tale quadro complessivo, una certa dissonanza si manifesta in relazione alle relativamente elevate economie di spese per consumi intermedi, che generalmente riguardano acquisti di beni e servizi per il funzionamento della struttura amministrativa. L'entità di tali economie, quasi 6,9 milioni, potrebbe significare l'esistenza di ulteriori margini di contenimento di tali spese.

Anche la gestione di cassa presenta indicatori di utilizzo delle relative autorizzazioni in linea con gli andamenti consolidati; rispetto al precedente esercizio, si evidenzia una lieve flessione per la parte corrente, in parte compensata dalla altrettanto lieve accelerazione dei pagamenti in conto capitale.

La gestione dei residui risente in maniera massiccia dell'applicazione dei nuovi termini di perenzione amministrativa dei residui propri di conto capitale, disposti dalla legge finanziaria per il 2008. I residui del comparto mostrano infatti una notevole flessione in valore assoluto a fine 2007, ragguagliandosi a 1.389,6 milioni rispetto ai 1.676,7 iniziali.

3.11.13. Ministero per i beni e le attività culturali

Il dicastero è stato riorganizzato, nel decorso esercizio, in attuazione del decreto legge n. 262, convertito dalla legge n. 286 del 2006.

L'azione amministrativa per il 2007 è stata programmata con direttiva del 26 aprile, individuando, sulla base delle linee di intervento definite a livello governativo, le priorità politiche e, nel loro ambito, gli obiettivi strategici e quelli operativi di ciascun centro di responsabilità. Le priorità politiche sono:

- il coordinamento col settore turistico per la crescita culturale del "sistema Italia";
- la qualità, l'efficacia e la modernizzazione della struttura amministrativa;
- la razionalizzazione della spesa;
- il miglioramento dei sistemi di sicurezza.

La direttiva affida al Servizio di controllo interno il compito di eventuale riprogrammazione degli obiettivi e di monitoraggio generale delle attività operative, anche attraverso il controllo di gestione e la valutazione dei dirigenti.

Nel 2007, la gestione ha riguardato una massa impegnabile di 2.314,3 milioni, con un'incidenza di appena lo 0,4 per cento sul bilancio, concentrata nella parte corrente e riguardante in gran parte (1.116 milioni) spese di funzionamento della struttura amministrativa, sopratutto personale. La restante parte corrente attiene essenzialmente a trasferimenti ad enti pubblici (378,1 milioni), a famiglie e ad imprese. Nel conto capitale, prevalgono gli investimenti diretti (336,5 milioni) e i contributi agli investimenti ad imprese (154,9 milioni), a famiglie (108,7 milioni) e ad enti pubblici (58,3 milioni).

Sotto il profilo della competenza, l'utilizzo della massa impegnabile è avvenuto su livelli sostenuti, con sensibile prevalenza della parte corrente, che sfiora il 90 per cento, rispetto alle spese in conto capitale (77,5 per cento). Nell'ambito delle spese correnti, spicca il basso indice di utilizzo delle dotazioni per consumi intermedi, che danno luogo ad economie per oltre il 21 per cento della massa impegnabile. La circostanza potrebbe indicare l'esistenza di ulteriori ampi margini di contenimento e di razionalizzazione complessiva in tale strategico comparto, che si riferisce generalmente ad oneri di funzionamento dell'apparato amministrativo.

Su livelli più limitati appare la gestione di cassa, con l'accentuazione della notata prevalenza della parte corrente; i pagamenti complessivi si ragguagliano a poco più del 50 per cento della massa spendibile, con il 74 per cento per le spese correnti e appena il 31 per cento per il conto capitale. Ove si tenga più opportunamente conto delle autorizzazioni di cassa, gli indicatori cambiano notevolmente, mostrando un rapporto dell'83,2 per cento nel complesso, con una sostanziale coincidenza tra parte corrente e conto capitale, il che farebbe propendere per una valutazione positiva della gestione di cassa.

Quanto ai residui, ha inciso sulla gestione in maniera sensibile la riduzione dei termini di conservazione per perenzione amministrativa dei residui propri di conto capitale, disposta dalla legge finanziaria per il 2008: i residui finali, infatti, risultano di 1.273 milioni, rispetto agli iniziali 2.093,4, con una flessione di circa il 40 per cento.

3.11.14. Ministero della salute

La spesa sanitaria è, come è noto, completamente regionalizzata, per cui le risorse allocate sullo stato di previsione del Ministero della salute risultano invero marginali.

Si rammenta, inoltre, che il Ministero non è stato direttamente coinvolto nel diverso accorpamento delle competenze ministeriali avvenuto nel 2006. Non è stato emanato il regolamento di organizzazione del Ministro.

Sullo stesso bilancio di competenza dello Stato l'incidenza della spesa del dicastero è appena dello 0,35 per cento e non si discosta sostanzialmente da quella registrata nel 2006.

In termini assoluti, peraltro, gli stanziamenti definitivi di competenza passano da 1.576 a 1.817 milioni e le autorizzazioni finali di cassa da 2.055 a 2.600 milioni.

Sulla competenza le previsioni iniziali esponevano anzi un calo rispetto alle previsioni definitive dell'anno precedente. Il recupero è in parte dovuto alla seconda manovra di utilizzo dell'extragettito (196 milioni).

Tenuto conto dei residui di stanziamento iniziali il dicastero ha avuto a disposizione una massa impegnabile di 1.996 milioni.

A consuntivo gli impegni effettivi totali sulla massa impegnabile si commisurano a 1886 milioni, gli impegni effettivi sulla competenza a 1.737 milioni ed i pagamenti totali a 1481 milioni.

La gestione è pressoché integralmente concentrata sulla parte corrente (97 per cento del totale). Su tale comparto oltre il 72 per cento delle risorse è destinata ai trasferimenti (1.285 milioni), il 15 per cento ai consumi intermedi (253 milioni) e poco più del 7 per cento (circa 120 milioni) ai redditi da lavoro dipendente.

La spesa in conto capitale è in misura preponderante assorbita dai "contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche" (48 milioni).

Le caratteristiche gestionali nel Ministero si traducono, sostanzialmente, in una attività di mero trasferimento di fondi che non presenta particolari elementi di criticità. Nel 2007, peraltro, taluni profili problematici sul piano strettamente gestionale sono emersi in occasione degli interventi legati alla unificazione delle sedi del Ministero, in prospettiva della quale si sono anche generati debiti fuori bilancio per occupazione "*sine titulo*" di alcuni locali.

Migliora nettamente il rapporto tra impegni effettivi e stanziamenti definitivi (dal 90,9 al 95,6 per cento), mentre si deteriora il tasso di utilizzo della massa spendibile (da 49,3 al 44,8 per cento), con il contemporaneo cedimento di tutti gli altri indicatori di cassa, a fronte di un sostenuto incremento delle autorizzazioni di cassa sulla massa spendibile (dal 66,5 al 78,7 per cento).

Diminuiscono del 21 per cento i residui passivi (da 1.488 a 1.175 milioni), per effetto esclusivamente del nuovo termine di perenzione dei residui propri di conto capitale, in base al quale sono stati tagliati residui per 551 milioni, per la quasi totalità (546 milioni) riferiti "ai contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche".

3.11.15. Ministero dei trasporti

La struttura ministeriale trova il suo fondamento nel cosidetto "spacchettamento" ai sensi della legge n. 233, di conversione del decreto legge n. 181, del 2006. La complessa operazione di ripartizione ha interessato, in pratica, il solo esercizio 2007, poiché il nuovo esecutivo, anche in linea con quanto previsto con la legge finanziaria 2008, ha provveduto nelle scorse settimane ad avviare l'accorpamento con il Ministero delle infrastrutture, recuperando sostanzialmente la precedente organizzazione amministrativa del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ai sensi del decreto legge n. 85 del 2008.

Per il 2007, gli indirizzi generali per l'attività amministrativa e per la gestione sono stati stabiliti con direttiva del 15 febbraio 2007, assegnando gli obiettivi strategici e operativi e le connesse risorse ai centri di responsabilità, nell'ambito delle priorità politiche e delle linee guida individuate con il precedente atto di indirizzo del 18 ottobre 2006.

La gestione 2007 ha riguardato una massa impegnabile di 4.763,5 milioni, dei quali oltre i due terzi interessanti la parte corrente. I trasferimenti ad enti pubblici (1.233,8 milioni) e ad imprese (687 milioni) costituiscono la parte preponderante dell'aggregato, unitamente alle spese di funzionamento (1.166 milioni, di cui 698 per il personale). Nel conto capitale emergono i contributi agli investimenti a favore di imprese (692,4 milioni) e di enti pubblici (522 milioni), nonchè gli investimenti diretti (405,4 milioni).

In termini di competenza, la gestione presenta elevati indicatori di utilizzo delle disponibilità, sia per le spese correnti che per quelle di capitale. Unica notazione di rilievo appare con riguardo alle spese per consumi intermedi, che danno luogo a sensibili economie di circa il 2 per cento delle disponibilità; il che farebbe pensare all'esistenza di ulteriori margini di contenimento per tali oneri, nonostante le riduzioni già apportate negli anni più recenti.

Anche la gestione di cassa ha dato luogo ad elevati volumi di pagamenti, sia in rapporto alla massa spendibile che con riguardo alle autorizzazioni; maggiormente accentuato si mostra il livello delle erogazioni per le spese correnti.

Infine, i residui finali si situano su un livello di 3.156,5 milioni, leggermente al di sopra della consistenza iniziale. La circostanza indica la scarsa incidenza per tale dicastero della norma sui nuovi termini di conservazione dei residui propri di conto capitale introdotta dalla legge finanziaria 2008.

3.11.16. Ministero dell'università e della ricerca

Con l'avvio della precedente legislatura si è proceduto ad una nuova separazione delle aree funzionali dell'istruzione e dell'università e della ricerca, con l'istituzione di due distinti Ministeri.

Dopo la transitoria soluzione del precedente esercizio, in cui il consuntivo del Ministero dell'Università e della ricerca – anche per effetto della gestione in avvalimento per suo conto svolta dal Ministero della pubblica istruzione – ha rappresentato appena il 2 per cento degli oneri dell'ex Ministero unitario, si riflettono finalmente sul consuntivo 2007 del dicastero gli effetti gestionali dello spacchettamento effettuato nel 2006.

Ciò rende disagevole il confronto tra le risultanze del 2007 e quelle del 2006, dopo aver inciso sulla stessa consistenza dei residui passivi iniziali. Con d.P.R. n. 260 del 2007 è stato emanato il regolamenti di organizzazione del ministero.

Gli stanziamenti definitivi di competenza corrispondono a 11.370 milioni (2,22 per cento del totale di bilancio) e quelli di cassa a 12.061 milioni.

A consuntivo gli impegni effettivi risultano pari a 10.143 milioni, mentre i pagamenti totali raggiungono l'importo di 11.063 milioni.

La tipologia di spesa prevalente si riferisce a trasferimenti di fondi alle Università, agli Enti di ricerca ed agli Istituti di alta cultura che caratterizza anche i rapporti finanziari e contabili fra centro e periferia.

La gestione del Ministero è per tre quarti assorbita dalla parte corrente (8.486 milioni), con una incidenza largamente maggioritaria della spesa di trasferimento (8.043 milioni), alimentata, soprattutto, dalle risorse destinate al Fondo per il finanziamento ordinario delle Università (7.167 milioni). Impegni per 384 milioni riguardano i redditi da lavoro dipendente; altri 33 milioni interessano i consumi intermedi.

Dal lato della cassa il profilo gestionale è sostanzialmente analogo. I trasferimenti mostrano un flusso di 8.264 milioni. I pagamenti per il personale e per i consumi intermedi si ragguagliano rispettivamente a 392 e 34 milioni.

D'altra parte, circa il 99 per cento degli impegni e dei pagamenti di conto capitale (1.657 e 2.346 milioni) concerne i trasferimenti in favore di Amministrazioni pubbliche, imprese ed estero. Nell'ambito del primo aggregato figurano le risorse assegnate al Fondo per l'edilizia universitaria e le grandi attrezzature scientifiche (65 milioni di impegni e pagamenti).

Al di là di specifici profili di criticità, evidenziati nell'appendice al presente capitolo, va rilevata, sul piano generale, la mancata omogeneità di redazione dei conti consuntivi delle Università. Ciò rende problematica la costruzione del conto consolidato del Sistema universitario, che resta cruciale per la *governance* di questa importante area di finanza pubblica.

Significativa risulta la contrazione (-20,29 per cento) del volume dei residui passivi (passati da 7.254 a 5.998 milioni). La discesa dei resti è favorita dall'applicazione dei nuovi termini di perenzione dei residui propri di conto capitale, che hanno prodotto un taglio di 1.519 milioni, distribuito sulle categorie XXII "contributi agli investimenti alle Amministrazioni pubbliche" (407 milioni), XXIII "contributi agli investimenti ad imprese" (868 milioni) e XXXI "acquisizioni di attività finanziarie" (244 milioni).

3.11.17. Ministero della solidarietà sociale

Le considerazioni di ordine generale svolte per il Ministero del lavoro e della previdenza sociale valgono anche per il Ministero della solidarietà sociale, istituito nel 2006 in sede di spacchettamento del Ministero delle politiche sociali. Non è stato emanato il regolamenti di organizzazione del ministero.

Difficoltà di carattere organizzativo ed operativo non hanno consentito la presentazione di un autonomo consuntivo al termine dell'esercizio 2006 e ciò si è riflesso sul conto dei residui iniziali del 2007, in dipendenza anche della gestione in avvalimento svolta dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

La descritta situazione non consente un effettivo confronto fra le risultanze del 2007 con quelle dell'esercizio precedente.

La stessa separazione delle competenze rispetto all'ex Ministero unitario poggia su elementi distintivi di incerta definizione, peraltro ora superati dal ritorno al modello del Ministero delle politiche sociali.

Gli stanziamenti definitivi di competenza risultano pari a 17.551 milioni e quelli di cassa raggiungono il valore di 18.022 milioni, grazie anche alle variazioni disposte con la legge di assestamento (rispettivamente 303 e 788 milioni).

A consuntivo gli impegni effettivi (17.530 milioni) e i pagamenti totali (17.707 milioni) incidono sulla spesa finale di bilancio per poco più del 3,5 per cento.

La gestione di competenza è praticamente concentrata sulla parte corrente e per il 99,7 per cento riguarda il settore dei trasferimenti (17.473 milioni), che hanno come quasi esclusivo destinatario l'INPS. A circa 32 milioni ammontano gli impegni per i redditi da lavoro dipendente e per i consumi intermedi, mentre 25 milioni sono ricompresi fra le "altre uscite correnti".

Analogo profilo gestionale emerge per la cassa, al cui interno i trasferimenti si commisurano a 17.674 milioni e i pagamenti riguardanti le prime due categorie di bilancio superano di poco i 22 milioni.

Profili di criticità di natura procedurale sono emersi nell'esercizio 2007 con riferimento alla ripartizione del Fondo nazionale per le politiche sociali, che costituisce la principale fonte di finanziamento delle politiche stesse.

Lo smaltimento degli stanziamenti definitivi di competenza è pari al 99,9 per cento, mentre i pagamenti totali sulla massa spendibile esprimono un rapporto del 97,02 per cento.

Si registra, infine, un calo del 39 per cento dei residui passivi (da 698 a 426 milioni).

3.11.18. Ministero del commercio internazionale

Il Ministero è stato istituito con il decreto legge n. 181 del 2006, in sede di "spacchettamento" delle funzioni del dicastero delle attività produttive; l'esercizio 2007 è stato, in sostanza, il suo primo anno di attività autonoma.

In linea con la direttiva del Presidente del Consiglio del 12 marzo 2007, il Ministro ha emanato il 30 marzo un atto di indirizzo che ha individuato le seguenti priorità politiche:

internazionalizzazione incentrata soprattutto sulle piccole e medie imprese;

attività promozionale orientata alla valorizzazione del *made in Italy;*

politica commerciale attraverso lo sviluppo e la conclusione di negoziati multilaterali e bilaterali e la difesa commerciale;

protezione dei prodotti nazionali e contrasto alla contraffazione;

riorganizzazione interna, anche in attuazione della legge finanziaria.

Il dicastero si pone come una componente di dimensione minima del bilancio dello Stato, avendo gestito nel 2007 una massa impegnabile di soli 284,3 milioni, meno dello 0,5 per mille

del totale. Valgono, in proposito, le medesime considerazioni svolte per il Ministero delle comunicazioni, circa la piena condivisione della Corte del processo di accorpamento disposto dalla legge finanziaria per il 2008 e posto in essere dal nuovo esecutivo.

Circa i quattro quinti della spesa gestita attengono alla parte corrente, in gran parte relativi a trasferimenti ad enti pubblici (162,4 milioni) e imprese (32 milioni), nonché a spese di funzionamento della struttura (29 milioni). Le spese in conto capitale riguardano contributi agli investimenti ad enti pubblici (29,3 milioni) e all'estero (16,9 milioni), nonché investimenti diretti (14 milioni).

Sia la gestione di competenza che quella di cassa presentano indici notevolmente superiori alla media, con particolare accentuazione per le spese correnti. Unica notazione da sottolineare appare l'entità delle economie in rapporto alla massa impegnabile, che raggiunge il livello anomalo di poco meno del 30 per cento delle disponibilità nei consumi intermedi, generalmente spese di funzionamento, sulla cui insufficienza ad assicurare l'operatività minima dell'azione amministrativa si sono tuttavia concentrate le valutazioni dei dirigenti responsabili della gestione.

I residui presentano una notevole flessione nella parte corrente e una sostanziale stabilità nel conto capitale, rispetto al precedente esercizio, in relazione soprattutto allo smaltimento dei trasferimenti correnti ad enti pubblici. Nel complesso, essi si riducono del 27 per cento, a soli 170,7 milioni.

3.12. Analisi della spesa per missioni

3.12.1. Un quadro complessivo della gestione della spesa nel decorso esercizio è fornito dall'analisi per missioni, effettuata sulla base dell'aggregazione di primo livello adottata a partire dal corrente esercizio 2008, la cui trasposizione nel consuntivo 2007 è stata effettuata sostanzialmente sulla base della metodologia seguita nelle elaborazioni di raffronto con l'esercizio precedente in sede di disegno di legge concernente il bilancio a legislazione vigente per il 2008, con la collaborazione della Ragioneria generale dello Stato e in stretto contatto con le amministrazioni.

Dall'analisi emerge, anzitutto, che la gestione ha riguardato una massa impegnabile di spese finali ammontante a 523.448,2 milioni, oltre a rimborso di prestiti per 197.629 milioni.

Con riferimento alle spese finali, le missioni più rilevanti risultano, nell'ordine, *Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali* (103.199 milioni, pari al 19,7 per cento); *Debito pubblico*, limitatamente al servizio relativo (76.134,4 milioni, il 14,5 per cento); *Politiche previdenziali* (66.273,9 milioni, il 12,7 per cento); *Politiche economico- finanziarie e di bilancio* (62.344,9 milioni, l'11,9 per cento); *Istruzione scolastica* (43.963,9 milioni, l'8,4 per cento). Queste cinque missioni coprono, da sole, oltre i due terzi (67,2 per cento) della gestione.

Seguono, a distanza, le spese per l'*Italia in Europa e nel mondo* (25.233,6 milioni, il 4,8 per cento); per i *Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia* (24.716,4 milioni, il 4,7 per cento); la *Difesa e sicurezza del territorio* (22.285,6 milioni, il 4,3 per cento); il *Diritto alla mobilità* (13.040,4 milioni, il 2,5 per cento); l'*Ordine pubblico e sicurezza* (10.568,5 milioni, il 2 per cento). Il restante 14,5 per cento si distribuisce, in dimensioni molto variabili, tra le residue 24 missioni: si va da 8.687 milioni dell'*Istruzione universitaria*, ai soli 395,8 milioni destinati all'*Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio*.

La descritta situazione di estrema variabilità dimensionale delle missioni potrebbe, ad avviso della Corte, costituire oggetto di utili approfondimenti in sede di revisione delle stesse, anche nell'ambito della complessiva razionalizzazione dell'ordinamento contabile, tenendo conto da un lato dell'esigenza di salvaguardare una linea di corrispondenza con la classificazione COFOG adottata sul piano internazionale ed europeo, dall'altro della necessaria tendenziale compatibilità con le strutture amministrative cui è demandato il compito di perseguire le finalità individuate attraverso la concreta attività gestionale.

3.12.2. Il già notato complessivo utilizzo della massa impegnabile nella gestione di competenza, che si pone sul livello del 92,2 per cento, in limitata flessione rispetto al precedente esercizio, si distribuisce in maniera molto diversificata nelle singole missioni, assumendo valori elevatissimi,prossimi al 100 per cento, per le *Politiche previdenziali*, per gli *Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri,* per il *Turismo*, per le *Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali*, per l'*Istruzione.* Valori minimi si riscontrano, invece, per lo *Sviluppo e riequilibrio territoriale* (circa il 36 per cento), per la *Regolazione dei mercati* e per l'*Energia e diversificazione fonti energetiche.*

Un dato che potrebbe apparire singolare sembra emergere per la missione *Fondi da ripartire*, che per sua natura non dovrebbe dar luogo a impegni, in quanto dovrebbe accogliere

oneri destinati ad essere distribuiti sulle altre missioni nel corso della gestione mediante variazioni di bilancio. Risultano, invece, impegni per circa un quarto della massa impegnabile (più propriamente, massa ripartibile), per un importo in valore assoluto di tutto rilievo: 1.861,5 milioni. In realtà, trattasi di impegni contabili assunti soltanto al fine di consentire la conservazione in bilancio quali residui di stanziamento di importi utilizzabili nel successivo esercizio, essenzialmente il fondo per i contratti del personale statale.

La medesima missione *Fondi da ripartire* presenta economie per il 40,9 per cento delle dotazioni impegnabili (oltre 3.144 milioni), concentrate in massima parte nel Ministero dell'economia e delle finanze e riguardanti cospicue quote dei fondi per spese obbligatorie e impreviste (495 milioni), per le elezioni (465 milioni), per i contratti (448 milioni) etc.. Al riguardo, non può non rilevarsi che una più accurata previsione delle dotazioni avrebbe consentito senza dubbio un contenimento dell'anomala entità delle economie.

3.12.3. Sotto il profilo della cassa, la complessiva gestione ha dato luogo ad un utilizzo della massa spendibile pari, come si è visto, al 76,2 per cento, lievemente al di sotto del dato corrispondente del precedente esercizio (77,3 per cento).

Rispetto al dato medio, le missioni che mostrano coefficienti di utilizzo nettamente superiori sono, principalmente, l'*Istruzione scolastica* (95 per cento), le *Politiche previdenziali* (91,5 per cento), il servizio del *Debito pubblico* (88,3 per cento), i *Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia* (86,7 per cento), l'*Italia in Europa e nel mondo (86,5 per cento)*; viceversa, gli interventi che manifestano bassi livelli di utilizzo della massa spendibile sono, nell'ordine, la *Ricerca e innovazione* (22,3 per cento), lo *Sviluppo e riequilibrio territoriale* (23,5 per cento), l'*Energia e diversificazione delle fonti energetiche* (27,2 per cento), la *Competitività e sviluppo delle imprese* (28,5 per cento).

Ove si tenga conto, più propriamente, del rapporto tra pagamenti e autorizzazioni di cassa, rispetto al dato medio relativo alle spese finali (89 per cento, anch'esso in flessione rispetto al 2006), le missioni più "efficienti" risultano l'*Istruzione scolastica* (97 per cento), le *Politiche previdenziali* (96,7 per cento), lo *Sviluppo e riequilibrio territoriale* (97,3 per cento), l'*Istruzione universitaria* (96,2 per cento); quelle con maggiori difficoltà di utilizzo appaiono l'*Energia e diversificazione delle fonti energetiche* (35,2 per cento), la *Casa e assetto urbanistico* (56,2 per cento), il *Soccorso civile* (59,8 per cento), le *Comunicazioni* (60,7 per cento).

3.12.4. Uno sguardo, infine, alla gestione dei residui, fa emergere che la già notata flessione tra residui iniziali e finali, da 112 a 88,6 miliardi – da attribuire in gran parte agli effetti della riduzione dei termini di conservazione in bilancio dei residui propri di conto capitale – si riflette in modo molto diversificato tra le 34 missioni.

Sono, naturalmente, le missioni caratterizzate da maggiori quote di residui del conto capitale ad evidenziare le più rilevanti flessioni tra inizio e fine esercizio: *Tutela della salute* (-67,9 per cento), *Competitività e sviluppo delle imprese* (-58,9 per cento), *Istruzione scolastica* (-52,3 per cento), *Diritto alla mobilità* (-47,8 per cento), *Ricerca e innovazione* (-42,7 per cento), *Tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici* (-42,2 per cento).

4. Il conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei Ministri

4.1. Considerazioni generali e raccordo con il bilancio dello Stato

Il conto consuntivo della Presidenza del Consiglio dei Ministri viene trasmesso alla Corte dei conti, "ai fini del referto annuale", unitamente all'invio dello stesso ai Presidenti delle Camere (ai sensi dell'art. 13, comma 6, del dPCM 9 dicembre 2002 recante la *"Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri"*).

L'analisi delle risultanze contabili e finanziarie nella relazione sul Rendiconto generale dello Stato, in coerenza al citato disposto normativo, si fonda sistematicamente sulla interazione programmatica e di bilancio. Tale interazione acquista ulteriore spessore in relazione alla parallela evoluzione normativa ed attuativa sia dell'articolazione del bilancio dello Stato per *missioni* e per *programmi*, come definiti dalla manovra per il 2008, sia della disciplina di bilancio interna alla Presidenza del Consiglio. Di tale raccordo si è tenuto conto nella impostazione del conto finanziario 2007 e della relazione di accompagnamento, che opera una rilettura in tal senso delle risultanze contabili, anche a seguito di una specifica indicazione della Corte, intesa a consentire una più chiara ed unitaria lettura dei dati di bilancio.

La generale nuova configurazione del bilancio dello Stato per *missioni* e per *programmi*, nel rendere più evidenti i nessi con il conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei Ministri, pone in risalto la parallela crescita delle risorse destinate a nuovi compiti che la hanno interessata, a partire dal DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, che ha fortemente inciso sulle sue competenze e sulle correlate risorse. Si osserva, al

riguardo, che, se, in base al DL 16 maggio 2008, n. 85, si è operato, nella legislatura appena avviata, in via generale, un ritorno al disegno tracciato dal d.lgs. n. 300 del 1999, in coerenza a quanto stabilito dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008, art. 1, commi 376-377), per quanto concerne la Presidenza del Consiglio dei Ministri, appare in larga parte confermato l'innesto di rilevanti competenze, in particolare con riguardo alle politiche per la famiglia, i giovani e lo sport, il turismo, le cui risorse incidono sensibilmente sulla stessa architettura contabile. Nel rinviare al capitolo di questa relazione appositamente dedicato a "*Il ruolo guida della Presidenza del Consiglio dei Ministri: indirizzi programmatici e raccordi amministrativi*" ed agli ulteriori approfondimenti settoriali con riferimento alle missioni e ai programmi specificamente previsti (dettagliatamente ripresi nel vol. II), si opera qui il quadro generale di raccordo delle risultanze contabili e finanziarie.

Va segnalato, sul versante normativo, che il dPCM 4 luglio 2007 ha apportato significative modifiche al citato decreto del 9 dicembre 2002: da un lato ha modificato l'articolo 6, comma 3, stabilendo che l'ufficio bilancio e ragioneria della Presidenza trasmetta il progetto di bilancio "redatto sulla base del disegno di legge del bilancio dello Stato presentato alle Camere e tenuto conto delle eventuali note di variazione al momento intervenute"; dall'altro, in maniera coerente con la nuova impostazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi, ha aggiunto, alla dizione "unità previsionali di base", le parole "missioni/programmi". A tale indirizzo è seguita, nel conto finanziario 2007, una rivisitazione innovativa dei dati di bilancio, articolati, a consuntivo, seppur in via sperimentale, anche per missioni/programmi. In base a tale aggregazione la (unica) missione di riferimento - denominata "*Unità di indirizzo politico ed amministrativo del Governo*" - comprende 13 programmi, ciascuno dei quali ricondotto ad uno o più centri di responsabilità. Tale innovazione, pur sperimentale, consente una lettura aggregata dei dati riferiti anche a più centri di responsabilità, come nel caso del *Coordinamento delle politiche relative agli affari regionali e autonomie locali,* che riguarda sia il C.d.R. 2 (Conferenza Stato-Regioni), che il C.d.R. 7 (Affari Regionali); analogo raccordo concerne il *Coordinamento delle politiche relative ai rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali,* che comprende i due diversi centri di responsabilità, ed il *Coordinamento delle politiche relative alle riforme e l'innovazione nella P.A.*, che comprende sia il C.d.R: 6 (Funzione pubblica), che il C.d.R. 12 (Innovazione e tecnologie).

Nel prendere atto di tale positivo approccio, da sviluppare in maniera più puntuale, anche in correlazione ai dati finanziari del preventivo 2008 ed ai raccordi con i profili organizzativi, resi più complessi dalla mutevole articolazione degli apparati, come esposto nel successivo

paragrafo, si riporta il prospetto riepilogativo del consuntivo per missione e programmi, come rappresentato nel conto finanziario 2007.

Tavola 2.2

Presidenza del Consiglio Dei Ministri

MISSIONE : UNITA' DI INDIRIZZO POLITICO ED AMMINISTRATIVO DEL GOVERNO		*totale = 4.280.151.619**
PROGRAMMI	**CENTRI DI RESPONSABILITA'**	**Totale**
Coordinamento dei servizi istituzionali e generali della PCM	1. Segretariato generale	505.571.648
Coordinamento delle politiche relative agli affari regionali e autonomie locali	2. Conferenza Stato- Regioni 7. Affari Regionali	35.368.557
Coordinamento delle politiche relative ai rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali	3. Rapporti con il Parlamento 5. Riforme istituzionali	12.355.281
Coordinamento delle politiche europee	4. Politiche comunitarie	11.274.630
Coordinamento delle politiche relative alle riforme e l'innovazione nella P.A.	6. Funzione pubblica 12. Innovazione e tecnologie	205.086.370
Coordinamento delle politiche relative alle pari opportunità	8. Diritti e pari opportunità	31.148.512
Coordinamento delle attività di informazione, comunicazione delle politiche relative al prodotto editoriale	9. Informazione ed editoria	537.996.813
Attuazione del programma di Governo	10. Attuazione e programma di governo	6.092.129
Coordinamento delle politiche relative alla protezione civile	13. Protezione civile	2.058.845.229
Coordinamento delle politiche relative alla famiglia	16. Politiche per la famiglia	314.488.868
Coordinamento delle politiche relative ai giovani e attività sportive	17. Politiche giovanili ed attività sportive	322.885.936
Coordinamento delle politiche per lo sviluppo e competitività del turismo	18. Sviluppo e competitività del turismo	234.752.352
Coordinamento delle politiche per la programmazione economica e della politica economica	19. Programmazione e coordinamento della politica economica	4.285.294

**Nota : i valori riportati sono in termini di impegni*

Nella direzione di una maggiore flessibilità, si pone anche una altra modifica apportata al decreto che disciplina l'autonomia contabile e finanziaria della Presidenza, con riguardo alle variazioni al bilancio: si dispone, infatti, che "eventuali limiti di spesa disposti dalla legge operano sulla spesa complessiva delle varie tipologie considerate. Ai sensi dell'articolo 1, comma 422, della legge 296/2006, tali limiti possono essere superati dai singoli centri di responsabilità e di spesa mediante compensazione su altri capitoli del bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri che presentino le necessarie disponibilità. In tal caso sui decreti di

variazione di bilancio sono indicati i capitoli sui quali viene data compensazione. Nessuna compensazione può comunque essere operata a carico di capitoli di parte capitale o riferiti ad autorizzazione di spesa finalizzate". Si rammenta che la citata disposizione della legge finanziaria per il 2007 dispone - con una modifica apportata all'articolo 8 del decreto legislativo 303/1999 ("Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri") - che all'attuazione di disposizioni legislative recanti limiti per specifiche categorie di spesa si provveda con decreti del Presidente del Consiglio, in modo da assicurare, nel sistema dell'autonomia contabile e di bilancio e dandone adeguata evidenza, l'invarianza in termini di fabbisogno e di indebitamento netto dei risultati previsti dalle stesse disposizioni legislative.

Il bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio per l'anno 2007, approvato con decreto del Presidente del Consiglio 12 dicembre 2006, aveva previsto entrate globali pari a 3.676.635.224 euro, già comprensive di una quota dell'avanzo di esercizio degli anni precedenti (25.000.000 euro). Esso si basava su una previsione iniziale di entrate provenienti dal bilancio dello Stato indicate nel relativo d.d.l. (atto Senato 1184-ter) in 3.651.635.224 euro. Tali risorse risultano poi definite, a seguito dell'approvazione della manovra di bilancio, in un ammontare pari a 3.774.807.224 euro di stanziamenti iniziali di competenza allocati nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, come risulta dalla successiva tavola, che include (a partire dagli stanziamenti definitivi di competenza 2007) anche l'unità di base UPB 3.2.10.7 (conto capitale) "Celebrazioni"[76].

[76] Cfr. capitolo 7438 (UPB 3.2.10.7), per "Somme da destinare alla realizzazione di opere interventi ed iniziative connessi alle celebrazioni per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia".

Tavola 2.3

	Stanziamenti iniziali di competenza 2006	Stanziamenti iniziali di competenza 2007	Stanziamenti definitivi di competenza 2007	Impegni 2007	Pagamenti di competenza 2007	Stanziamenti iniziali di competenza 2008
UPB 3.1.5.2 Presidenza del Consiglio dei Ministri	304.302.000	976.323.537	1.346.002.792	1.341.381.977	603.577.660	433.882.000
UPB 3.1.5.14 Editoria (parte corrente)	351.790.000	371.926.000	430.426.000	427.435.638	427.435.638	297.988.000
UPB 3.1.5.15 Protezione civile (parte corrente)	40.180.000	78.864.000	83.869.087	23.869.087	0	39.341.000
UPB 3.1.5.16 Servizio civile nazionale	207.760.000	256.128.000	296.128.000	296.128.000	0	253.422.000
UPB 3.1.5.22 Enit (parte corrente)		50.271.000	49.081.968	49.081.968	49.081.698	49.994.000
UPB 3.2.10.2 Editoria (conto capitale)	69.690.260	79.378.260	79.378.260	79.378.260	79.378.260	33.966.000
UPB 3.2.10.3 Protezione civile (conto capitale)	1.543.095.370	1.738.075.000	1.976.529.540	1.976.529.540	0	1.702.765.000
UPB 3.2.10.5 Sport (conto capitale)		208.841.427	228.841.427	228.841.427	0	173.928.000
UPB 3.2.10.6 Sostegno agli investimenti negli enti locali (conto capitale)		15.000.000	15.000.000	15.000.000	15.000.000	15.000.000
UPB 3.2.10.7 Celebrazioni (conto capitale)			140.000.000	140.000.000	140.000.000	140.000.000
Totale	2.516.817.630	3.774.807.224	4.645.257.074	4.577.645.897	1.314.473.256	3.650.090.000[77]

L'impatto delle nuove funzioni sul bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri è dunque evidenziato, sia in termini complessivi, che di crescita del numero di unità previsionali di base presenti nello stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze. Ai nuovi capitoli[78] si accompagna, nel 2007, la notevole espansione del cap. 2115 "*Fondo per il funzionamento della Presidenza del Consiglio*" (UPB 3.1.5.2), con 976.323.537 euro di stanziamenti iniziali di competenza, a fronte di 304.302.000 euro nel 2006, che si sono poi assestati in 433.882.000 euro nel 2008. Va al riguardo considerato che nell'esercizio in corso risultano nello stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze capitoli di nuova istituzione espressamente dedicati alle funzioni assegnate alla Presidenza del Consiglio: si tratta

[77] In relazione alla riclassificazione delle poste del bilancio dello Stato per missioni e per programmi, che ha determinato per l'esercizio 2008 l'emergere di nuovi capitoli (2102, 2106, 2107, 2108, 2111, 2115), le cui risorse nel 2007 erano unitariamente ricomprese nel capitolo 2115, vanno considerate, ai fini di raffronto, anche le risorse dislocate sugli stessi capitoli, che portano ad un ammontare complessivo di 3.650.090.000, come più analiticamente evidenziato nelle successive tavole 2.4 e 2.5.

[78] Tra i nuovi capitoli si rinvengono, tra gli altri, il capitolo 2194 (UPB 3.1.5.22) *"Contributo per le spese di funzionamento e per lo svolgimento dell'attività istituzionale dell'Enit"*; il capitolo 7450 (UPB 3.2.10.5) *"Somme da assegnare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per gli investimenti in materia di sport"*; il capitolo 7448 (UPB 3.2.10.6) *"Fondo per il sostegno agli investimenti per l'innovazione negli enti locali"*, istituito in base al comma 893, articolo 1, della legge finanziaria per il 2007.

delle risorse per le politiche di sostegno alla famiglia (capitolo 2102); per le politiche di incentivazione e sostegno alla gioventù (capitolo 2106); per le politiche dello sport (capitolo 2111); per le politiche di sviluppo e competitività del turismo (capitolo 2107); per le politiche delle pari opportunità (capitolo 2108), facenti capo a specifiche missioni e programmi del bilancio dello Stato.

Tali andamenti contabili emergono dalle tavole che seguono, in cui appare evidenziato l'impatto sulle nuove allocazioni di bilancio con riguardo ai capitoli di nuova istituzione nel 2008 e che hanno concorso alla espansione registratasi nel 2007 del capitolo 2115 (UPB 3.1.5.2). La tavola 2.4 evidenzia una proiezione, sia in termini assoluti che percentuali, di quanto sarebbe stato destinato nel bilancio 2007 agli altri capitoli istituiti nel 2008 se si fosse seguita una tale impostazione; la tavola 2.5 riporta le risorse ora distintamente allocate sui nuovi capitoli dello stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze, (effettuando una mera simulazione del capitolo 2115, sempre in termini di stanziamenti iniziali di competenza, per l'esercizio 2008, ove non fosse stata seguita la opportuna differenziazione).

Tavola 2.4

Stanziamento totale 2007	Proiezione stanziamento ripartito 2007	Proiezione stanziamento ripartito 2007	Proiezione stanziamento ripartito 2007	Proiezione stanziamento ripartito 2007	Proiezione stanziamento ripartito 2007	Proiezione stanziamento ripartito 2007
Capitolo 2115 Fondo per il funzionamento della Presidenza del Consiglio	*Capitolo 2102 Somme da corrispondere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le politiche di sostegno alla famiglia*	*Capitolo 2106 Somme da corrispondere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le politiche di incentivazione e sostegno alla gioventù*	*Capitolo 2107 Somme da corrispondere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le politiche di sviluppo e competitività del turismo*	*Capitolo 2108 Somme da corrispondere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le politiche delle pari opportunità*	*Capitolo 2111 Somme da corrispondere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le politiche dello sport*	*Capitolo 2115 Fondo per il funzionamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*
976.323.537	320.324.120	129.851.030	68.342.648	52.721.471	5.857.942	399.316.327
Percentuale di ripartizione	32,80	13,30	7,00	5,40	0,60	40,90

Tavola 2.5

Proiezione stanziamento totale 2008	Stanziamento 2008	Stanziamento 2008	Stanziamento 2008	Stanziamento 2008	Stanziamento 2008	Stanziamento 2008
Capitolo 2115 Fondo per il funzionamento della Presidenza del Consiglio	Capitolo 2102 Somme da corrispondere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le politiche di sostegno alla famiglia	Capitolo 2106 Somme da corrispondere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le politiche di incentivazione e sostegno alla gioventù	Capitolo 2107 Somme da corrispondere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le politiche di sviluppo e competitività del turismo	Capitolo 2108 Somme da corrispondere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le politiche delle pari opportunità	Capitolo 2111 Somme da corrispondere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le politiche dello sport	Capitolo 2115 Fondo per il funzionamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri
943.686.000	280.000.000	119.700.000	62.604.000	45.000.000	2.500.000	433.882.000
Percentuale di ripartizione	29,68	12,68	6,63	4,77	0,26	45,98

4.2. Gli andamenti finanziari complessivi

Come si è anticipato, il bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio per l'anno 2007 aveva previsto entrate globali pari a 3.676.635.224 euro (già comprensive di una quota dell'avanzo di esercizio degli anni precedenti, indicata in 25.000.000 euro), ridefinite a seguito della approvazione della manovra di bilancio dello Stato, e che, in base alle consistenti variazioni successivamente intervenute, ammontano a 5.952.764.460,39 di euro in termini di previsioni finali, evidenziando un incremento di circa il 61,9 per cento.

ENTRATE

Tavola 2.6

	Previsioni iniziali 2007	Variazioni	Previsioni finali	Entrate accertate	Somme riscosse	Somme rimaste da riscuotere	Maggiori entrate accertate
Entrate provenienti dal bilancio dello Stato	3.651.635.224	1.209.995.836,01	4.861.631.060,01	4.861.631.060,01	4.861.618.934,01	12.126,00	12.126,00
Restituzioni rimborsi recuperi e concorsi vari	0,00	30.151.603,41	30.151.603,41	30.151.603,41	30.151.603,41	0,00	0,00
Avanzo d'esercizio	25.000.000	1.035.981.796,97	1.060.981.796,97	1.060.981.796,97	1.060.981.796,97	0,00	0,00
TOTALE ENTRATE	3.676.635.224	2.276.129.236,39	5.952.764.460,39	5.952.764.460,39	5.952.752.334,39	12.126,00	12.126,00

Fonte: dati tratti da consuntivo PCM

In parallelo, il conto consuntivo evidenzia le sensibili variazioni tra previsioni iniziali e previsioni finali di spesa (al netto delle partite di giro):

SPESE

Tavola 2.7

	Previsioni iniziali 2007	Variazioni	Previsioni finali *A*	Impegni *B*	Pagamenti *C*	Somme rimaste da pagare (residui) *D=B-C*	Economie *E=A-B*
Spesa corrente	1.914.266.395	693.792.057,90	2.608.058.452,90	2.013.712.471,83	1.153.828.696,20	859.883.775,63	594.345.981,07
Spesa in conto capitale	1.762.368.829	1.582.325.052,49	3.344.693.881,49	2.266.439.148,12	1.484.384.214,88	782.054.933,24	1.078.254.733,37
TOTALE SPESA	3.676.635.224	2.276.117.110,39	5.952.752.334,39	4.280.151.619,95	2.638.212.911,08	1.641.938.708,87	1.672.600.714,4

Fonte: Elaborazioni Cdc su dati RgS)

Oltre alle rilevanti variazioni tra previsioni iniziali e previsioni finali, può essere utile segnalare l'incremento complessivo in raffronto con l'esercizio precedente, come emerge nelle seguenti tavole in cui si riportano i dati dell'esercizio 2006 e gli scostamenti in termini assoluti e percentuali nel biennio 2006-2007:

Tavola 2.8

	Previsioni iniziali 2006	Variazioni	Previsioni finali *A*	Impegni *B*	Pagamenti *C*	Somme rimaste da pagare (residui) *D=B-C*	Economie *E=A-B*
Spesa corrente	1.205.424.900	594.765.166,27	1.800.190.066,27	1.499.896.895,69	1.032.956.364,56	466.940.531,13	300.293.170,58
Spesa in conto capitale	1.431.197.000	1.081.654.834,08	2.512.851.834,08	1.761.403.146,76	1.348.087.990,42	413.315.156,34	751.448.687,32
TOTALE SPESA	2.636.621.900	1.676.420.000,35	4.313.041.900,35	3.261.300.042,45	2.381.044.354,98	880.255.687,47	1.051.741.857,90

Fonte: Elaborazioni Cdc su dati R.G.S.)

Tavola 2.9

	Previsioni iniziali	Variazioni	Previsioni finali	Impegni	Pagamenti	Somme rimaste da pagare(residui)	Economie
Spesa corrente	708.841.495 58,80%	99.026.892 16,54%	807.868.387 44,86%	513.815.576 34,26%	120.872.332 11,70%	392.943.245 84,15%	294.052.810 97,82%
Spesa in Conto capitale	331.171.829 23,14%	500.670.218 46,29%	831.842.047 33,10%	505.036.001 28,67%	136.296.224 10,11%	368.739.777 89,22%	326.806.046 43,49%
TOTALE SPESA	1.040.013.324 39,44%	599.697.110 35,77%	1.639.710.434 38,02%	1.018.851.578 31,24%	257.168.556 10,80%	761.683.021 86,53%	620.858.856 59,03%

Fonte: Elaborazioni Cdc su dati R.G.S.)

Sulla base dei dati sopra e di seguito esposti è possibile ricostruire taluni andamenti significativi della rilevante incidenza, anche in termini finanziari e contabili, dell'assetto di cui al d.l. 18 maggio 2006 n. 181, ed alle successive citate disposizioni normative.

La sensibile implementazione di risorse correlate alle nuove competenze ha contribuito al rallentamento della dinamicità nella capacità di spesa: se si considera il rapporto tra impegni (pari a 4.280.151.619,95 euro per il 2007 e a 3.261.300.042,45 euro per il 2006) e stanziamenti definitivi di competenza (pari a 5.952.752.334,39 euro per il 2007 e 4.313.041.900,35 euro per il 2006), questo risulta pari a 71,9 per cento per il 2007 ed a 75,61 per cento per il 2006; l'indice di realizzazione finanziaria - calcolato come rapporto percentuale tra pagamenti di competenza ed impegni dell'esercizio, e quindi indicativo anche del grado di formazione dei residui (di competenza) - si attesta intorno al 61,64 per cento[79], che scende al 47 per cento se si escludono i dati relativi alla protezione civile (C.d.R. 13).

Tavola 2.10

Presidenza del Consiglio dei Ministri	A STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	B IMPEGNI	B/A Indice % di dinamicità di spesa	C PAGAMENTI DI COMPETENZA	C/B Indice % di realizzazione finanziaria
	5.952.752.334,39	4.280.151.619,95	71,90	2.638.212.911,08	61,64

Fonte: Elaborazioni Cdc su dati RgS)

Consistente appare l'ammontare dei residui di nuova formazione, pari a 1.641.938.708,87 euro; si rinvengono, altresì 1.672.600.714,4 euro di economie. Con riguardo alla gestione dei residui, il consuntivo 2007 espone quali residui iniziali l'importo di 1.369.160.826 euro, sui quali risultano pagati 704.860.965 euro, con 596.887.361 euro rimasti da pagare sul conto dei residui, che in aggiunta ai residui di competenza, determina un ammontare definitivo di residui passivi pari a 2.238.826.069 euro. I residui andati in perenzione ammontano a 11.473.151,85 euro.

Tavola 2.11

	Residui definitivi iniziali	Pagato totale	Residui propri di competenza	Residui propri provenienti dai residui	Residui Totali
Parte corrente	604.895.567,41	378.180.287,15	859.883.775,64	187.635.308,93	1.047.519.084,57
Parte capitale	764.265.258,86	326.680.678,82	782.054.933,24	409.252.052,09	1.191.306.985,33
Totali	1.369.160.826,27	704.860.965,97	1.641.938.708,88	596.887.361,02	2.238.826.069,90

[79] Nella relazione che accompagna il conto finanziario 2007, il divario tra impegni assunti ed i pagamenti effettuati è anche ricondotto alle assegnazioni di fondi disposte dal Ministero dell'economia e finanze in prossimità della chiusura dell'esercizio, oltre i termini atti a concludere l'iter procedurale dei pagamenti di spesa.

In questo quadro complessivo, si confermano le osservazioni della Corte in ordine alla eccessiva divaricazione fra previsioni iniziali e finali, riconducibile, oltre che alle integrazioni disposte in corso di gestione, anche al ricorso all'istituto del riporto, di cui all'articolo 11 del decreto del Presidente del Consiglio 9 dicembre 2002, istituto del quale appare utile un ridimensionamento quantitativo ottenibile sviluppando adeguatamente gli indirizzi programmatici già individuati[80].

In via più generale, si ricorda che l'esigenza di un riadeguamento dell'ordinamento contabile è avvertita dalla stessa direttiva generale per l'azione amministrativa per il 2007, del 5 marzo 2007, che assegnava espressamente, quale obiettivo per l'Ufficio di bilancio e ragioneria, l'istruttoria finalizzata alla revisione del dPCM 9 dicembre 2002 recante la disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Nel prendere atto del riferito primo limitato intervento, assunto con dPCM 4 luglio 2007, residuano ulteriori significativi aspetti, messi in risalto dalla più volte citata normativa intervenuta nel recente periodo, che ne sollecita una sua ridefinizione.

Al di là di tali aspetti, appare utile svolgere alcune specifiche considerazioni sull'inquadramento contabile. Si osserva, in primo luogo, come nel bilancio di previsione 2007 si rinvengono, rispetto al bilancio di previsione 2006, articolato in 15 C.d.R., nuovi centri di responsabilità e di spesa. Si tratta dei C.d.R. relativi alle "Politiche per la famiglia", alle "Politiche giovanili ed attività sportive", allo "Sviluppo e competitività del turismo" (peraltro presenti nel conto consuntivo 2006). Ad essi si aggiunge, nel conto consuntivo 2007, il nuovo C.d.R. n. 19, istituito con dPCM 192/BIL del 29 ottobre 2007, denominato "*Programmazione e coordinamento della politica economica*", che aggrega le risorse gestite dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica[81]. Tale Dipartimento, istituito con due dPCM in data 21 giugno 2007[82] riunisce le funzioni trasferite del CIPE, in base al decreto legge 181/06[83], e del preesistente Dipartimento per gli affari economici.

---

[80] Alla necessità di impostare previsioni il più possibile coerenti e congrue rispetto alla attività gestionale programmata, in linea con quanto già rilevato dalla Corte, si riconduceva anche una esplicita raccomandazione ad "una migliore e più razionale programmazione", rivolta a ciascun centro di responsabilità, nella direttiva "interna" del settembre 2006 per la formulazione delle previsioni di bilancio per l'anno 2007.

[81] Il centro di responsabilità 19 è dotato di 14 nuovi capitoli, e riportano uno stanziamento definitivo (quello iniziale è ovviamente pari a zero) di competenza di euro 24.607.072,14.

[82] Cfr. G.U. 28 luglio 2007, n. 174.

[83] Cfr. dPCM. 31 gennaio 2007, avente ad oggetto: "*Disposizioni in ordine al trasferimento di strutture alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 1, commi 2 e 10, del D.L. 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla l. 17 luglio 2006, n. 233*" (G. U. 26 marzo 2007, n. 71). Con questo provvedimento sono state trasferite alla PCM le funzioni, le strutture e le risorse inerenti il Servizio centrale di

La complessità, anche contabile, di tali trasferimenti si rinviene nella istituzione transitoria di alcuni capitoli rappresentativi delle nuove competenze (v., ad es. il capitolo 204 "*Somme attribuite per le attività della segreteria del CIPE*"; il capitolo 145 "*Somme trasferite per il trasferimento del dipartimento del turismo*" nell'ambito del centro di responsabilità 1 Segretariato Generale) [84].

I dati che seguono riportano i valori finanziari relativi ai diversi Centri di responsabilità, al netto delle partite di giro, in migliaia di euro:

CDR 1 Segretariato generale	Previsioni iniziali 2007	A Previsioni definitive 2007	B Impegni effettivi	B/A Indice % di dinamicità di spesa	C Pagamenti totali	C/B Indice % di realizzazione finanziaria	Residui finali	Economie
Spese correnti	570.490	794.932	613.378		577.247		36.131	181.554
Spese in conto capitale	10.380	22.391	8.437		3.117		5.320	13.954
Totale spesa	580.870	817.323	621.815	76,08	580.364	93,33	41.451	195.508

CDR 2 Conferenza Stato Regioni	Previsioni iniziali 2007	A Previsioni definitive 2007	B Impegni effettivi	B/A Indice % di dinamicità di spesa	C Pagamenti totali	C/B Indice % di realizzazione finanziaria	Residui finali	Economie
Spese correnti	306	306	83		66		17	223
Spese in conto capitale	0	0	0		0		0	0
Totale spesa	306	306	83	27,12	66	79,51	17	223

CDR 3 Rapporti con il Parlamento	Previsioni iniziali 2007	A Previsioni definitive 2007	B Impegni effettivi	B/A Indice % di dinamicità di spesa	C Pagamenti totali	C/B Indice % di realizzazione finanziaria	Residui finali	Economie
Spese correnti	1.580	1.580	1.364		712		652	216
Spese in conto capitale	0	0	0		0		0	0
Totale spesa	1.580	1.580	1.364	86,33	712	52,20	652	216

CDR 4 Politiche comunitarie	Previsioni iniziali 2007	A Previsioni definitive 2007	B Impegni effettivi	B/A Indice % di dinamicità di spesa	C Pagamenti totali	C/B Indice % di realizzazione finanziaria	Residui finali	Economie
Spese correnti	3.447	4.220	2.845		1.886		959	1.375
Spese in conto capitale	2	2	0,406		0,406		0	2
Totale spesa	3.449	4.222	2.845	67,38	1.886	66,29	959	1.377

segreteria del CIPE, il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS) e l'Unità tecnica finanza di progetto (UTF).

[84] Si ricorda che con dPCM del 22 ottobre 2007 di ricognizione delle competenze e delle relative risorse trasferite dal Ministero dello sviluppo economico alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'esercizio delle competenze in materia di turismo in attuazione dell'articolo 1, commi 19-*bis* e *quater,* del decreto legge 181/06, si sono individuate le risorse finanziarie da attribuire alla Presidenza relative alle spese di parte corrente e di conto capitale afferenti le funzioni della soppressa Direzione Generale del turismo, iscritte come residui sui capitoli istituiti nel CdR 3 "Imprese" dello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico e che per l'anno 2007 sono quelle, appunto, stanziate presso il Segretariato Generale e presso il relativo dipartimento.

CDR 5 Riforme istituzionali	Previsioni iniziali 2007	A Previsioni definitive 2007	B Impegni effettivi	B/A Indice % di dinamicità di spesa	C Pagamenti totali	C/B Indice % di realizzazione finanziaria	Residui finali	Economie
Spese correnti	484	684	248		222		26	436
Spese in conto capitale	0	0	0		0		0	0
Totale spesa	484	684	248	36,25	222	89,52	26	436

CDR 6 Funzione pubblica	Previsioni iniziali 2007	A Previsioni definitive 2007	B Impegni effettivi	B/A Indice % di dinamicità di spesa	C Pagamenti totali	C/B Indice % di realizzazione finanziaria	Residui finali	Economie
Spese correnti	26.563	49.984	25.057		6.228		18.829	24.927
Spese in conto capitale	2.595	10.535	2.470		1.627		843	8.065
Totale spesa	29.158	60.519	27.527	45,48	7.855	28,53	19.672	32.992

CDR 7 Affari regionali	Previsioni iniziali 2007	A Previsioni definitive 2007	B Impegni effettivi	B/A Indice % di dinamicità di spesa	C Pagamenti totali	C/B Indice % di realizzazione finanziaria	Residui finali	Economie
Spese correnti	3.950	85.713	6.652		3.018		3.634	79.061
Spese in conto capitale	85	15.168	15.115		88		15.027	53
Totale spesa	4.035	100.881	21.767	21,58	3.106	14,26	18.661	79.114

CDR 8 Diritti e pari opportunità	Previsioni iniziali 2007	A Previsioni definitive 2007	B Impegni effettivi	B/A Indice % di dinamicità di spesa	C Pagamenti totali	C/B Indice % di realizzazione finanziaria	Residui finali	Economie
Spese correnti	60.894	79.539	25.049		5.376		19.673	54.490
Spese in conto capitale	0	0	0		0		0	0
Totale spesa	60.894	79.539	25.049	31,49	5.376	21,46	19.673	54.490

CDR 9 Informazione ed editoria	Previsioni iniziali 2007	A Previsioni definitive 2007	B Impegni effettivi	B/A Indice % di dinamicità di spesa	C Pagamenti totali	C/B Indice % di realizzazione finanziaria	Residui finali	Economie
Spese correnti	430.738	539.976	519.496		259.389		260.107	20.480
Spese in conto capitale	16.300	24.474	2.177		0		2.177	22.297
Totale spesa	447.038	564.450	521.673	92,42	259.389	49,72	262.284	42.777

CDR 10 Attuazione del programma di governo	Previsioni iniziali 2007	A Previsioni definitive 2007	B Impegni effettivi	B/A Indice % di dinamicità di spesa	C Pagamenti totali	C/B Indice % di realizzazione finanziaria	Residui finali	Economie
Spese correnti	4.070	5.049	1.737		1.046		691	3.312
Spese in conto capitale	0	0	0		0		0	0
Totale spesa	4.070	5.049	1.737	34,4	1.046	60,22	691	3.312

CDR 12 Innovazione e tecnologie	Previsioni iniziali 2007	A Previsioni definitive 2007	B Impegni effettivi	B/A Indice % di dinamicità di spesa	C Pagamenti totali	C/B Indice % di realizzazione finanziaria	Residui finali	Economie
Spese correnti	862	36.533	18.853		17.059		1.794	17.680
Spese in conto capitale	3.377	340.593	138.687		734		137.953	201.906
Totale spesa	4.239	377.126	157.540	41,77	17.793	11,29	139.747	219.586

CDR 13 Protezione civile	Previsioni iniziali 2007	A Previsioni definitive 2007	B Impegni effettivi	B/A Indice % di dinamicità di spesa	C Pagamenti totali	C/B Indice % di realizzazione finanziaria	Residui finali	Economie
Spese correnti	218.776	416.639	325.509		176.264		149.245	91.130
Spese in conto capitale	1.530.663	2.406.692	1.708.535		1.409.318		299.217	698.157
Totale spesa	1.749.439	2.823.331	2.034.044	72,04	1.585.582	77,95	448.462	789.287

CDR 16 Politiche per la famiglia	Previsioni iniziali 2007	A Previsioni definitive 2007	B Impegni effettivi	B/A Indice % di dinamicità di spesa	C Pagamenti totali	C/B Indice % di realizzazione finanziaria	Residui finali	Economie
Spese correnti	343.630	375.926	311.003		18.891		292.112	64.923
Spese in conto capitale	0	0	0		0		0	0
Totale spesa	343.630	375.926	311.003	82,73	18.891	6,07	292.112	64.923

CDR 17 Politiche giovanili ed attività sportive	Previsioni iniziali 2007	A Previsioni definitive 2007	B Impegni effettivi	B/A Indice % di dinamicità di spesa	C Pagamenti totali	C/B Indice % di realizzazione finanziaria	Residui finali	Economie
Spese correnti	135.333	136.755	105.594		45.587		60.007	31.161
Spese in conto capitale	198.841	288.909	213.778		69.500		144.278	75.131
Totale spesa	334.174	425.664	319.374	75,03	115.187	36,07	204.187	106.290

CDR 18 Sviluppo e competitività del turismo	Previsioni iniziali 2007	A Previsioni definitive 2007	B Impegni effettivi	B/A Indice % di dinamicità di spesa	C Pagamenti totali	C/B Indice % di realizzazione finanziaria	Residui finali	Economie
Spese correnti	113.143	56.322	55.115		39.605		15.510	1.207
Spese in conto capitale	126	235.220	177.237		0		177.237	57.983
Totale spesa	113.269	291.542	232.352	79,70	39.605	17,05	192.747	59.190

CDR 19 Programmazione e coordinamento della politica economica	Previsioni iniziali 2007	A Previsioni definitive 2007	B Impegni effettivi	B/A Indice % di dinamicità di spesa	C Pagamenti totali	C/B Indice % di realizzazione finanziaria	Residui finali	Economie
Spese Correnti	0	23.897	1.730		1.132		598	22.167
Spese in conto capitale	0	710	0		0		0	710
Totale spesa	0	24.607	1.730	7,03	1.132	65,43	598	22.877

Nota metodologica: il totale espresso nelle tavole può differire dalla somma delle cifre ivi presentate per gli arrotondamenti dovuti alla presentazione delle somme in migliaia di euro *(Dati tratti da consuntivo PCM).*

Sotto l'aspetto contabile si segnalano, anche per i sottesi profili procedimentali, le risorse innovativamente assegnate, in relazione ai rapporti con il sistema delle Autonomie locali, al C.d.R. 7 "Affari Regionali", che riporta uno stanziamento definitivo pari a 100.880.215 euro, impegnato per 21.766.386 euro e pagati per 3.106.612 euro. Si evidenziano le risorse dedicate al *Fondo per il sostegno agli investimenti per l'innovazione negli Enti locali* (cap. 933 con dotazione di 15 milioni di euro) e quelle di cui all'art. 35 del DL n. 159 del 2007, convertito in legge n. 222 del 2007, che istituisce presso la Presidenza del Consiglio il *Fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le Regioni a statuto speciale* (cap. 446, con dotazione di 25 milioni di euro per il 2007). Le modalità di erogazione del fondo, riguardante specifici progetti finalizzati allo sviluppo economico e sociale dei Comuni confinanti con le Regioni a statuto speciale, sono stabilite con dPCM su proposta del Ministro degli affari regionali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentite le province interessate[85].

Da una analisi per unità conoscitive nell'ambito del macroaggregato funzionamento, sulla base dei dati che emergono con il sistema integrato Ragioneria Generale dello Stato – Corte dei conti, risultano a consuntivo, per la Presidenza nel suo complesso, considerando anche il centro di responsabilità 13 "Protezione civile", spese per personale (unità conoscitiva 001) pari a 249.796.715 di euro in termini di impegno ed euro 224.250.621 in termini di pagamento, con un aumento di circa il 3,2 per cento (impegni) tra il 2006 e il 2007 e 1,5 per cento per i pagamenti. La spesa relativa ai beni e servizi (unità conoscitiva 025) di supporto al funzionamento dell'apparato segna un percorso di razionalizzazione e di graduale riduzione già a partire dall'esercizio 2005 (in relazione a quanto disposto dai provvedimenti di contenimento di tali spese che si sono susseguiti). Le risorse impegnate nel 2007 si assestano in 150.633.923 euro, rispetto ai 197.136.560 euro nel 2006 ed ai 288.294.976 euro nel 2005; quelle pagate risultano nel 2007 pari a 92.399.522 euro, rispetto ai 132.492.770 euro del 2006 ed ai 154.060.562.32 euro del 2005. In termini percentuali, la variazione in diminuzione riportata nel triennio 2005-

[85] Nella ricognizione delle risorse analogamente affidate alla Presidenza del Consiglio, si riscontrano anche quelle relative al finanziamento del *Fondo nazionale della montagna* (cap. 445 con dotazione pari a 45 milioni di euro). In base alla legge Finanziaria per il 2008 (art.2 comma 41) si affidano alla Presidenza del Consiglio dei Ministri anche le risorse relative al *Fondo di sviluppo delle isole minori*, che finanzia interventi specifici nei settori dell'energia, trasporti e concorrenza, diretti a migliorare le condizioni e la qualità di vita in tali zone (v. peraltro la riduzione dell'autorizzazione di spesa disposta dal d.l. 27 maggio 2008, n. 93, recante "Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie").

2007 è pari a 47,7 per cento: rispetto al biennio 2005-2006 la variazione ha registrato un meno 31,6 per cento, mentre nell'ultimo biennio un meno 23,6 per cento[86].

In una visione d'insieme, appare utile illustrare le seguenti tavole che riclassificano i dati di bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri per categorie economiche di primo livello[87], confrontando i dati dell'esercizio 2006 e dell' esercizio 2007.

Esercizio 2006

Tavola 2.12

	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Impegni	Pagamenti	Residui di competenza	Economie
Categoria 1 Redditi da lavoro dipendente	188.770.500	243.069.510	214.526.555	197.899.603	16.626.952	28.542.956
Categoria 2 Consumi intermedi	341.438.400	762.242.514	523.462.375	279.860.564	243.601.811	238.780.139
Categoria 3 Imposte pagate sulla produzione	8.041.00	9.747.434	9.354.895	8.049.835	3.305.060	392.538
Categoria 4 Trasferimenti correnti ad A.P.	209.609.000	91.220.952	90.749.176	4.001.174	86.748.002	471.777
Categoria 5 Trasferimenti correnti a famiglie ed i.s.p.	56.439.000	57.746.000	57.053.241	38.337.526	18.715.715	692.759
Categoria 6 Trasferimenti correnti ad imprese	179.638.000	348.481.000	347.563.632	247.870.817	99.692.815	917.368
Categoria 9 Interessi passivi e redditi da capitale	819.000	729.000	304.571	255.774	48.797	424.429
Categoria 10 Poste correttive e compensative	61.083.000	311.947.269	116.309.768	77.514.491	38.795.277	195.637.501
Categoria 12 Altre uscite correnti	220.670.000	286.953.565	256.882.451	256.681.073	201.378	30.071.205
Categoria 21 Investimenti fissi lordi	1.370.114.000	2.200.904.565	1.645.093.379	1.270.573.499	374.519.880	555.811.186
Categoria 22 Contributi agli investimenti ad A.P.	0.00	0.00	0.00	0.00	00.0	0.00
Categoria 23 Contributi agli investimenti ad imprese	0.00	0.00	0.00	0.00	0.0	0.00

[86] A titolo di esemplificazione: "le spese telefoniche" contabilizzate al capitolo 219 ammontano a 2.911.842 in termini di impegno rispetto al dato relativo del 2006 pari a 3.429.953, ed ammontano in termini di pagamento ad euro 2.737.745 nel 2007 ed euro 3.346.105 nel 2006, con variazioni percentuali del 15 per cento per gli impegni e del 18 per cento per i pagamenti .

[87] Si ricorda che anche la Presidenza del Consiglio dei Ministri è ricompresa tra le Amministrazioni Pubbliche inserite nel conto economico consolidato di cui all'elenco cui fa riferimento l'articolo 1, comma 5, della legge finanziaria per il 2005 del 30 dicembre 2004, n. 311.

Esercizio 2007

Tavola 2.13

	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Impegni	Pagamenti	Residui di competenza	Economie
Categoria 1 Redditi da lavoro dipendente	212.212.180	264.733.005	219.265.148	196.724.189	22.540.959	45.467.857
Categoria 2 Consumi intermedi	1.003.880.315	1.442.963.900	943.237.255	367.441.046	575.796.209	499.726.645
Categoria 3 Imposte pagate sulla produzione	8.915.000	10.237.386	9.061.665	7.828.802	1.232.863	1.175.721
Categoria 4 Trasferimenti correnti ad A.P.	190.834.000	165.038.866	149.439.942	9.157.749	140.282.193	15.598.924
Categoria 5 Trasferimenti correnti a famiglie ed i.s.p.	50.578.000	63.985.000	63.388.313	44.783.207	18.605.106	596.687
Categoria 6 Trasferimenti correnti ad imprese	182.479.000	301.328.670	297.311.105	198.781.406	98.529.699	4.017.565
Categoria 9 Interessi passivi e redditi da capitale	579.900	559.900	421.731	348.790	72.941	138.169
Categoria 10 Poste correttive e compensative	5.959.802	343.952.524	118.178.419	1.396.618	116.781.801	225.774.105
Categoria 12 Altre uscite correnti	264.788.000	359.211.725	331.587.312	328.763.506	2.823.806	27.624.413
Categoria 21 Investimenti fissi lordi	1.746.409.027	2.985.241.358	2.148.260.729	1.482.987.597	665.273.132	836.980.629
Categoria 22 Contributi agli investimenti ad A.P.	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Categoria 23 Contributi agli investimenti ad imprese	10.000.000	15.500.000	0.00	0.00	0.00	15.500.000

(*Elaborazione CdC su dati RgS*)

Considerando la spesa complessivamente sostenuta alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in termini di impegni, emerge in particolare, un aumento dei *consumi intermedi* - non intesi solo come spese per beni e servizi di funzionamento, ma considerati, come nella analisi dei dati ripresi nelle tabelle che seguono, come inclusivi, ad esempio anche dei fondi e contributi relativi alle diverse politiche - di circa l'80 per cento circa nel biennio 2006–2007, in termini di impegno, e del 30 per cento in termini di pagamento.

Raggruppando i dati riferiti alle categorie economiche per centri di responsabilità si riportano nelle tavole che seguono gli importi per il 2007, in valori assoluti, per i CDR correlati alle missioni che, in base alle disposizioni prima citate, sono state affidate alla Presidenza (famiglia, giovani e sport, turismo).

CdR16 POLITICHE PER A FAMIGLIA	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Impegni	Pagamenti	Residui di competenza	Economie
Redditi da lavoro dipendente	251.800	251.800	210.314	179.143	31.171	41.486
Consumi intermedi	343.378.200	375.674.667	310.792.410	18.711.409	292.081.001	64.882.257

CdR17 POLITICHE GIOVANILI ED ATTIVITA' SPORTIVE	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Impegni	Pagamenti	Residui di competenza	Economie
Redditi da lavoro dipendente	232.350	249.177	245.955	203.309	42.646	3.222
Consumi intermedi	135.100.300	136.505.727	105.348.438	45.483.326	59.865.112	31.157.289
Investimenti fissi lordi	198.841.427	288.909.356	213.779.795	69.499.857	144.279.938	75.129.561

CdR18 SVILUPPO E COMPETITIVITA' DEL TURISMO	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Impegni	Pagamenti	Residui di competenza	Economie
Consumi intermedi	113.142.880	56.322.146	55.114.568	39.605.499	15.509.069	1.207.578
Investimenti fissi lordi	126.000	235.219.653	177.237.128	0	177.237.128	57.982.525

(*Elaborazioni CdC su dati R.G.S.*)

Le spese per *consumi intermedi* (non riferiti alle spese di funzionamento interno) evidenziano 375.674.667 euro di previsioni definitive per il CDR 16 - *Politiche per la famiglia* - , impegnati per 310.792.410 euro, con soli 18.711.409 euro di pagamenti e 292.081.001 euro di residui di competenza.

Anche per le *Politiche giovanili ed attività sportive* (C.d.R. 17), la voce dei *consumi intermedi* assume evidenza contabile, principalmente per le risorse relative al *Fondo per le politiche giovanili*. Il fondo, istituito in base all'articolo 19 comma 2 del DL 223/2006 e integrato dalla legge finanziaria per il 2007 (il comma 1290 dell'art. 1 ne ha portato la dotazione a 130 milioni di euro)[88], è stato ripartito con decreto del 21 giugno 2007 [89].

[88] Il DL n. 81 del 2 luglio 2007 (art. 15) recante "disposizioni urgenti in materia finanziaria" ha stornato una parte di detto fondo per 10 milioni di euro per l'istituzione di un fondo rotativo presso la Presidenza (fondo per il credito ai giovani – capitolo di bilancio 848), finalizzato a favorire l'accesso al credito dei giovani di età compresa tra i 18 e 35 anni, per il rilascio di garanzie dirette anche fideiussorie agli istituti di credito ed altri intermediari finanziari. Tale disposizione conferma la diversa fisionomia assunta dal bilancio della Presidenza anche con riguardo a specifici moduli contabili.

[89] Sono stati così individuati tre canali di spesa: quello riguardante azioni e progetti di rilevante interesse nazionale, quali: iniziative finalizzate ad assicurare una uniforme attuazione degli obiettivi del Piano nazionale giovani, in coerenza al Documento di programmazione economico finanziaria per gli anni 2007-2011 (per i quali il decreto stanzia 35 milioni di euro); azioni e progetti "destinati al territorio" con l'individuazione, l'attuazione ed il monitoraggio delle iniziative mediante accordi di programma quadro, con uno stanziamento di 75 milioni (60 milioni destinato alle Regioni e 15 milioni a Comuni e Province); azioni e progetti di iniziativa di soggetti pubblici o privati sulla base di apposite procedure ad evidenza pubblica per i restanti 20 milioni di euro, attinenti, comunque, il Piano nazionale giovani con riguardo a diverse aree tematiche (area giovani ed *housing*, area giovani e legalità, area giovani immigrati di seconda generazione, area giovani e attitudine allo scambio culturale, progetto giovani e consumi

Per il C.d.R. 18 - *Sviluppo e competitività del turismo* - le spese classificate come *consumi intermedi* si riconducono principalmente al contributo per il funzionamento e sviluppo dell'ENIT (capitolo 864 che, a fronte di previsioni finali pari a circa 49.290.549 di euro, totalmente impegnati, riporta pagamenti di competenza pari a 36.542.068 di euro) e in altri contributi [90]. Sempre per tale C.d.R., sul versante delle spese in conto capitale, incidono in particolare le spese per la realizzazione delle opere, degli interventi, e delle iniziative connesse alle celebrazioni per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia[91] (capitolo 981, su cui risultano allocati 140 milioni di euro per il 2007, impegnati, ma su cui non risultano pagamenti, così come per tutte le spese in conto capitale relative al centro di responsabilità[92]).

Rilevanti appaiono le spese in conto capitale anche per il C.d.R. 17 - *Politiche giovanili ed attività sportive* - che evidenziano 288.909.356 euro di previsioni definitive per la categoria *Investimenti fissi lordi*, impegnati per 213.779.795 euro, con 69.499.857 euro di pagamenti e 144.279.938 euro di residui di competenza.

Nel rinviare agli appositi capitoli del III volume di questa relazione, si confermano le criticità correlate all'innesto di nuove competenze, segnalando l'allontanamento dal disegno delineato dal d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, con la compresenza di funzioni anche gestionali, che hanno, come si è visto, ampliato sensibilmente la dimensione anche in termini finanziari del conto della Presidenza del Consiglio. A fronte di tale incremento di funzioni, rileva il profilo del rispetto dell'invarianza di spesa, espressamente sancita dal DL n. 181/2006, con riguardo al passaggio di dipendenti dai Ministeri alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, attesa la

---

meritori). Le risorse stanziate nel fondo risultano impegnate per oltre 100 milioni di euro, con una percentuale di pagamento di circa il 40%.

[90] Si tratta di: contributi vari al Club Alpino Italiano (capitolo 865, con risorse stanziate ed impegnate pari a 1.201.268 euro, quasi del tutto pagate; capitolo 866, riferito alle assicurazioni dei volontari del Corpo nazionale del soccorso alpino, con stanziamenti ed impegni pari a 449.446 euro, pagati quasi interamente; capitolo 867, relativo alle attività del Corpo stesso, con stanziamenti definitivi di competenza pari a 1.113.166 euro, parimente impegnati e quasi del tutto pagati); somme afferenti (capitolo 863) il fondo nazionale di garanzia per il consumatore di pacchetto turistico, con stanziamenti definitivi pari a euro 579.354, impegni pari a 552.491 euro e nessun pagamento relativo; somme destinate all'Osservatorio Nazionale del turismo ivi comprese le spese di funzionamento (capitolo 868), che riporta uno stanziamento definitivo pari a 2.000.000 euro, impegni pari a 1.008.340 euro, e pagamenti pari a 5.546 euro).

[91] Con dPCM 15 giugno 2007, è stata istituita una struttura di missione denominata "Struttura di missione per le celebrazioni dei 150 anni dell'Unità d'Italia" allo scopo di fornire supporto al Comitato dei Ministri, di cui al dPCM 24 aprile 2007, denominato "150 anni dell'Unità d'Italia". Cfr. art. 36 del DL 1° ottobre 2007 n. 159 recante "Interventi urgenti in materia economico finanziaria per lo sviluppo e equità sociale"convertito nella legge 29 novembre 2007, n. 222.

[92] Tra le altre spese: le somme di cui ai capitoli 989 e 990, nell'ambito dell'unità previsionale di base "Strutture turistiche ricettive" (UPB 18.2.3.2, che complessivamente evidenzia per il 2007 95.093.653 euro, dei quali impegnati 37.111.127, senza pagamenti), ed al capitolo 985 nell'ambito della UPB 18.2.3.1 "Attrezzature ed impianti", con risorse stanziate pari a 126.000 euro, impegnate, ma anch'esse non pagate.

diversità dei comparti di riferimento[93]. Sempre con riguardo all'attuazione del DL n. 181/2006, sono emerse difficoltà operative relative alla scarsa accettazione ed utilizzazione, anche per difficoltà logistiche e operative, della figura dell'"avvalimento" del personale (ma anche delle risorse economiche e materiali), sulla cui concreta idoneità funzionale erano già state espresse dalla Corte talune perplessità nella scorsa relazione. Vanno anche ricordati i principi espressi con riguardo alle modalità di esercizio del coordinamento interdipartimentale[94].

In definitiva, nella mutevole configurazione organizzativa, appare significativo l'esercizio di compiti di impulso, di monitoraggio e di conoscenza della azione amministrativa, che risulta oggi maggiormente articolata alla luce della evoluzione complessiva dell'ordinamento[95]. In tal senso, la stessa architettura contabile, nell'evidenziare tali aspetti, consente utili approfondimenti, che vanno a riverberarsi in una più ampia rivisitazione, per missioni e programmi, della generale cornice di bilancio[96].

5. I Fondi di rotazione

5.1. Premessa

5.1.1. Gli articoli 23 e 24 della legge n. 559 del 1993[97] hanno previsto un referto annuale della Corte dei conti al Parlamento sull'attività svolta dagli organismi che gestiscono al di fuori del bilancio dello Stato Fondi di rotazione costituiti con disponibilità tratte dal bilancio stesso (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 ed ai quali per legge si applicano le norme relative alle gestioni fuori bilancio (legge n. 1041 del 1971).

---

[93] Cfr. la relazione resa nel dicembre 2007 dalla struttura prevista dall'art. 40 del dl 262/2006 per seguire la fase di transizione dell'assetto istituzionale conseguente all'applicazione del DL 18 maggio 2006.

[94] La Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato (I° Collegio Del. n. 7/2007/P del 21 settembre 2007) ha ricusato il visto al decreto di istituzione (ai sensi dell'art. 7, comma 4 bis, del decreto legislativo n. 303 del 1999) di una *Unità di coordinamento interdipartimentale* operante nell'ambito del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Va poi segnalato che nel programma dei controlli sulla gestione delle amministrazioni dello Stato nell'anno 2008 (Deliberazione n. 1/2008/G), una apposita indagine è prevista in ordine alle "Strutture di missione".

[95] Cfr. quanto esposto nel successivo cap. VI.

[96] Sintomatici di tali problematiche risultano i "fondi a destinazione vincolata", in parte riferibili anche alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che richiedono ulteriore approfondimento, sia con riguardo alla complessità del quadro attuativo dei principi costituzionali, che dei profili più propriamente procedimentali, alla luce della costante giurisprudenza costituzionale (cfr. capitolo dedicato all'Ordinamento contabile).

[97] Legge 23 dicembre 1993, n. 559.

La legge finanziaria 2003 (art. 93, comma 2) ha soppresso tutte le gestioni fuori bilancio ad eccezione di quelle fattispecie per le quali permangono le caratteristiche proprie dei Fondi di rotazione. Il legislatore, mentre ha voluto limitare il fenomeno delle gestioni fuori bilancio, che nel tempo avevano assunto una ampiezza non giustificata dalle reali necessità dell'Amministrazione dello Stato, ha dimostrato di privilegiare i Fondi di rotazione, costituiti per facilitare l'accesso al credito di categorie di soggetti che svolgono un'attività economica ritenuta meritevole di sostegno. Le disponibilità pubbliche sono utilizzate per l'erogazione di finanziamenti, i cui rimborsi confluiscono al Fondo, andando a costituire le risorse per nuove operazioni. Nulla peraltro è stato innovato per quanto attiene alla rendicontazione dei Fondi rotativi, che rimane regolamentata dalle leggi n. 1041 del 1971[98] e n. 559 de 1993.

Nella medesima sede normativa, con l'art. 72 si è inteso limitare le ipotesi di contributi a fondo perduto per ridurre l'impatto sulla finanza pubblica dei contributi alla produzione ed agli investimenti e, nel contempo, responsabilizzare maggiormente le imprese anche attraverso un graduale mutamento da un sistema di contributi in conto capitale ad un sistema di finanziamenti in parte pubblico, da restituire, ed in parte bancario. In questa linea si è mossa la legge finanziaria 2005[99] che ha istituito uno specifico fondo rotativo per il sostegno alle imprese presso la Cassa Depositi e Prestiti, che finanzia diverse leggi di incentivazione. In coerenza con il processo di riforma degli incentivi, il decreto legge n. 35 del 2005[100], art. 8, con riferimento alla concessione delle agevolazioni per investimenti in attività produttive di cui alla legge n. 488 del 1992[101], ha tra l'altro previsto che i contributi in conto capitale non possano superare il finanziamento con capitale di credito, composto, per pari importo, da un finanziamento pubblico agevolato attraverso il Fondo di rotazione e da un finanziamento bancario ordinario a tasso di mercato.

I commi 38 e 39 dell'art. 1 della legge finanziaria 2006[102], per contrastare il fenomeno non raro del ridotto utilizzo di somme a disposizione dei Fondi di rotazione, segnalato anche dalla Corte nelle precedenti relazioni, hanno disposto il prelievo del 60 per cento delle risorse immobilizzate da più di un anno, recuperandole al bilancio dello Stato. Nel 2006 sono stati effettuati prelievi dal Fondo di rotazione per lo sviluppo in agricoltura e dal Fondo per il settore bieticolo-saccarifero, mentre nel 2007 non vi sono stati ulteriori prelievi.

---

[98] Legge 25 novembre 1971, n. 1041.
[99] Legge 30 dicembre 2004, n. 311.
[100] Decreto legge. 14 marzo 2005 n. 35.
[101] Legge 19 dicembre 1992, n. 488.
[102] Legge 23 dicembre 2005, n. 266.

5.1.2. La Corte, in sede di relazione sull'esercizio 2006, in merito al permanere di somme non utilizzate, sollecitava un approfondimento riguardo al Fondo di rotazione istituito dall'art. 91 della legge finanziaria 2003[103] con uno stanziamento di 10 milioni destinato al finanziamento dei progetti presentati da datori di lavoro che realizzano nei luoghi di lavoro asili nido. Fondo mai operativo in quanto, nelle more dell'erogazione dei benefici, era intervenuta la sentenza della Corte costituzionale n. 320 del 2004, che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale del richiamato art. 91 per contrasto con gli artt. 117, terzo comma e 119 della Costituzione. Nonostante fossero trascorsi due esercizi finanziari dalla sentenza richiamata, le somme erano state mantenute a residui nel bilancio del Ministero della solidarietà sociale, ancorché gli interventi non fossero più realizzabili. Il DL n. 147 del 2007[104], che ha previsto interventi urgenti per l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2007-2008, ha destinato l'autorizzazione di spesa al finanziamento di progetti per l'ampliamento dell'offerta formativa rivolta a bambini dai 24 ai 36 mesi di età.

A parte questo intervento, nel 2007 si sono consolidate alcune situazioni di somme in bilancio non utilizzate ovvero scarsamente movimentate. Si segnalano in particolare le seguenti fattispecie.

Nonostante la soppressione del Fondo nazionale per gli interventi nel capitale di rischio delle medie e grandi imprese, per effetto della legge finanziaria 2007[105] (gestito dall'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A., ex Sviluppo Italia), che ne ha disposto il trasferimento delle risorse al nuovo Fondo (non rotativo) per la finanza di impresa, sul conto corrente infruttifero acceso presso la tesoreria centrale dello Stato, si trovano ancora i 53 milioni della dotazione del Fondo rotativo, mentre non sono ancora riaffluiti i 12 milioni trasferiti al conto corrente dedicato al Fondo presso il Banco Desio nel 2005 per interventi coerenti con le finalità del Fondo stesso. Risorse anch'esse non utilizzate.

Non sono stati movimentati, nell'esercizio in esame, il Fondo per il finanziamento di programmi di promozione imprenditoriale nelle aree depresse, gestito dall'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa (per le motivazioni v. *infra* paragrafo 5.5.2.), ed il Fondo per la demolizione delle opere abusive, gestito dalla Cassa Depositi e

[103] Legge 27 dicembre 2002, n. 289.
[104] Decreto legge 5 settembre 2007, n. 147.
[105] Legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Prestiti S.p.A.. In questo secondo caso lo scarso interesse dimostrato sino ad oggi dai Comuni appare doversi ricondurre, almeno in parte, alle resistenze delle comunità locali verso interventi di demolizione. Un diverso atteggiamento delle Amministrazioni locali sta facendosi strada anche per gli interventi in questo settore da parte dell'autorità giudiziaria.

Gli andamenti del Fondo destinato alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato di programmi di penetrazione commerciale e del Fondo istituito per la concessione di agevolazioni alle imprese a fronte di spese sostenute per la partecipazione a gare internazionali, gestiti dalla SIMEST S.p.A., confermano una progressiva riduzione delle domande; tale perdita di interesse da parte delle imprese richiede un approfondimento volto a valutare l'attuale adeguatezza di questi strumenti di sostegno al composito mondo delle imprese.

Il Fondo destinato a finanziare interventi di formazione e riqualificazione per l'incremento dei livelli occupazionali presenta ogni anno non irrilevanti avanzi di gestione che, in parte, sono da ricondurre a ritardi delle Regioni nell'utilizzo delle somme trasferite dal bilancio del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e non utilizzate nei tempi previsti. Tale fenomeno potrebbe determinare problemi nei riguardi della Comunità Europea in quanto parte dei trasferimenti sono di provenienza comunitaria.

5.1.3. Tale sintetica ricognizione pone in evidenza alcune criticità del sistema di sostegno alle imprese attraverso la concessione di agevolazioni che utilizzano lo strumento dei Fondi di rotazione che, in taluni casi, ove si consideri il ridotto interesse da parte delle imprese, non appaiono più corrispondere in modo soddisfacente alle esigenze ed alle finalità per le quali sono stati previsti.

Anche in considerazione della particolare congiuntura che richiede una ponderazione attenta tra l'obiettivo finale strategico da perseguire, la crescita del nostro sistema produttivo, gli obiettivi individuati dalle singole leggi di sostegno e le risorse limitate a disposizione, è necessario un attento monitoraggio dell'efficacia dei flussi di spesa che riconsideri la qualità dei risultati ottenuti e superi la mera gestione dell'esistente in un'ottica che consideri unitariamente l'insieme degli strumenti di sostegno, siano essi contributi a fondo perduto ovvero finanziamenti solo in parte pubblici.

Inoltre, il complesso normativo che disciplina gli interventi di sostegno è caratterizzato da un elevato numero di disposizioni che spesso si sovrappongono al di fuori di una organica visione di insieme, dando vita a norme il più delle volte prive di coordinamento, che

trasferiscono quote di risorse da un Fondo ad un altro con una talvolta incongrua frammentazione degli interventi ed incrementano i soggetti gestori anche per lo svolgimento di attività sostanzialmente analoghe.

Alle modifiche legislative che si succedono non corrisponde la necessaria azione di armonizzazione con le norme vigenti, con ricadute negative anche sulla tempestività delle procedure di concessione.

Un discorso a parte richiede l'esame degli interventi nel settore della ricerca scientifica e tecnologica[106], nel cui ambito operano per interventi sostanzialmente analoghi i Ministeri dell'università e della ricerca e dello sviluppo economico e la Cassa Depositi e Prestiti. La legge finanziaria 2005, art. 1, comma 354 ha istituito presso la "Cassa" un Fondo rotativo con uno stanziamento di 6 miliardi alimentato dal risparmio postale, finalizzato alla concessione alle imprese di finanziamenti agevolati da destinare ad interventi previsti da leggi agevolative già in vigore; leggi che sono altresì alla base di analoghi interventi di sostegno direttamente amministrati attraverso appositi Fondi di rotazione (Fondo agevolazioni alla ricerca, Fondo per l'innovazione tecnologica) dal Ministero dello sviluppo economico e dal Ministero dell'università e della ricerca.

Questa che appare una duplicazione di strumenti di sostegno e di soggetti gestori - la "Cassa" finanzia progetti proposti dalle Amministrazioni stesse - trova ragione nel ricorso al risparmio postale per la necessaria provvista, che consente di non gravare con ulteriori spese sui saldi di finanza pubblica.

Nella relazione sul precedente esercizio finanziario si è data notizia dell'istituzione presso le rappresentanze diplomatiche, con la legge finanziaria 2007[107], di un Fondo speciale destinato a finanziare la manutenzione degli immobili, i contratti di servizio di durata limitata con agenzie di lavoro interinale ed attività di studio su iniziativa degli uffici diplomatici e consolari. Il Fondo si finanzia con somme derivanti da atti di liberalità o da sponsorizzazioni.

La Corte si era riservata di valutare la natura del Fondo dopo l'approvazione del decreto che doveva disciplinarne le modalità di funzionamento e di rendicontazione. Il DM 5 ottobre 2007 ha individuato una particolare tipologia di gestione in parte assimilabile alla gestione dei

---

[106] Il Fondo speciale rotativo per la ricerca applicata è stato istituito dalla legge n. 1089 del 1968. In materia sono poi intervenuti i seguenti provvedimenti: leggi n. 46 del 1982, n. 488 del 1992, il d.lgs. n. 297 del 1999, la legge n. 296 del 2006, il DL n. 81 del 2007, il DL n. 159 del 2007, la legge finanziaria 2008.

[107] Articolo 1, comma 1318.

Conti Correnti Valuta Tesoro (CCVT). L'ufficio all'estero entro il 31 marzo ed il 30 settembre di ciascun anno, successivamente all'attivazione del Fondo da parte dell'Amministrazione centrale e l'apertura di conto corrente, comunica agli uffici centrali il controvalore in euro delle somme introitate attraverso donazioni e liberalità o contratti di sponsorizzazione. L'Amministrazione centrale chiede alla Ragioneria generale dello Stato di apportare negli stati di previsione dell'entrata e della spesa le corrispondenti variazioni e provvede al versamento sul capitolo dello stato di previsione dell'entrata dell'importo pari alla variazione di bilancio effettuata.

Attraverso questa procedura agli uffici all'estero è riconosciuta la pertinenza esclusiva delle somme, delle quali hanno la tempestiva disponibilità attraverso un'apposita contabilità. Entro il 31 gennaio dell'anno successivo devono presentare idonea rendicontazione per l'approvazione della gestione annuale del Fondo.

Con riferimento alle osservazioni formulate in sede di relazione sull'esercizio 2006 relativamente alle iniziative di sostegno all'imprenditoria cinematografica, oggetto negli ultimi anni di una profonda riforma normativa volta a semplificare le modalità di erogazione dei finanziamenti con l'istituzione di un Fondo unico per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche cinematografiche, si sottolinea che il Ministero per i beni e le attività culturali ha convenuto sulla natura rotativa del Fondo, nonostante il riferimento lessicale degli ultimi interventi normativi alla concessione di contributi anziché di finanziamenti. La Corte aveva espresso dubbi che tale modifica terminologica avesse cambiato nella sostanza la natura del Fondo, atteso che l'attuale articolo 13 del d.lgs. n. 28 del 2004, al comma 4 mantiene la previsione della restituzione delle somme erogate, prevedendo solo come ipotesi residuale, in caso di rientri parziali ovvero totalmente mancanti, l'attribuzione dei diritti di sfruttamento dei *film* allo Stato. In considerazione del permanere dell'obbligo a carico dei beneficiari della restituzione totale da parte delle imprese beneficiarie delle somme percepite, in relazione agli incassi effettuati dall'opera filmica, il Ministero ha comunicato di concordare con le richiamate valutazioni (v. paragrafo 5.9.1.).

L'art. 15, comma 6, del DL n. 81 del 2007[108], ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il Fondo di rotazione per il credito ai giovani per il finanziamento di iniziative a carattere nazionale volte a favorire l'accesso al credito dei giovani di età compresa tra i diciotto e i quaranta anni, attraverso il rilascio di garanzie dirette, anche fideiussorie, alle

[108] DL 2 luglio 2007, n. 81.

Banche ed agli intermediari finanziari. La dotazione di 10 milioni per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 è tratta dalle risorse del Fondo per le politiche giovani. Non risulta sia stato ancora emanato il decreto, di natura non regolamentare, che deve disciplinare i criteri e le modalità di organizzazione e di funzionamento del Fondo in parola.

La legge finanziaria 2008, oltre a disporre incrementi alle disponibilità di taluni Fondi (Fondo per la demolizione delle opere abusive, v. paragrafo 5.5.4.) e riduzioni per altri (fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, v. paragrafo 5.5.8.), ha autorizzato il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ad attivare Fondi di rotazione, che possono utilizzare le risorse del nuovo Fondo istituito per la promozione delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica attraverso il controllo e la riduzione delle emissioni inquinanti e climalteranti, nonché la promozione della produzione di energia elettrica dal solare termodinamico. Sulle eventuali iniziative che verranno assunte dall'Amministrazione, si riferirà nella prossima relazione al Parlamento.

5.1.4. Da ultimo, si deve aggiungere che un intervento di razionalizzazione del complesso quadro normativo di sostegno alle imprese deve essere accompagnato da un'analisi degli effetti degli strumenti di aiuto pubblico in termini di crescita del sistema produttivo. Ciò presuppone il possesso di elementi di conoscenza che superano il ristretto ambito temporale dei singoli esercizi finanziari e richiede, in particolare da parte delle Amministrazioni, una costante attività di monitoraggio e di analisi che deve stabilmente implementare un circuito di informazioni che metta in relazione il sistema degli aiuti pubblici con il grado di sviluppo dei singoli settori di intervento.

Dalle relazioni trasmesse dai soggetti che gestiscono i Fondi di rotazione o che svolgono su quest'ultimi attività di vigilanza, non è dato ricavare questi elementi informativi. E' soprattutto sulle Amministrazioni pubbliche che grava quest'onere, che va ben oltre il mero controllo contabile degli andamenti delle singole gestioni. Alla mera verifica delle regolarità formali deve pertanto sostituirsi una più efficace e significativa attività di analisi.

5.1.5. Come osservato nei paragrafi precedenti, le leggi che disciplinano i diversi Fondi rotativi sono frequentemente oggetto di interventi normativi, che ne modificano l'operatività estendendo ovvero riducendo gli ambiti di intervento ed in ragione di ciò implementano o riducono le disponibilità, trasferendo risorse verso altri interventi agevolativi. Non è raro che un Fondo rotativo sia gestito con sottoconti, che interessano settori produttivi non omogenei.

Da ciò la difficoltà di distinguere i Fondi di rotazione per settori di intervento, con classificazioni che diano conto con immediatezza delle tipologie di soggetti destinatari delle agevolazioni e degli obiettivi di sostegno che con le agevolazioni medesime si intende perseguire.

Ciò nonostante, in questa sede, si è cercato di individuare i principali settori di intervento nei quali operano i Fondi di rotazione, ricorrendo in taluni casi alla valutazione dell'aspetto prevalente che caratterizza il singolo Fondo:

1. sostegno agli investimenti e all'internazionalizzazione delle imprese;

2. sostegno alle iniziative di formazione e riqualificazione;

3. sostegno all'innovazione ed alla ricerca scientifica;

4. misure per la riduzione degli squilibri territoriali;

5. sostegno all'agricoltura ed alla pesca;

6. sostegno ai Paesi in via di sviluppo;

7. sostegno alla ricostruzione ed allo sviluppo dei Balcani;

8. sostegno all'imprenditoria cinematografica.

5.2. Sostegno agli investimenti ed internazionalizzazione delle imprese

5.2.1. Fondo rotativo per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato - SIMEST S.p.A.

Con d.lgs. n. 143 del 1998[109], a decorrere dal 1° gennaio 1999, è stata attribuita alla SIMEST S.p.A. - Società Italiana per le Imprese all'Estero - la gestione di diversi interventi di sostegno finanziario alle esportazioni ed alla internazionalizzazione del sistema produttivo italiano che, in precedenza, era stata affidata al Mediocredito Centrale[110]. L'attività riguarda la

[109] D.lgs. 31 marzo 1998, n. 143, che ha disposto misure di riordino e razionalizzazione degli strumenti di supporto pubblico alle imprese per le loro attività sull'estero. L'art. 25 del decreto aveva previsto, oltre al trasferimento dei Fondi e delle disponibilità finanziarie, anche il passaggio alla SIMEST S.p.A. delle risorse e del personale impiegato per la gestione degli interventi trasferiti.

[110] Legge 21 marzo 2001, n. 84, recante "Disposizioni per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, alla ricostruzione e allo sviluppo dei Paesi dell'area balcanica". Oltre al Fondo rotativo di cui all'art. 2 della legge n. 394 del 1981, l'attività riguarda anche la concessione di contributi a valere sul Fondo di cui all'art. 3 della legge n. 295 del 1973 per operazioni di credito all'esportazione (d.lgs. n. 143 del 1998, capo II – *ex lege* n. 227 del 1977) e per investimenti in imprese all'estero (legge n. 100 del 1990, art. 4 e legge n. 317 del 1991, art. 14). La gestione degli

concessione di contributi per il pagamento degli interessi, a valere sul Fondo previsto dall'art. 3 della legge n. 295 del 1973, e la concessione di finanziamenti a tasso agevolato a valere sul Fondo di rotazione ex art. 2, del DL n. 251 del 1981, poi convertito in legge n. 394 del 1981.

* *Fondo per la concessione di contributi per il pagamento degli interessi, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 295 del 1973.*

Le risorse del Fondo sono destinate alla concessione di contributi a fronte di operazioni di finanziamento di crediti all'esportazione, riguardanti forniture di origine italiana di macchinari, impianti, studi, progettazioni e lavori e relativi servizi, interventi previsti dal d.lgs. n. 143 del 1998[111], per i crediti all'esportazione; alla concessione di contributi alle imprese italiane a fronte di crediti ottenuti per il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese all'estero partecipate da SIMEST[112], in Paesi non appartenenti all'UE; alla concessione di contributi alle imprese localizzate nel Triveneto a fronte di crediti ottenuti per il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese all'estero, in Paesi dell'Europa centrale e orientale, partecipate da FINEST[113].

Il Fondo ha natura mista, in quanto accompagna la concessione di crediti all'esportazione alla concessione di contribuiti. Peraltro, con riferimento agli interventi previsti dalla legge n. 143 del 1998, la natura rotativa della gestione nasce dalle particolari modalità con cui opera. Al fine di stabilizzare i tassi di interesse nei crediti all'esportazione, agli acquirenti esteri di beni e servizi italiani sono concessi finanziamenti a medio/lungo termine al tasso fisso *Commercial Interest Reference Rate* (CIRR), stabilito dall'OCSE, a fronte di una raccolta delle Banche finanziatrici a tasso variabile. Quando il primo è superiore al secondo, il Fondo, semestralmente e per tutta la durata dei finanziamenti, concede contributi agli interessi pari alla differenza tra il costo variabile della raccolta ed il tasso fisso CIRR. Quando il tasso fisso è superiore, incassa la differenza, destinando i differenziali per la concessione di ulteriori interventi. L'operatività, di conseguenza, è condizionata in modo determinante dall'andamento dei differenziali.

Negli anni 2003/2004 i differenziali sono stati favorevoli al Fondo (194,8 milioni a favore a fronte di 137,9 a carico nel 2003; 195,8 milioni a fronte di 143,8 a carico nel 2004), mentre

---

interventi è disciplinata da due convenzioni, stipulate il 16 ottobre 1998, relative al Fondo *ex lege* n. 295 del 1973 ed al Fondo *ex lege* n. 394 del 1981.

[111] D.lgs. 31 marzo 1998, n. 143.

[112] Legge 24 aprile 1990, n. 100.

[113] Legge 9 gennaio 1991, n. 19.

dal 2005 ad oggi sono stati sempre più marcatamente a carico del Fondo (103,5 milioni a favore a fronte di 145,3 a carico nel 2005; 25 milioni a fronte di 129,1 nel 2006; 5,7 milioni a fronte di 160,9 milioni nel 2007).

Come si può osservare, la mancanza di obbligatorietà della restituzione dei finanziamenti a carico dei beneficiari, i rientri condizionati esclusivamente da fattori esterni quali gli andamenti dei tassi sui mercati internazionali configurano un'ipotesi di Fondo rotativo più formale che sostanziale. Appare pertanto opportuno un approfondimento che ne valuti la reale natura ed in tal senso si richiama l'attenzione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Per completezza di informazioni si sottolinea che la legge finanziaria 2007, in applicazione dell'art. 46, comma 5 della legge n. 448 del 2001, di istituzione presso ciascun ministero di un Fondo per gli investimenti, ha disposto la confluenza nel Fondo unico per gli investimenti delle risorse destinate al Fondo "295", per la loro successiva destinazione, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari. Successivamente, la legge finanziaria 2008, all'art. 3, comma 33, ha abrogato il Fondo unico per gli investimenti ed ha disposto l'assegnazione delle risorse alle autorizzazioni legislative che erano confluite nel Fondo medesimo.

In precedenza, le Commissioni parlamentari avevano espresso (attraverso il silenzio-assenso) parere favorevole al riparto in favore del Fondo "295" a condizione che il Governo definisse i criteri guida generali di valutazione che la SIMEST avrebbe dovuto seguire al momento dell'assegnazione degli incentivi, e che fosse prevista una rendicontazione degli impegni assunti, che evidenziasse le assegnazioni effettuate e le eventuali discrepanze con i criteri guida adottati.

Il Ministero dell'economia e delle finanze ha rappresentato che il Fondo è regolato da norme internazionali, comunitarie e nazionali, che presentano un carattere più stringente delle linee guida richieste dalla Commissione parlamentare, norme che devono essere indicate nel rendiconto annuale.

La relazione trasmessa dalla SIMEST dà conto del complesso quadro normativo di riferimento

Attraverso il c.d. "intervento di stabilizzazione del tasso" la SIMEST corrisponde alla Banca che ha finanziato il committente estero il differenziale tra il tasso variabile nella misura ritenuta congrua ed il tasso fisso CIRR, quando il tasso variabile è superiore al tasso fisso. In caso contrario, la Banca corrisponde il differenziale alla SIMEST.

Di norma, questo programma è utilizzato per operazioni di rilevante importo (oltre i 10 milioni) e con una durata media che eccede i sette anni, per la fornitura di impianti, infrastrutture e mezzi di trasporto. Generalmente, queste operazioni hanno come presupposto l'intervento assicurativo della SACE.

La circostanza che questo intervento interessa un numero limitato di forniture di importo molto elevato, l'approvazione di una singola operazione influenza notevolmente il livello annuo di operatività del Fondo[114].

Nel 2007, sono state accolte 118 operazioni a fronte delle 123 dell'anno precedente. L'importo del credito all'esportazione assistito dai programmai SIMEST è diminuito del 28 per cento in termini di credito capitale assistito (dai 3,7 milioni del 2006 ai 2,6). Le erogazioni per smobilitazioni a tasso fisso sono state pari a 114 milioni, a circa 28 milioni per operazioni a tasso variabile; le entrate hanno raggiunto gli 11,4 milioni.

* *Fondo di rotazione per la concessione di finanziamento a tasso agevolato si sensi dell'art. art. 2, della legge n. 394 del 1981*

Il Fondo in esame è destinato alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato per interventi in Paesi non appartenenti alla UE ed è alimentato dai rientri a fronte dei finanziamenti erogati e da assegnazioni a carico del bilancio dello Stato. I finanziamenti a tasso agevolato sono concessi a sostegno di imprese italiane: A) per la realizzazione di programmi di penetrazione commerciale in Paesi non appartenenti all'Unione Europea (legge n. 394 del 1981, art. 2); B) a fronte di spese per la partecipazione a gare internazionali in Paesi non appartenenti all'UE (legge n. 304 del 1990, art. 3); C) a sostegno di spese relative a studi di prefattibilità e fattibilità connessi all'aggiudicazione di commesse, il cui corrispettivo è costituito in tutto o in parte dal diritto di gestire l'opera, nonché delle spese relative a studi di fattibilità e a programmi di assistenza tecnica collegati alle esportazioni ed agli investimenti italiani all'estero in Paesi non appartenenti all'UE (d.lgs. n. 143 del 1998, art. 22, comma 5). I Fondi di cui alle lettere B) e C) sono sottoconti del Fondo di cui alla legge n. 394 del 1981.

[114] Nel 1999 l'approvazione dell'intervento sul finanziamento di 1.146,3 milioni per il progetto del gasdotto dalla Russia alla Turchia, ha determinato nel 2000 volumi, con riferimento al comparto dei beni d'investimento, difficilmente uguagliabili. Ha ripreso a crescere il comparto della cantieristica dopo la revisione dell'accordo navi in sede OCSE. Il gruppo Fincantieri si avvale degli interventi SIMEST e SACE soprattutto per le navi da crociera ed i traghetti. I volumi di intervento sono, pertanto, determinati dalle scelte di pochi operatori e dalla capacità della SACE di assumere esposizioni verso un singolo debitore.

Nel corso dell'anno di riferimento sono intervenute alcune innovazioni[115] che hanno contribuito a confermare quella contrazione delle attività già avviatasi dal 2005. In particolare, la SIMEST S.p.A. ha segnalato che influiscono negativamente le difficoltà che incontrano le imprese nel reperire le necessarie garanzie ed il "contenuto agevolativo degli interventi, ancora troppo esiguo nonostante l'aumento del tasso di riferimento". La media annua dei tassi di riferimenti, ai quali si rapportano i tassi agevolati, è cresciuta dal 3,90 del 2006 al 4,78 del 2007.

L'ingresso nella UE della Bulgaria e soprattutto della Romania ha contribuito al consolidamento del *trend* discendente. Il numero di domande di finanziamento accolte è passato da 156 a 103 (-34 per cento) ed il relativo importo da 121,6 ad 88,3 milioni (-27 per cento).

Sul fronte delle garanzie, è stato sottolineato il ruolo marginale delle assicurazioni, la riduzione degli spazi di disponibilità dei confidi e le difficoltà incontrate per la sottoscrizione di convenzioni con gli intermediari finanziari.

Un aspetto positivo della relazione della SIMEST S.p.A. riguarda l'attività di monitoraggio *in loco* dei programmi di penetrazione commerciale finanziati, attività che, come osservato nelle premesse, è spesso assente. Gli esiti dei controlli hanno consentito di esprimere giudizi positivi per quasi tutte le iniziative.

Il Fondo viene rendicontato con un unico documento, che fornisce i dati complessivi afferenti anche ai sottoconti. Al 31 dicembre 2007 le disponibilità sono pari a 810,6 milioni, i rientri per quote capitale ammontano a 77,5 milioni, i finanziamenti accreditati alle imprese a circa 46 milioni, di cui circa 42 per agevolazioni concesse ai sensi della legge n. 394 e 4 milioni per studi di prefattibilità e fattibilità e per i programmi di assistenza tecnica *ex* d.lgs. n. 143.

Il settore del contenzioso presenta 150 procedimenti giudiziali in corso, di cui cento per finanziamenti a tasso agevolato a favore di programmi di penetrazione commerciale, due per operazioni ai sensi della legge n. 304 (gare internazionali) e sei per interventi che si riferiscono contemporaneamente alla legge n.394 del 1981 ed al d.lgs. n. 143 del 1998, art. 22.

---

[115] che hanno riguardato, in particolare, un'estensione dei settori destinatari dei benefici (sono esclusi solo i settori indicati dall'art. 1, comma 1, del regolamento C.E. n. 1998 del 2006 *"de minimis"*); l'importo complessivo *de minimis* concessi ad una medesima impresa non può superare i 200 mila euro nell'arco di tre esercizi finanziari; sono finanziabili i programmi che prevedono esclusivamente un Paese di destinazione nel quale è realizzata una struttura permanente le cui spese di funzionamento sono considerate ammissibili; le merci in deposito e i campionamenti sono finanziabili se inviati in regime di temporanea esportazione; la Garanzia Integrativa e Sussidiaria - GIS, di cui alla legge n. 57 del 2001, concessa a valere sul Fondo della legge n. 394 a parziale copertura dei finanziamenti per la penetrazione commerciale, è sostituita da riduzioni di garanzia fino ad un massimo del 40 per cento del finanziamento concesso, da applicare alle sole Piccole Medie Imprese (P.M.I.); la stessa misura di riduzione della garanzia si applica ai finanziamenti concessi ai sensi del d.lgs. n. 143 del 1998 per gli studi ed i programmi di assistenza tecnica.

A) Finanziamenti a tasso agevolato a favore di programmi di penetrazione commerciale.

I finanziamenti hanno un massimale di 2,065 milioni, che arrivano a 3,098 milioni se il richiedente è un consorzio, una società consortile o un raggruppamento di piccole e medie imprese. I finanziamenti possono coprire fino all'85 per cento delle spese preventivate per il programma ed hanno una durata massima di sette anni (due di preammortamento); sono concessi ad un tasso agevolato pari a 40 per cento del tasso di riferimento *export* vigente alla data di stipula del contratto di finanziamento. Nel 2007, il tasso di riferimento medio (4,78 per cento) ed il tasso agevolato medio (1,91 per cento) confermano l'andamento in crescita registrato già nel 2006 (rispettivamente, 3,90 per cento e 1,56 per cento).

Nel 2006 la flessione era stata pari al 15 per cento delle domande accolte ed al 9 per cento per quanto riguarda l'importo; nel 2007, rispettivamente, il 32 per cento con riferimento alle domande accolte (74) e -26 per cento all'ammontare (81,3 milioni). Le ragioni di questo progressivo minor interesse sono ricondotte ai termini ed alle condizioni attuali degli interventi agevolativi; in tal senso è significativo il dato percentuale delle revoche, la cui ragione principale è l'impossibilità da parte delle imprese di reperire le necessarie garanzie, oltre alla difficoltà di realizzare i programmi nei termini preventivati. Nell'ultimo triennio, le revoche rispetto alle domande accolte sono passate dal 43,3 per cento nel 2005 al 29,3 per cento nel 2006 ed al 12,8 per cento nel 2007. Quest'ultimo dato, peraltro, è ancora parziale perché fa riferimento alle sole operazioni accolte nel 2007 ed è, plausibilmente, destinato ad aumentare nel corso della realizzazione dei progetti.

Il Nord America è ancora l'area di preminente interesse seppur in diminuzione rispetto al 2006 (dal 38 al 26 per cento); segue l'Europa Centro-Orientale (24 per cento). Se si considerano i singoli Paesi, gli Stati Uniti confermano il ruolo principale con 19 operazioni, seguiti dalla Federazione Russa con 8 e dalla Cina con 7 operazioni.

Rispetto alla ripartizione regionale delle imprese che hanno beneficiato dei finanziamenti, il Veneto ha dimostrato il maggior interesse, superando la Lombardia, seguite dalla Toscana e dall'Emilia-Romagna. Continua ad essere notevole il divario tra Nord Italia e Centro-Sud, con una quota pari al 70,3 per cento (in crescita rispetto al dato del 2006, pari al 66,1 per cento).

La percentuale di piccole e medie imprese che usufruiscono delle agevolazioni, seppur in flessione, si mantiene sempre elevata (84 per cento) rispetto alle grandi imprese.

B) Fondo di rotazione istituito per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese a fronte delle spese sostenute per la partecipazione a gare internazionali

I finanziamenti, nel limite di 25,8 milioni, sono a valere sul medesimo Fondo di cui al precedente punto A). Sono concessi ad imprese italiane per la partecipazione a gare internazionali in Paesi non appartenenti all'UE. Il loro massimale è rapportato al valore della commessa per la quale concorre l'impresa; può coprire fino al 100 per cento delle spese di partecipazione alla gara.

Rispetto all'anno 2006, quando erano state accolte sei operazioni, l'esercizio in esame mostra un lieve decremento con cinque operazioni, numero che si allontana ancora di più dal dato del 2004 (14). Anche l'ammontare dell'importo complessivo approvato è lievemente diminuito (2,3 milioni rispetto a 2,9 nel 2006).

La relazione inviata sottolinea che il ridimensionamento dell'interesse per questo genere di agevolazioni è anche da ricondurre alle caratteristiche proprie dell'intervento. L'importo massimo del finanziamento concedibile è rapportato al valore della commessa sottostante la gara, il che comporta che il valore dell'ordinativo deve essere piuttosto elevato per determinare un importo finanziabile interessante per il richiedente. L'intervento, di fatto, sostiene la partecipazione delle imprese italiane a gare internazionali indette soprattutto per grandi commesse, per la cui acquisizione sono necessari investimenti di rilievo già in fase di gara. Ciò comporta che possono essere interessate a questo tipo di intervento le imprese maggiori che, peraltro, come già evidenziato per il sostegno ai programmi di penetrazione commerciale, hanno minore interesse per queste agevolazioni, potendo accedere facilmente a fonti finanziarie di mercato a condizioni concorrenziali.

Anche per tale strumento viene sottolineata la necessità di un intervento di riforma che lo renda più aderente alle esigenze di un maggior numero di imprese.

C) Fondo per la concessione di finanziamenti agevolati per studi di prefattibilità e fattibilità e per i programmi di assistenza tecnica[116]

[116] Decreto legislativo n. 143 del 1998, art. 22, comma 5

Trattasi di finanziamenti agevolati concessi alle imprese per le spese relative a studi di prefattibilità e fattibilità connessi all'aggiudicazione di commesse, il cui corrispettivo è costituito in tutto o in parte dal diritto di gestire l'opera, ovvero per le spese relative a programmi di assistenza tecnica e studi di fattibilità collegati alle esportazioni ed agli investimenti italiani all'estero.

Il tasso di interesse che si applica è particolarmente agevolato (il 25 per cento del tasso di riferimento *export,* vigente al momento della stipula) e copre il 100 per cento delle spese indicate nel preventivo predisposto dalle imprese ed approvato dal Comitato. Nel 2007 il tasso medio è stato pari all'1,195 per cento rispetto allo 0,975 per cento del 2006.

Il 2007 conferma ulteriormente l'andamento decrescente delle domande di finanziamento, già sottolineato nella precedente relazione, che si è ancor più accentuato. Sono state presentate solo 25 domande per studi di fattibilità (55 nel 2006) collegati ad investimenti/esportazioni italiani all'estero e solo sette (5 nel 2006) domande per programmi di assistenza tecnica, per un totale di 32 nuove richieste (60 nel 2006) di intervento e un ammontare di 7,6 milioni (13,2 nel 2006). Di queste ne sono state accolte 24 (41 nel 2006), pari a circa 4,7 milioni (9 nel 2006). Complessivamente, rispetto al 2005, si osserva una contrazione del 30,5 per cento del numero delle domande accolte.

Con riguardo alle aree geografiche, nell'anno in esame è stata privilegiata l'Asia con il 46 per cento delle richieste.

5.2.2. Fondo unico di venture capital - SIMEST S.p.A.

I Fondi di *venture capital,* istituiti nel 2003, sono operativi dal febbraio 2004, per l'acquisizione di quote di partecipazione in società estere, aggiuntive rispetto alla partecipazione in proprio della SIMEST S.p.A..

Nel 2007 ha cominciato ad operare il Fondo unico di *venture capital,* nel quale la legge finanziaria 2007[117] ha unificato tutti i preesistenti Fondi di *venture capital* al fine di garantire, in presenza di un progressivo esaurimento delle risorse finanziarie destinate a particolari aree geografiche, il sostegno alle attività di piccole e medie dimensioni e, nel contempo, di

[117] Art. 1, comma 932, della legge 296 del 2006, legge finanziaria 2007.

razionalizzare l'operatività dei diversi fondi anche alla luce dell'intervento dei Fondi medesimi verso nuovi Paesi ed aree geografiche.

Le aree interessate sono l'Asia, l'Africa, il Medio Oriente ed il Mediterraneo, l'America Centrale e Meridionale, l'Europa Orientale.

Le iniziative deliberate comportano un impegno complessivo sul Fondo pari a circa 37 milioni; investimenti da parte delle società estere di circa 287 milioni, con un'occupazione attesa di 4.805 addetti.

Nel 2007 ha subito un ridimensionamento l'area dell'Europa Orientale, per l'ingresso nelle UE della Bulgaria e della Romania. Le nuove iniziative si sono rivolte principalmente verso l'Estremo Oriente, ed in particolare la Cina (22 iniziative in Asia, 11 in Francia, Medio Oriente e Mediterraneo, 6 in America Centrale e Meridionale, 7 in Europa Orientale).

Il comparto elettromeccanico e meccanico è il più interessato con 29 iniziative ed un impegno complessivo a gravare sul Fondo di circa 19,7 milioni.

Le disponibilità del Fondo al 31 dicembre 2007 sono pari a circa 103 milioni, a fronte di disponibilità iniziali di circa 141 milioni. Nel corso dell'anno i proventi da impieghi sono stati pari a circa 2,4 milioni, mentre in uscita i versamenti di quote di partecipazione hanno raggiunto circa 37,8 milioni e le commissioni di gestione a favore della SIMEST S.p.A. circa 5 milioni.

5.2.3. Fondo rotativo per le imprese per interventi a favore dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità - *Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A., ex Sviluppo Italia S.p.A. (denominazione modificata dal comma 460 della legge finanziaria 2007*[118]*).*

Il d.lgs. n. 185 del 2000[119] ha previsto misure agevolative, contributi a fondo perduto, a favore della nuova imprenditorialità, condotta da giovani imprenditori, nei settori della produzione dei beni e servizi alle imprese[120], dei servizi in specifici comparti[121].e in

[118] La legge n. 296 del 2006, al comma 461 ha disposto che entro il 31 marzo 2007 fosse approvato un piano di riordino e di dismissione delle partecipazioni societarie nei settori non strategici di attività.
[119] D.lgs. 21 aprile 2000, n. 195.
[120] Con particolare riferimento ai settori dell'industria, dell'agricoltura e dei servizi alle imprese.
[121] Con riferimento ai seguenti comparti: fruizione dei beni culturali, turismo, manutenzione di opere civili ed industriali, innovazione tecnologica, agricoltura e trasformazione e tutela ambientale.

agricoltura[122]. Finanzia, altresì, le cooperative sociali[123], le attività di lavoro autonomo in forma di ditta individuale e le microimprese in forma di società di persone e *franchising*.

A seguito dell'entrata in vigore dell'art. 72 della legge finanziaria 2003, che ha disposto, come già sottolineato nelle premesse, che i contributi alla produzione ed agli investimenti affluissero in appositi Fondi rotativi, è stato istituito il Fondo in esame, disciplinato con DM 30 novembre 2004[124], che ne ha stabilito i criteri e le modalità di concessione da parte della Società.

A seguito dell'entrata in vigore della legge finanziaria 2007, sono stati modificati alcuni obiettivi. E' stato elaborato un piano di riordino industriale soprattutto nell'ambito del settore turistico, per un migliore sviluppo delle aree sotto utilizzate.

Sono state individuate due diverse strutture societarie: Italia Turismo S.p.A. per la razionalizzazione degli *asset* turistici di proprietà del gruppo e per la concentrazione delle competenze strategiche e del *know how* per la realizzazione dei progetti di sviluppo, ed Italia Navigando S.p.A., con l'obiettivo di promuovere e valorizzare il patrimonio paesaggistico, storico e culturale delle coste italiane attraverso la realizzazione di una rete di porti turistici.

L'attuazione di queste modifiche ha contribuito, secondo quanto comunicato dall'Agenzia, ad una mancata stipula di contratti di finanziamento.

La disponibilità finale delle risorse giacenti sul Fondo rotativo al 31 dicembre 2007 ammonta a circa 172,5 milioni, di cui 107,8 sul conto corrente infruttifero di tesoreria e 64,6 nei conti correnti bancari in attesa di utilizzo per erogazioni. Rispetto al precedente esercizio si sono incrementati i prelievi per erogazioni da effettuare (100 milioni nel 2006, 250 milioni nel 2007). Per rate di mutuo relative agli anni 2004/2006 sono stati incassati circa 67 milioni, di cui circa 55 milioni sono stati girocontati sul c/c 22043 (fondo perduto), da dove erano stati prelevati per insufficienza delle risorse sul Fondo rotativo.

---

[122] Finanzia i giovani agricoltori che intendano subentrare a parenti entro il secondo grado nella conduzione di iniziative agricole di produzione e/o trasformazione.

[123] Trattasi di cooperative sociali di tipo b), nuove o preesistenti, per la realizzazione di iniziative nei settori dell'industria, dell'agricoltura e dei servizi alle imprese.

124L'articolo 4 del decreto ministeriale 30 novembre 2004 dispone l'istituzione di uno specifico Fondo rotativo, depositato presso un apposito conto corrente infruttifero della Tesoreria Centrale dello Stato, intestato alla società Sviluppo Italia S.p.A..

5.2.4. 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)*

Il Fondo in esame, previsto dalla legge finanziaria 2004[125], è stato soppresso dall'art. 1, commi 847-850 della legge finanziaria 2007[126], che ha istituito, in attesa della riforma delle misure a favore dell'innovazione industriale, il Fondo per la finanza d'impresa, al quale sono state trasferite anche le risorse della gestione in esame che, peraltro, non ha mai operato a causa dapprima della dichiarazione di illegittimità costituzionale[127] dell'art. 4, comma 110 della legge finanziaria 2004, recepita dalla delibera CIPE del 29 luglio 2005 e, successivamente, per l'attesa di una pronuncia dell'Unione Europea circa la compatibilità delle sue finalità con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato.

Le risorse erano destinate all'acquisizione di partecipazioni di minoranza, nella misura del 30 per cento, in medie e grandi imprese operanti sul territorio nazionale in base alla presentazione di iniziative di sviluppo, ovvero di quote di minoranza, nella misura massima del 30 per cento, di fondi mobiliari chiusi, che investissero in medie e grandi imprese[128]. La dotazione finanziaria iniziale di 55 milioni era stata incrementata dalla legge finanziaria 2005 con ulteriori 10 milioni e successivamente ridotta per il trasferimento di 12 milioni al conto corrente dedicato al Fondo presso il Banco Desio, per operazioni coerenti con le finalità del Fondo stesso. L'Agenzia ha comunicato che dal Ministero dell'economia e delle finanze è stato richiesto il trasferimento di detta somma dal Banco Desio al c/corrente infruttifero n. 22047, acceso presso la Tesoreria centrale dello Stato, in attesa di essere di nuovo trasferita al Fondo per la finanza di impresa.

Si ricorda che l'art. 11, comma 1, del decreto legge n. 35 del 2005, convertito con modificazioni dalla legge n. 80 del 2005, aveva rifinanziato il Fondo di rotazione con uno stanziamento di ulteriori 100 milioni, mai accreditati da parte del Ministero dell'economia e delle finanze sullo specifico conto corrente di tesoreria, presumibilmente a causa della pendenza del procedimento di notifica circa la compatibilità dello strumento con la normativa comunitaria. Tale procedura è stata successivamente interrotta per la soppressione del Fondo stesso avvenuta, come detto, con legge finanziaria 2007.

---

[125] legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, comma 106

[126] Legge n. 296 del 2006.

[127] Sent. Corte costituzionale n. 242 del 2005.

[128] Modalità e criteri di utilizzo delle risorse sono state stabilite dalla Delibera CIPE n. 10 del 2004.

5.2.5. Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione - *FONCOOPER (Gestione stralcio)*

Trattasi di una gestione stralcio dopo il trasferimento alle Regioni delle risorse del "Fondo" istituito dalla legge n. 49 del 1985[129] presso la Sezione speciale per il credito alla cooperazione, costituita presso la Banca Nazionale del Lavoro S.p.A., per il finanziamento delle cooperative. L'Istituto, che ha provveduto ad istruire e finanziare le domande presentate entro il 30 giugno 2000, sta proseguendo nella gestione stralcio, trasferendo alle Regioni, semestralmente, le quote di rientro. Solo le Regioni Valle d'Aosta e Sicilia non hanno ancora provveduto ad attuare il decentramento amministrativo.

Complessivamente, dall'inizio dell'operatività (1987) sino al 31 dicembre 2007 il Fondo, al netto dei rientri, che dal 1° luglio 2000 sono di competenza delle Regioni, ha ridotto la propria consistenza a circa 53 milioni. La disponibilità complessiva a tutto il 2007 ammonta a circa 370 milioni, di cui circa 312 per rientri (considerati dall'inizio di operatività del Fondo) limitatamente alla quota capitale. A tutto il 2007 sono stati utilizzati 365 milioni, con un residuo disponibile di circa 5,3 milioni.

Al 31 dicembre 2007, l'ammontare complessivo dei rientri registrati dal 1° luglio 2002 e spettanti alle Regioni è pari a circa 161 milioni, dei quali 9 sono ancora da versare.

5.3. Sostegno alle iniziative di formazione e riqualificazione

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

Il Fondo di rotazione è stato istituito dall'art. 25 della legge n. 845 del 1978[130] per favorire l'accesso al Fondo sociale europeo (F.S.E.) ed al Fondo regionale europeo dei progetti di formazione finalizzati a specifiche occasioni di impiego. L'art. 9 del DL n. 148 del 1993[131], ha disposto il versamento nel "Fondo" di tutte le risorse destinate al finanziamento della formazione professionale.

Il comma 72, dell'art. 1 della legge n. 549 del 1995[132], ha trasferito, dal 1° gennaio 1996, quota parte delle entrate del "Fondo", che derivano da versamenti da parte dell'INPS, al Fondo

[129] Legge 27 febbraio 1985, n. 49
[130] Legge 21 dicembre 1978, n. 845.
[131] DL 20 maggio 1993, n. 148, art. 9.
[132] Legge 28 dicembre 1995, n. 549.

di rotazione per le politiche comunitarie (art. 5 della legge n. 183 del 1987[133]), per essere utilizzate per il cofinanziamento del Fondo sociale europeo.

Con dPCM del 16 gennaio 2002 al Fondo in esame sono state riconosciute le caratteristiche proprie dei Fondi di rotazione, limitatamente alla gestione degli interventi finanziati con fondi INPS, nonché di quelli finanziati dall'UE e/o dalle Regioni.

Le entrate ordinarie sono costituite dal versamento, con periodicità trimestrale, da parte dell'INPS, su apposito c/c infruttifero aperto presso la Tesoreria centrale, delle maggiori entrate derivanti dall'aumento dell'aliquota del contributo integrativo dovuto per l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 160 del 1975[134]. Inoltre, altre entrate derivano dal trasferimento degli stanziamenti iscritti su capitoli dello stato di previsione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, al fine di assicurare la continuità operativa delle attività previste dagli artt. 2 e 18 della legge n. 845 del 1978. Ulteriori risorse affluiscono a seguito dei finanziamenti del Fondo sociale europeo destinati alle attività di formazione professionale e degli interessi attivi maturati sulle somme depositate in c/c presso l'istituto di credito incaricato di svolgere il servizio di cassa.

Le disponibilità al 1° gennaio 2007 erano pari a circa 2.183 milioni, incrementate per circa 555 milioni, di cui il 54 per cento costituiti dai trasferimenti dal bilancio del Ministero ed il 42 per cento da contributi INPS. Atteso che l'entità dei versamenti INPS è direttamente proporzionale al numero degli occupati, in periodi di crisi occupazionale, per il funzionamento del Fondo è determinante l'intervento dello Stato.

Si sottolinea che la relazione inviata dal Ministero illustra i diversi progetti finanziati, ma non fornisce alcun elemento di conoscenza riguardo agli obiettivi raggiunti, con riferimento agli esercizi precedenti, in termini di incremento dell'occupazione con riferimento al numero di partecipanti ai corsi. Ciò non consente alcuna valutazione sull'efficacia dello strumento in esame.

Dal rendiconto risulta che le spese di funzionamento della gestione in esame ammontavano, nelle previsione, a circa 18 milioni (circa il 3,3 per cento delle entrate).

Le disponibilità al 31 dicembre 2007 ammontano a circa 2.253 milioni, con residui passivi di circa 1.329 milioni e disponibilità effettive non impegnate di circa 935 milioni, che

[133] Legge 16 aprile 1987, n. 183.
[134] Legge 3 giugno 1975, n. 160.

corrispondono all'avanzo di gestione. Si conferma, pertanto, un fenomeno tipico della gestione in esame, caratterizzata da previsioni di spese cui non fa riscontro un effettivo utilizzo delle risorse previste.

Si sottolinea che il bilancio di previsione, alla data del 15 gennaio 2007, alla voce "entrate" non indica in dettaglio alcuna previsione, limitandosi a utilizzare "l'avanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2005" come unica voce di "entrata" a totale copertura della voce "uscita" di pari entità. Su tale disponibilità è costruito il bilancio di previsione delle spese, che vengono incrementate nel corso dell'esercizio una volta noti gli importi dei trasferimenti dall'INPS e dal Ministero.

5.4. Sostegno all'innovazione ed alla ricerca scientifica

5.4.1. Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca (FRI) - *Cassa Depositi e Prestiti*

Il comma 354 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004 ha istituito, presso la gestione separata della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., un Fondo rotativo finalizzato alla concessione alle imprese di finanziamenti agevolati come anticipazioni, rimborsabili con un piano di rientro pluriennale. La dotazione iniziale, pari a 6 miliardi, è alimentata con le risorse del risparmio postale. Il Fondo è ripartito con delibere CIPE per essere destinato ad interventi agevolativi alle imprese, individuati dalle stesse delibere sulla base degli interventi già disposti a legislazione vigente e per i quali sussiste apposito stanziamento di bilancio. Nelle sedute del 15 luglio 2005 e del 22 marzo 2006, il CIPE, stabiliti i criteri generali di erogazione dei finanziamenti a carico del Fondo ed approvato lo schema di convenzione per la disciplina dei rapporti tra la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., i Ministeri ed i soggetti abilitati a svolgere le istruttorie dei finanziamenti, ha fissato la misura del tasso di interesse minimo da applicare ai finanziamenti agevolati, stabilito la durata massima e ripartito interamente le risorse del Fondo (6 miliardi). Alla ricerca ed allo sviluppo sono stati assegnati 1,790 miliardi (d.lgs. n. 297 del 1999[135]); per interventi di innovazione di processo e di prodotto tramite tecnologie 525 milioni (legge n. 46 del 1982[136] - FIT - Fondo Innovazione Tecnologica); per incentivi alle imprese 1,710 miliardi (legge n. 488 del 1992); ancora per interventi per i settori dell'economia a rilevanza nazionale 1,025 miliardi; per i contratti di programma 350 milioni, successivamente destinati, ai sensi

[135] D.lgs. 27 luglio 1999, n. 297.
[136] Legge 17 febbraio 1982, n. 46.

dell'art. 8 *bis* del decreto legge n. 81 del 2007 che, a far data dalla emanazione del decreto del Ministro dello sviluppo economico con il quale sono stabiliti i criteri, le condizioni e le modalità per la concessione delle agevolazioni finanziarie di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legge n. 415 del 1992, ha sospeso l'operatività del Fondo per gli interventi previsti dalla legge n. 488 del 1992, alle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale di cui alla "legge obiettivo"; 140 milioni ai patti territoriali e contratti d'area, da ripartirsi orientativamente in uguale misura tra i vari strumenti di agevolazione; 300 milioni per il potenziamento e lo sviluppo delle filiere agricole e agroalimentari.

L'articolo 1, comma 855, della legge finanziaria 2007, ha esteso l'ambito operativo del Fondo agli interventi previsti da leggi regionali di agevolazione o comunque conferiti dalla regione stessa per gli investimenti produttivi e per la ricerca. Allo scopo, la dotazione iniziale del Fondo è stata incrementata fino a 2 miliardi. Peraltro, i prescritti indirizzi interministeriali di attuazione, a tutto il 31 dicembre 2007, non sono stati emanati ed i 2 miliardi sono rimasti inutilizzati.

Successivamente, l'articolo 20 *bis* del decreto legge n. 159 del 2007 ha ulteriormente esteso alle infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale, di cui alla "legge obiettivo", l'operatività del Fondo di rotazione.

Il 38,6 per cento (2,315 milioni) dello stanziamento del Fondo è stato destinato allo sviluppo ed alla ricerca ed il 61,4 per cento agli interventi *ex lege* n. 488 del 1992, legge n. 46 del 1982, contratti di programma, patti territoriali e contratti d'area, contratti di filiera agroalimentare. Questi ultimi interventi sono stati oggetto del decreto interministeriale del 22 novembre 2007 (Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dello sviluppo economico), che ha stabilito le condizioni di accesso ai finanziamenti agevolati del FRI, da applicare ai contratti di filiera e di distretto nonché agli interventi di riordino fondiario.

La ripartizione su base territoriale dei 6 milioni vede il 67,08 per cento (2,220 milioni) assegnato ad interventi nelle aree sottoutilizzate e la restante quota, 32,98 per cento (1,975 milioni), per altri territori.

Nel corso dell'esercizio in esame sono stati deliberati finanziamenti agevolati ai sensi delle leggi n. 488 del 1992 e n. 46 del 1982 e del d.lgs. n. 297 del 1999.

Nel settore delle agevolazioni afferenti il FIT-PIA (Pacchetto Integrativo di Agevolazioni) sono stati stipulati 110 contratti per un importo complessivo di circa 145,5

milioni, nel settore FIT-Poli Tecnologici sono stati deliberati 5 progetti, per un importo di circa 8,2 milioni, ma nessun contratto è stato trasmesso alla Cassa; nel settore FIT-Distretti industriali per tecnologie digitali è stato deliberato un solo progetto, per circa 8,1 milioni il cui contratto, peraltro, non è ancora stato trasmesso alla Cassa; nel settore dei finanziamenti FAR-GPS (Fondo Agevolazioni Ricerca) sono stati deliberati 189 progetti per circa 342,3 milioni, ma nessun contratto è pervenuto alla Cassa; per gli interventi di cui alla legge n. 488 del 1992 (industria, turismo, commercio, contratto d'area Salerno, artigiani) sono stati deliberati 1.679 progetti, di cui 914 trasmessi alla Cassa per un importo di circa 797,5 milioni.

Le erogazioni sono concesse dopo la stipula dei relativi contratti di finanziamento e per stati di avanzamento dei lavori; nel corso del 2007 sono stati erogati circa 17,5 milioni. La Cassa ha sottolineato che nei primi mesi del 2008 si è avuta una forte accelerazione delle erogazioni.

A carico del Ministero dell'economia e delle finanze sono posti gli interessi maturati dalla Cassa (35,2 mila euoro) e le spese di gestione (70,2 mila euro).

5.4.2. Fondo Agevolazioni alla Ricerca (FAR)

Include la gestione residua del Fondo Speciale Ricerca Applicata - Ministero università e ricerca scientifica[137].

L'art. 5 del d.lgs. n. 297 del 1999, ricomponendo in modo organico la complessa e stratificata normativa in materia di sostegno alla ricerca scientifica e tecnologica[138], ha previsto la diretta gestione da parte del Ministero dell'università e della ricerca del Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca (FAR), ex Fondo per la ricerca applicata, ora confluito nel Fondo per

[137] Legge n. 46 del 1982, legge n. 346 del 1988, legge n. 451 del 1994, legge n. 488 del 1992, d.lgs. n. 297 del 1999.

[138] Gli interventi di sostegno della ricerca industriale, di base ed applicata, delineati dalla preesistente normativa, avevano sostanzialmente una dimensione territoriale. Infatti le leggi n. 1089 del 1968 e n. 46 del 1982 riguardavano l'intero territorio nazionale, mentre la legge n. 488 del 1992 si rivolgeva alle aree economicamente depresse. A queste norme si erano affiancate altre che regolavano interventi a carattere nazionale: la legge n. 67 del 1988 prevedeva finanziamenti a favore dell'attività di formazione professionale di ricercatori e tecnici di ricerca; la legge n. 22 del 1987 sosteneva l'ammissione di progetti di ricerca applicata nel campo della cooperazione internazionale e comunitaria agli interventi della legge n. 46 del 1982; l'art. 14 della legge n. 196 del 1997 riguardava l'occupazione e norme inerenti incentivi di natura fiscale (art. 5 della legge n. 449 del 1997, relativamente all'assunzione di ricercatori).
Tali interventi si distinguevano tra quelli diretti a condurre gli investimenti in ricerca e sviluppo degli operatori verso specifici ambiti di ricerca di rilevanza strategica per lo sviluppo e il progresso del Paese e quelli rivolti ad incentivare iniziative di ricerca di base ed applicata e di formazione derivanti dagli stessi operatori.

gli Investimenti nella Ricerca Scientifica e Tecnologica (FIRST)[139]. Permane la gestione stralcio svolta dal gruppo bancario INTESA SANPAOLO S.p.A., limitatamente alle domande presentate entro il 1999, di cui al successivo paragrafo 5.4.3..

Con dPCM del 4 giugno 2003 è stata in parte riconosciuta al Fondo in esame la caratteristica della rotatività e sono stati individuati gli interventi gestibili sulla contabilità speciale intestata allo stesso FAR, quali il credito agevolato per progetti autonomi di ricerca e formazione (*sub* 1-b)[140] e i progetti di ricerca e formazione su bandi MUR (*sub* 12)[141]. Inoltre, con decreto ministeriale n. 1563 del 2004 sono state disciplinate le modalità di gestione dei fondi misti, prevedendo un'anticipazione sul fondo di rotazione del finanziamento relativo al contributo nella spesa, con il reintegro trimestrale delle anticipazioni dall'apposito capitolo di bilancio relativo ai finanziamenti a fondo perduto.

Il Fondo di rotazione, articolato in due sezioni relativamente all'area nazionale e alle aree depresse, è alimentato annualmente dagli stanziamenti iscritti in una specifica unità previsionale di base dello stato di previsione della spesa del Ministero, dai rientri, dalle economie di gestione derivanti da minori impegni rispetto a quanto stanziato negli anni precedenti, nonché da minori utilizzi rispetto all'importo dei finanziamenti massimi concessi. Inoltre gestisce progetti che rientrano nel Programma operativo nazionale ricerca, cofinanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale, dal Fondo sociale europeo e dal Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie.

Tali risorse sono annualmente ripartite con decreto direttoriale tra le diverse iniziative finanziabili ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo n. 297 del 1999. L'allocazione delle risorse stabilita dal piano è flessibile e può essere modificata in corso d'anno, qualora si verifichino scostamenti rispetto alle previsioni di assorbimento delle risorse stesse da parte delle iniziative, ovvero sopravvengano maggiori somme da ripartire.

I progetti finanziabili sono classificati in iniziative con procedimento valutativo, iniziative con procedimento negoziale e iniziative con procedimento automatico. L'ambito operativo degli interventi a sostegno della ricerca comprende sia la ricerca industriale, intesa come ricerca pianificata o come indagini critiche mirate ad acquisire nuove conoscenze, utili per la messa a punto di nuovi prodotti, processi produttivi o servizi esistenti, sia lo sviluppo precompetitivo,

[139] Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 870.
[140] Legge 17 febbraio 1982, n. 46 art. 7; d.lgs. 27 luglio 1999, n. 297, art. 5 e d.m. n. 593 del 2000, artt. 5 e 6.
[141] D.lgs. n. 297 del 1999 e d.m. n. 593 del 2000, art. 12.

definito come la concretizzazione dei risultati delle attività di ricerca industriale in un piano, un progetto o un disegno relativo a prodotti, processi produttivi o servizi nuovi, modificati e migliorati, siano essi destinati alla vendita o all'utilizzazione, compresa la produzione di un primo prototipo non idoneo a fini commerciali. Ai sensi della normativa in vigore i progetti di ricerca per i quali possono essere richiesti i finanziamenti del Fondo non debbono necessariamente contenere importanti attività di sviluppo precompetitivo, che sono comunque ammissibili purché necessarie alla validazione dei risultati delle attività di ricerca industriale.

Tra le iniziative finanziabili con procedimento valutativo ricadono le domande presentate da soggetti interessati, che indicano direttamente il settore di interesse. Su tali istanze si pronuncia il Comitato tecnico scientifico che, riscontrati i presupposti formali di ammissibilità del progetto, designa un esperto per la valutazione degli aspetti tecnico-scientifici e per monitorare gli stati d'avanzamento con l'istituto di credito convenzionato.

Attraverso le iniziative finanziabili con procedimento negoziale si esprime, invece, la funzione di indirizzo e di coordinamento delle attività di ricerca industriale propria del Ministero. I soggetti che possono beneficiare degli interventi sono invitati a presentare i progetti in aree tematiche di interesse strategico per migliorare la competitività del nostro Paese, individuate in precedenza dall'autorità di Governo.

Le iniziative finanziabili con procedimento automatico possono riguardare agevolazioni per assunzioni di personale qualificato di ricerca, per borse di studio o per corsi di dottorato di ricerca, per il distacco temporaneo di personale dipendente da Enti pubblici di ricerca e da università, contributi a piccole medie-imprese che utilizzano laboratori iscritti in apposito albo ministeriale per specifiche commesse esterne o per contratti di ricerca, ovvero premi per progetti di ricerca già finanziati nell'ambito dei programmi quadro comunitari di ricerca e sviluppo.

Nel corso dell'anno 2005, a seguito della cartolarizzazione dei crediti esistenti sul Fondo Speciale Ricerca Applicata (FSRA) e sul Fondo Agevolazioni alla Ricerca (FAR), sono state introdotte nuove procedure che hanno interessato anche le modalità di recupero dei crediti, attraverso i concessionari alla riscossione (ora Riscossione S.p.A.), ai sensi dell'art. 6, comma 6 *bis,* del DL n. 35 del 2005.

A differenza dei precedenti esercizi, nei quali a seguito delle cartolarizzazioni dei crediti le disponibilità di cassa non avevano richiesto ulteriori versamenti dal capitolo 7308 del bilancio del Ministero, destinato ad implementare il Fondo, nel 2007 sono stati trasferiti dal Ministero 20 milioni. Sono stati, inoltre, introitati 26 milioni di fondi comunitari (FESR), a seguito della

chiusura del programma 1994/1999 a valere sul Programma Operativo Ricerca, Sviluppo Tecnologico ed Alta Formazione.

Complessivamente, nel 2007 sono stati incassati 186 milioni (252,2 nel 2006) e sono stati effettuati pagamenti per 278 milioni euro. Al 31 dicembre 2007 la disponibilità di cassa presso il conto di contabilità speciale in tesoreria è pari a 227 milioni.

5.4.3. Fondo agevolazioni alla Ricerca ed agli Investimenti (FRI) - *INTESA SAN PAOLO*[142] *(gestione stralcio)*

Trattandosi di un Fondo misto, che interveniva con crediti agevolati e contributi alla spesa, in questa sede si forniscono elementi di conoscenza solo con riferimento ai progetti finanziati con la concessione di crediti agevolati, che giustifica il permanere della rotatività del Fondo stesso.

Per quanto riguarda la gestione stralcio, relativa alle domande pervenute entro il 1999, affidata ancora al gruppo bancario INTESA SAN PAOLO S.p.A., sono stati erogati incentivi per 4,8 milioni, tutti destinati a sostenere progetti presentati autonomamente dalle imprese.

Dall'istituzione del Fondo al 31 dicembre 2007 sono stati conclusi 3.266 progetti per un costo complessivo di circa 10 milioni di euro, largamente indirizzati alla innovazione di prodotto e/o di sistema (64,4 per cento). Con riguardo al grado di avanzamento tecnologico, la relazione inviata dall'Istituto gestore afferma che circa il 41 per cento può essere classificato d'avanguardia.

Con riferimento all'utilizzazione dei risultati si conferma la netta prevalenza dei progetti destinati ad un rapido trasferimento in attività produttiva. Le ricerche che richiedono un'ulteriore fase di studio assorbono solo 13,8 per cento del costo complessivo dei 2.936 progetti conclusi.

I più importanti settori finali di impiego risultano le telecomunicazioni, i trasporti, l'informatica, la sanità, l'energia, la difesa, l'alimentazione.

---

[142] Legge n. 46 del 1982.

5.4.4. Fondo di rotazione per l'innovazione della produttività - CENTROBANCA[143]

Il Fondo in esame è stato istituito dall'art. 6 della legge n. 626 del 1954 per l'incremento della produttività attraverso la concessione di mutui a favore di piccole e medie imprese industriali, commerciali, agricole ed artigiane nonché di società cooperative e loro consorzi. Lo stanziamento iniziale di 6.575 milioni di originarie lire non è stato ulteriormente implementato da altre risorse provenienti dal bilancio dello Stato, rimanendo alimentato dai rientri della rate di ammortamento dei mutui concessi. Per questo Fondo è stata accesa apposita partita nel conto patrimoniale dello Stato.

Alla fine degli anni '90, nell'ambito del conferimento alle Regioni di funzioni e compiti dello Stato, il Fondo per l'incremento della produttività venne ricompreso tra quelli oggetto del trasferimento. In tal senso, si richiama in particolare l'art. 19, comma 3, del d.lgs. n. 112 del 1998. L'art. 10 del medesimo decreto ha introdotto una differenziazione tra le regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale, nel senso che per quest'ultime il trasferimento delle funzioni doveva avvenire con le modalità previste dai rispettivi statuti. Successivamente, il dPCM 26 maggio 2000 ha previsto il trasferimento delle risorse alle Regioni a statuto ordinario con decorrenza 1° luglio 2000. Per quanto concerne le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano il sistema di finanziamento resta in vigore fino a quando i rispettivi statuti non individuino le modalità del trasferimento.

Ciò premesso, ai sensi della normativa richiamata, nel mese di luglio 2000 è stato disposto il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario, contestualmente al conferimento delle relative funzioni e compiti, delle risorse disponibili sul conto corrente di tesoreria centrale intestato al Fondo in esame.

Le Regioni a statuto speciale Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna hanno adeguato i rispettivi statuti, consentendo il trasferimento delle risorse. Le Regioni Sicilia e Valle d'Aosta non vi hanno ancora provveduto.

Come risulta dal Conto generale del patrimonio, al 1° gennaio 2007 la consistenza del Fondo era pari a circa 834 mila euro; a seguito dei trasferimenti ad altri enti per complessivi 302,5 mila euro (trattasi di quote di rientri che affluiscono direttamente alle Regioni a statuto

[143] Legge 1° marzo 1986, art. 6, comma 2, lett.g).

ordinario e costituiscono mancati rientri per lo Stato), la consistenza finale, costituita dalle quote parte del Fondo non ancora trasferite alle Regioni a statuto speciale, Sicilia e Valle d'Aosta, ammonta a circa 531,6 mila euro (conservati sul c/c di tesoreria centrale n. 22002).

5.5. Misure per la riduzione degli squilibri territoriali

5.5.1. Fondo destinato alla concessione di finanziamenti per agevolare lo sviluppo del settore turistico e termale nelle aree depresse nel Mezzogiorno - *Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (ex Sviluppo Italia)*[144]

Il Fondo, costituito nel 1991, è stato nel tempo confermato dalle disposizioni legislative che si sono succedute alla soppressione degli interventi straordinari nel Mezzogiorno. E' destinato alla concessione di finanziamenti a favore di società partecipate dall'Agenzia, per investimenti e azioni di sostegno allo sviluppo del settore turistico e termale. I prestiti sono concessi ad un tasso agevolato pari al 35 per cento del tasso di riferimento vigente al momento della stipula del contratto, per una durata massima di 15 anni.

Dal 1993 l'Agenzia ha stipulato 21 contratti di finanziamento con le proprie società partecipate, per complessivi 35 milioni ed erogazioni effettuate pari a circa 29,6 milioni. Ulteriori 5,6 milioni devono essere erogati.

Il Fondo ha aperto l'esercizio con disponibilità iniziali pari a 27,8 milioni, alle quali devono aggiungersi 2,1 milioni per incassi di rate in c/capitale. Attesa la mancanza di erogazioni, le disponibilità finali al 31 dicembre 2007 sono pari a circa 31 milioni.

5.5.2 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)*[145]

Le disponibilità del Fondo sono destinate, sulla base di delibere del CIPE, anche per il riordino e l'attività del sistema nazionale di promozione imprenditoriale. Le modalità di esecuzione delle attività e le linee di intervento attuabili dall'Agenzia sono state stabilite in specifiche convenzioni stipulate nel 2003 tra il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento delle politiche di coesione e l'Agenzia medesima. Il Fondo nasce come "Fondo

[144] Legge n. 64 del 1986, art. 6, comma 2, lett. g).
[145] Legge 30 giugno 1998, n. 208.

rotativo improprio" perché in passato ha finanziato interventi a fondo perduto, per i quali mancava la previsione di restituzione delle somme erogate[146].

Le risorse attualmente nella disponibilità del Fondo ammontano a circa 1,6 milioni e sono allocate, come "appoggio transitorio", nel conto corrente infruttifero presso la Tesoreria Centrale dello Stato intestato alla Società, istituito con d.m. 30 novembre 2004 per accogliere le risorse destinate alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato a favore dell'autoimprenditorialità e dell'autoimpiego, Fondo rotativo di seguito esposto, previsto dal d.lgs. n. 185 del 2000.

Anche per il 2007 le somme non sono state utilizzate.

Si richiama, pertanto, l'attenzione del Ministero dell'economia e delle finanze, titolare dei Fondi in parola, sulla necessità di valutare l'attualità del mantenimento di fondi di rotazione e delle relative risorse, che per diversi esercizi non registrano movimentazioni.

5.5.3. Fondo speciale di rotazione per l'acquisizione di aree ed urbanizzazioni[147]. *(Regioni - Enti locali) - Cassa Depositi e Prestiti*

Presso la Sezione autonoma per l'edilizia residenziale della Cassa Depositi e Prestiti era stato istituito un Fondo speciale di rotazione per la concessione di mutui decennali senza interessi, finalizzati all'acquisizione e all'urbanizzazione di aree edificabili ad uso residenziale, nonché all'acquisto di aree edificate da recuperare. A seguito di quanto disposto dal d.lgs. n. 112 del 1998 e dal d.lgs. n. 284 del 1999[148], che ha soppresso la Sezione autonoma dell'edilizia residenziale, le funzioni di programmazione e di attuazione degli interventi, relative alla gestione dell'edilizia residenziale, sono state trasferite alle regioni. In sede di Conferenza Stato-Regioni del marzo 2000 e di successivi accordi di programma tra Regioni e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sono state quantificate le risorse e disciplinate le modalità ed i tempi di trasferimento alle Regioni. Con d.m. del 5 dicembre 2003 la titolarità del Fondo è stata trasferita al Ministero dell'economia e delle finanze, per conto del quale la Cassa provvede alle erogazioni, secondo gli stati di avanzamento dei mutui concessi ai Comuni, alla riscossione delle rate di ammortamento, i cui importi sono trasferiti a fine esercizio sui conti correnti

[146] I finanziamenti erano gestiti non come gestione fuori bilancio, ma solo mediante capitoli dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, inizialmente 8189, poi 7136, denominato: "Somme da erogare al Fondo rotativo per il finanziamento dei programmi di promozione imprenditoriale".
[147] Normativa di riferimento: legge n. 179 del 1992, art. 5.
[148] D.lgs. 30 luglio 1999, n. 284.

intestati alle Regioni, alle rilevazioni delle disponibilità inutilizzate, relative ai fondi assegnati alle singole Regioni ed al trasferimento delle stesse, alla rilevazione e ripartizione, effettuata nel 2004, secondo coefficienti stabiliti dalla delibera CIPE delle risorse non ancora ripartite ed al loro trasferimento alle Regioni. Nel 2007, complessivamente, sono stati riversati dai Comuni e trasferiti alle Regioni 21, 4 milioni (24,1 nel 2006 e 23, 6 nel 2005). Complessivamente, la consistenza dei due conti correnti delle Regioni, sui quali si effettuano i trasferimenti, ammonta a 256,3 milioni (274,4 nel 2006).

5.5.4. Fondo per le demolizioni delle opere abusive[149] - *Cassa Depositi e Prestiti*

Il Fondo è destinato alla concessione ai Comuni ed ai soggetti titolari dei poteri di cui all'art. 27, comma 2 del d.P.R. n. 380 del 2001[150], di anticipazioni senza interesse sui costi relativi agli interventi di demolizione delle opere abusive, disposti anche dalla autorità giudiziaria e per le spese giudiziarie, tecniche e amministrative connesse. Possono accedere al Fondo solo i Comuni nel cui territorio è stata realizzata l'opera abusiva, oggetto di provvedimento di demolizione. Le anticipazioni devono essere restituite in un periodo massimo di cinque anni, secondo modalità e condizioni stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, utilizzando le somme riscosse a carico degli esecutori degli abusi. Qualora le somme anticipate non siano rimborsate, il Ministro dell'interno provvede al reintegro alla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., entro sessanta giorni dalla scadenza, trattenendo le relative somme dai Fondi del bilancio dello Stato da trasferire a qualsiasi titolo ai comuni. Il Fondo è stato costituito con un importo massimo di 50 milioni incrementato di 10 milioni dalla legge finanziaria 2008 nonostante che, anche nel 2007 come nei precedenti esercizi, per assenza di istanze da parte dei potenziali beneficiari, non è stato concesso alcun finanziamento. Una prima erogazione, di 40 mila euro, si è perfezionata nel 2008 a favore del Comune di Tione degli Abruzzi.

Sulle ragioni della scarsa operatività del Fondo si è detto nelle premesse.

---

[149] Normativa di riferimento: legge 20 novembre 2003, n. 326, di conversione del DL 30 settembre 2003, n. 269.

[150] D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante testo unico delle disposizioni in materia edilizia. L'art. 27 affida al dirigente o responsabile del competente ufficio comunale, la demolizione o il ripristino dello stato dei luoghi ove accerti l'inizio o l'esecuzione di opere eseguite senza titolo su aree assoggettate a vincolo di inedificabilità o destinate ad opere e spazi pubblici ovvero ad interventi di edilizia residenziale pubblica.

5.5.5. Fondo rotativo per l'attivazione della progettualità degli Enti locali e territoriali - *Cassa Depositi e Prestiti*

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.

L'art. 8 del DL n. 67 del 1997 ha ampliato i soggetti beneficiari degli interventi, ammettendo alle anticipazioni (oltre alle Regioni, Province, Comuni e loro consorzi e comunità montane) i consorzi di bonifica e di irrigazione, i consorzi ai quali partecipano anche altri soggetti pubblici e privati oltre agli enti locali, le società per la gestione dei servizi pubblici cui partecipano gli Enti locali e le aziende speciali di detti Enti. 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 può 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 a quelle dovute in caso di revoca.

Nel corso dell'anno 2007, sono state richieste anticipazioni per un importo complessivo di circa 13 milioni (22,7 nel 2006), di cui 10,6 dalle Regioni del Mezzogiorno, per un totale complessivo, considerando anche le anticipazioni relative a richieste degli anni precedenti, per un ammontare di circa 24,8 milioni. L'importo complessivo delle erogazioni è stato pari a circa 12.2 milioni (15 nel 2006). Si conferma la tendenza già sottolineata dal 2003 di una progressiva riduzione del numero delle domande.

La legge finanziaria 2003[151], all'art. 70, tenuto conto che a fronte di un incremento delle richieste di accesso non ha corrisposto un'analoga capacità dei soggetti beneficiari di realizzare le attività progettuali finanziate, ha inciso nella disciplina del Fondo assegnando alla Cassa margini di maggiore flessibilità, sia con riferimento a quanto attiene all'attività regolamentare, sia per quella operativa.

[151] Legge 27 dicembre 2002, n. 289.

La dotazione del Fondo è stabilita in 400 milioni di euro, di cui:

- quota A - 120 milioni di euro (30 per cento della dotazione complessiva) per le esigenze inserite nel piano straordinario, di cui all'art. 80, comma 21 della richiamata legge finanziaria 2003, per la messa in sicurezza degli edifici scolastici, con particolare riguardo per quelli edificati in zone a rischio sismico (tale riserva rimarrà operativa per un biennio);

- quota B - 168 milioni di euro (60 per cento della quota residua) per le aree depresse del territorio nazionale e per l'attuazione di progetti comunitari, da parte di strutture specialistiche universitarie e di alta formazione europea, localizzati in tale aree[152];

- quota C - fino a 28 milioni di euro (10 per cento della quota residua) per le spese comprese nel programma infrastrutture strategiche, di cui alla legge n. 443 del 2001[153], non localizzate nelle predette aree depresse;

- quota D - 84 milioni di euro, quota di risorse non riservata dalla legge (trattasi di una quota che potrà variare in relazione all'effettivo utilizzo delle quote riservate)[154].

Sulla quota A e C l'importo richiesto rimane contenuto. Le maggiori richieste, concessioni ed erogazioni, come per lo scorso anno, si sono concentrate sulla quota B (apprezzata prevalentemente dal Mezzogiorno), e sulla quota D, cui hanno ricorso Regioni del Nord e del Centro[155].

---

[152] Sono aree depresse quelle dichiarate ammissibili agli interventi dei Fondi strutturali comunitari, di cui agli obiettivi 1 e 2, o che rientrano nelle zone che beneficiano del sostegno transitorio, nonché quelle rientranti nella fattispecie prevista dall'art. 87, paragrafo 3, lettera c) del Trattato di Roma, come modificato dal Trattato di Amsterdam.

[153] Legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. legge obiettivo).

[154] Circolare 25 febbraio 2003, n. 1250 della Cassa Depositi e Prestiti.

[155] La Tavola che segue illustra l'operatività del "Fondo" per aree geografiche:

(importi in euro)

Area geografica		Quota A	Quota B	Quota C	Quota D	Totale
Nord	Imp. Richiesto	0,00	361.519,95	0,00	1.679.920,00	2.041.439,95
	Imp. Concesso		286.519,95		1.569.420,00	1.855.940,94
	Imp. Erogato		130.129,35		1.454.637,27	1.584.766,62
Centro	Imp. Richiesto	0,00	86.000,00	0,00	294.200,00	380.200,00
	Imp. Concesso		0,00		9.274.200,00	9.274.200,00
	Imp. Erogato		153.460,24		1.609.767,37	1.763.227,61
Sud e Isole	Imp. Richiesto	0,00	10.384.490,93	0,00	226.006,45	10.610.497,38
	Imp. Concesso		13.595.410,32		88.639,55	13.684.049,87
	Imp. Erogato	189.190,88	6.700.745,09	1.061.474,06	898.212,93	8.849.622,96
Totale importo richiesto*		0,00	10.832.010,88	0,00	2.200.126,45	13.032.137,33
Totale importo concesso**			13.881.930,27		10.932.260,54	24.814.190,81
Totale importo erogato***		189.190,88	6.984.334,68	1.061.474,06	3.962.617,57	12.197.617,19

(*) richieste dell'anno 2006;
(**) anticipazioni relative a richieste dell'anno 2006 e degli anni precedenti;
(***) erogazioni sulle anticipazioni concesse nel 2006 e negli anni precedenti.
Fonte: Cassa Depositi e Prestiti S.p.A..

Il 4,9 per cento (16,2 nel 2006) delle concessioni complessive, pari a 1,2 milioni, è stato destinato a Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, mentre i comuni con maggiori dimensioni demografiche hanno beneficiato del 30,9 per cento (26,8 nel 2006) delle risorse, corrispondenti a circa 7,7 milioni. Alle Province sono stati concessi 5 milioni (0,9 nel 2006).

Dal 2004 al 31 dicembre 2007, il totale concesso sul Fondo ammonta a circa 80 milioni, ripartito in circa 0,2 milioni per la quota A, 42,7 milioni per la quota B (78 nel 2006), 1,8 milioni per la quota C (2 nel 2006) e 35,1 milioni per la quota D (44 nel 2006)[156].

L'erogato complessivo ammonta a circa 48,8 milioni. L'analisi dell'andamento percentuale delle erogazioni sulle concessioni, dal 2004 al 2007, segnala un andamento progressivo pari a circa 62 per cento. Tale dato indica la copertura progressiva delle concessioni con erogazioni.

Nel 2007 le erogazioni sono state pari a circa il 49 per cento delle concessioni, mentre nel precedente esercizio la percentuale è stata pari al 134 per cento, in quanto l'erogato nell'anno 2006 rispetto al 2005, e nel 2007 rispetto al 2006 è diminuito, rispettivamente, del 5 e dell'11 per cento.

Il *trend* del concesso evidenzia una riduzione nel 2006 rispetto al 2005 del 18 per cento, a fronte di un incremento nel 2007 rispetto al 2006 di oltre il 37 per cento.

L'andamento delle richieste pone in evidenza un progressivo calo che si è momentaneamente stabilizzato tra il 2005 ed il 2006, per avere un'ulteriore ricaduta nel 2007. In valori assoluti, nell'esercizio in esame le richieste ammontano a 13 milioni, a fronte dei 22,7 nel 2006, del 21,5 nel 2005 e 37, 9 nel 2004.

5.5.6. Fondo per l'innovazione tecnologica - *Ministero dello sviluppo economico*[157]

Non è stato trasmesso il rendiconto relativo all'esercizio in esame.

Il Fondo eroga finanziamenti a favore di programmi di imprese destinati ad introdurre rilevanti avanzamenti tecnologici finalizzati a nuovi prodotti o processi produttivi o al miglioramento di prodotti o processi produttivi già esistenti. Trattasi di un Fondo misto, che

[156] La circolare della Cassa Depositi e Prestiti n. 1250 del 2003 ha posti dei limiti temporali alle concessioni che consentono la riduzione o la revoca dell'anticipazione in caso di mancata sollecita assegnazione dell'incarico e predisposizione del progetto da parte dell'ente.

[157] legge n. 46/82 art. 14 e fondi FIT - PIA

prevede la concessione di finanziamenti a tasso agevolato, senza l'intermediazione di istituti di credito, parzialmente convertibili in contributi a fondo perduto. La quota non rotativa doveva rientrare in bilancio, in attuazione del comma 8 dell'art. 93 della legge n. 289 del 2002, non possedendo le caratteristiche proprie dei Fondi di rotazione.

Sono state mantenute fuori bilancio le gestioni con caratteristiche di fondi rotativi, che prevedono interventi per le aree depresse, limitatamente alle agevolazioni cofinanziate dall'UE, caratteristiche di Fondi rotativi.

La legge n. 46 del 1982[158] ha previsto la concessione di finanziamenti a tasso agevolato in favore di imprese che attuano programmi destinati ad introdurre rilevanti avanzamenti tecnologici, finalizzati alla realizzazione di nuovi prodotti e processi produttivi, ovvero al miglioramento di quelli esistenti. Considerata la natura degli interventi agevolativi, è mantenuta in bilancio solo la gestione che prevede rimborsi per i mutui (circa l'80 per cento) (conto di contabilità speciale 1201 – capitolo 7420, articolo 18 e 3103 – capitolo 7420);

5.5.7. Fondo per l'innovazione tecnologica limitatamente agli interventi cofinanziati dalla UE e dalle Regioni - Aree depresse e programmazione negoziata – *Ministero dello sviluppo economico*

Gli interventi previsti dalla legge n. 488 del 1992[159] gravano su un fondo rotativo misto che è stato mantenuto in bilancio limitatamente agli interventi cofinanziati dall'UE e dalle Regioni (conto di contabilità speciale 1726 – capitolo 7420, articoli 26, 28 e 29).

Le entrate complessive ammontano a circa 250,7 milioni, di cui circa 154 cofinanziati dall'UE Sono stati trasferiti alle Regioni, sulla base delle convenzioni stipulate con l'Amministrazione, circa 97 milioni, di cui 51 ai sensi della legge n. 488 e circa 46 per la programmazione negoziata.

5.5.8. Fondo rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (finanziamenti nazionali e finanziamenti UE) - *Ministero dell'economia e delle finanze*

Il Fondo provvede ad erogare alle Amministrazioni pubbliche ed agli operatori pubblici e privati le quote di finanziamento a carico del bilancio dello Stato per l'attuazione dei programmi

[158] Legge 17 febbraio 1982, n. 46.
[159] Legge 19 dicembre 1992, n. 488.

di politica comunitaria, nonché le anticipazioni a fronte dei contributi posti a carico del bilancio dell'Unione Europea ai soggetti degli interventi di cui ai suddetti programmi.

Per lo svolgimento della gestione finanziaria, il "Fondo" si avvale di due conti correnti infruttiferi, accesi presso la Tesoreria Centrale dello Stato, differenziati in base alla provenienza delle disponibilità (finanziamenti nazionali c/c n. 777/23209[160] e finanziamenti CEE c/c n. 975/23211[161]).

Il "Fondo per l'attuazione delle politiche comunitarie: finanziamenti nazionali" (c/c n. 23209) è alimentato dalle disponibilità residue di cui alla legge n. 863 del 1977, dai contributi e sovvenzioni erogati dall'UE a favore dell'Italia, dalle somme individuate nella legge finanziaria, dalle somme determinate con legge di bilancio e dai recuperi vari e restituzioni.

Complessivamente, nel 2007, nel Fondo sono affluiti circa 10,1 miliardi (4 miliardi nel 2006); le erogazioni sono state pari a circa 10,2 miliardi (4,8 miliardi nel 2006), determinando un risultato di cassa positivo, pari a circa 239 milioni. Atteso che il fondo cassa ad inizio esercizio era di circa 10 miliardi, a fine esercizio lo stesso ammonta a 10,3 miliardi.

Come già osservato, l'art. 74 della legge n. 142 del 1992 (legge comunitaria 1991) ha previsto che il Fondo si avvalga, oltre che del c/c di tesoreria n. 777/23209, dedicato ai finanziamenti di fonte nazionale, di altro c/c infruttifero, dedicato all'attivazione dei finanziamenti di provenienza comunitaria. Affluiscono nel conto corrente anzidetto le somme versate dalle istituzioni comunitarie a favore dell'Italia[162], le restituzioni e rimborsi delle somme non utilizzate dagli assegnatari e altre voci di bilancio della Comunità.

[160] Rendiconto c/c 777/23209 - Finanziamenti nazionali

(in milioni)

Anni	Disponibilità 1.1	Entrate	Uscite	Disponibilità 31.12
2005	8.855	4.666	4.219.	9.301
2006	9.301	4.051	4.855.	8.497
2007	8.497	4.765	4.700	8.562

[161] Rendiconto c/c 975/23211 - Finanziamenti comunitari

(in milioni)

Anni	Disponibilità 1.1	Entrate	Uscite	Disponibilità 31.12
2005	1.407	4.399	4.008	1.798
2006	1.798	4.586	4.785	1.599
2007	1.599	5.650	5.475	1.774

[162] Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR); Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEOGA – Sez. Orientamento); Fondo Sociale Europeo (FSE); Strumento Finanziario Orientamento Pesca (SFOP).

5.6. Sostegno all'agricoltura ed alla pesca - Ministero per le politiche agricole e alimentari

5.6.1. Fondo per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura

Il Fondo è stato istituito con legge n. 949 del 1952[163] per finanziare opere di irrigazione, costruzioni rurali di edifici e acquisti di macchine agricole.

Con successiva legge n. 910 del 1966[164] le risorse del "Fondo" sono state destinate anche alla concessione di prestiti per l'acquisto di macchine agricole e attrezzature connesse ad attività di formazione professionale e assistenza tecnica, di attrezzature mobili per la copertura di colture di pregio, compresa la floricoltura e di mezzi agricoli per il trasporto di persone, animali e cose, a favore delle aziende silvo-pastorali situate in zone carenti di rete viaria.

Inoltre, a norma dell'art. 7 del DL n. 377 del 1975[165], possono essere concessi finanziamenti di durata fino a dieci anni a favore di cooperative agricole, coltivatori diretti, singoli ed associati, mezzadri, coloni od affittuari, anche per l'acquisto di attrezzature mobili e semimobili, destinate alla realizzazione di reti di distribuzione dell'acqua al fine di sviluppare la pratica irrigua e per l'installazione di macchine ed attrezzature di distribuzione di gas per l'alimentazione di caldaie e condizionatori d'aria per serre destinate alla coltivazione di prodotti ortofrutticoli e floricoli.

I rapporti con gli istituti di credito abilitati alle concessioni e all'utilizzazione delle anticipazioni sono regolati da apposite convenzioni stipulate tra il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, il Ministero dell'economia e delle finanze e gli operatori bancari.

Per effetto dell'art. 11 del citato DL n. 377 del 1975[166] quote del "Fondo" vengono ripartite tra le Regioni e Province autonome, con apposito decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali. Le risorse assegnate, previa proposta delle regioni e province autonome, vengono concesse come anticipazioni ai singoli istituti di credito con successivi provvedimenti ministeriali d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze.

I mutui previsti per le iniziative di cui alla legge istitutiva n. 949 del 1952 venivano concessi per un ammontare fino al 75 per cento della spesa documentata, poi elevato al 90 per cento dalla legge n. 910 del 1966. Il prestito previsto dall'art. 7 del DL n. 377 del 1975 per gli

[163] Legge 25 luglio 1952, n. 949.
[164] Legge 27 ottobre 1966, n. 910.
[165] DL 13 agosto 1975, n. 377, art. 7.
[166] DL 13 agosto 1975, n. 377.

acquisti effettuati da cooperative agricole, mezzadri, coloni ed affittuari, da coltivatori diretti, singoli o associati può essere concesso nella misura dell'intero ammontare della spesa riconosciuta ammissibile, mentre per gli altri operatori agricoli rimane fissata la quota del 75 per cento della predetta spesa. Il tasso di interesse applicato alle operazioni di credito agrario varia in funzione del tasso di riferimento vigente al momento della stipula dell'operazione medesima. L'ammortamento delle operazioni di credito viene effettuato per non oltre cinque anni, per i prestiti inerenti ad acquisti di macchine agricole e concessi con rilascio di cambiali agrarie e fino a dieci anni per i mutui posti in essere con appositi contratti.

Le rate di ammortamento (comprensive della quota capitale ed interessi) sono versate dagli istituti ed enti al "Fondo" semestralmente, anche in assenza dei pagamenti delle corrispondenti annualità da parte dei mutuatari.

Con l'entrata in vigore del d.P.R. n. 11 del 1972[167], nonché del successivo d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616[168], ogni competenza relativa alla concessione dei prestiti e mutui, a valere sul "Fondo", è stata demandata, in via esclusiva, agli organi regionali, i quali provvedono ad effettuare i dovuti accertamenti in ordine alla destinazione e congruità delle spese. A tale proposito l'Ufficio Centrale di Bilancio ha sottolineato la difficoltà di effettuare una approfondita verifica della gestione del "Fondo", atteso che anche la vigilanza è affidata agli organi regionali.

Le anticipazioni vengono erogate dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, tratte dagli stanziamenti a carico del bilancio dello Stato, mediante versamento al c/c infruttifero intestato al "Fondo" presso la Tesoreria. Le somme occorrenti sono successivamente prelevate, mediante appositi ordinativi, e versate nei conti correnti fruttiferi vincolati, accesi presso la Tesoreria Centrale ed intestati agli istituti di credito e di credito agrario, ai fini dell'utilizzazione per la concessione dei prestiti. La gestione, che doveva terminare al 31 dicembre 2002, è proseguita per effetto di numerose proroghe. Da ultimo, l'art. 26, comma 2, del decreto legge n. 248 del 2007[169] ha stabilito il termine del 31 dicembre 2008.

---

[167] D.P.R. 15 gennaio 1972, n.11.

[168] L'art. 110 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, intitolato "*Fondi nazionali di rotazione*", recita: "I fondi nazionali di rotazione di cui alla legge 27 ottobre 1951, n. 1208, alla legge 26 maggio 1965, n. 590, alla legge 14 agosto 1971, n. 817 e agli articoli 13 e 32 della legge 27 ottobre 1966, n. 910, sono soppressi. Le disponibilità finanziarie sui Fondi, di cui al comma precedente, sono versate man mano che si formano nel Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo di cui all'art. 9 della legge 16 maggio 1970, n. 281, e sono ripartite tra le Regioni in conformità delle disposizioni del secondo comma dello stesso articolo".

[169] DL 31 dicembre 2007, n. 248.

Ai sensi dei commi 38 e 39 dell'art. 1[170] della legge n. 266 del 2005 (Finanziaria 2006), al fine di assicurare maggiori entrate per il bilancio dello Stato, è stata prelevata la somma di 43.932.768,74, pari al 60 per cento delle giacenze sui conti correnti di tesoreria intestati agli istituti di credito convenzionati, per essere riversata nel capitolo 3380 di entrata.

Al 31 dicembre 2007 risultano giacenti sul conto corrente di contabilità speciale circa 72 milioni, mentre il saldo dei conti correnti degli istituti di credito erogatori dei mutui ammonta a circa 75 milioni ed il residuo dei debiti che i mutuatari devono rimborsare è pari a complessivi 10,5 milioni. La consistenza patrimoniale del Fondo è di circa 157,4 milioni.

Nel 2007 sono stati concessi dagli istituti di credito 18 prestiti per acquisto di macchine agricole, mentre sono stati versati circa 9,3 milioni per rimborso di capitali ed interessi.

Complessivamente, le disponibilità "storiche" del Fondo sono pari a circa 3 miliardi. Dall'inizio di applicazione della legge n. 949 del 1952 sono stati erogati circa 2,5 miliardi, la cui quota maggiore (circa 2,4 miliardi) è stata destinata all'acquisto di macchine agricole (art. 12 della legge n. 910 del 1966). Le operazioni finanziate sono state 1.138.355.

5.6.2. Fondo centrale per il credito peschereccio

Il Fondo, dapprima costituito presso l'ex Ministero della marina mercantile con legge n. 1457 del 1956[171] con la funzione di effettuare anticipazioni ad istituti per l'esercizio del credito peschereccio, è stato poi trasferito per competenza al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali con la legge n. 41 del 1982, abrogata dall'articolo 23 del d.lgs. n. 154 del 2004[172], adottato sulla base della delega conferita dall'art. 1, della legge n. 38 del 2003, al fine di completare il processo di modernizzazione dei settori agricolo, della pesca, dell'acquacoltura, agroalimentare, dell'alimentazione e delle foreste. Successivamente gli obiettivi del d.lgs. n. 154 sono stati ampliati dal d.lgs. n. 100 del 2005

A seguito dell'intervenuta abrogazione da parte dell'art. 23, comma 1, della legge n. 154 del 2004 della legge n. 41 del 1982 e dell'istituzione ai sensi dell'art. 14 del Fondo di solidarietà nazionale della pesca e dell'acquacoltura, finanziato con le risorse stanziate sull'apposito

[170] I commi 38 e 39 hanno disposto il versamento su apposito capitolo di entrata del 60 per cento delle somme giacenti sulle contabilità speciali e sui conti correnti aperti presso la Tesoreria centrale, alimentati anche parzialmente con fondi del bilancio dello Stato, non movimentati da almeno un anno.

[171] Legge 26 dicembre 1956 n. 1457.

[172] Legge 17 febbraio 1982, n. 41; d.lgs. 26 maggio 2004, n. 154, recante "Modernizzazione del settore pesca e dell'acquacoltura".

capitolo di bilancio 1476, le attività finalizzate agli aiuti nel settore delle pesca dovrebbero continuare attraverso gli ordinari strumenti di bilancio. Sembra configurarsi una gestione "stralcio", la cui attività deve essere limitata all'erogazione delle somme residue cui hanno diritto i beneficiari delle agevolazioni già perfezionate prima del cambio di destinazione delle risorse finanziarie giacenti. Ciò nonostante il Fondo ha continuato a ricevere stanziamenti ancora negli anni 2006 (272 milioni) e 2007 (195,5 milioni). Si richiama nuovamente l'attenzione del Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali e della Ragioneria generale dello Stato sulla necessità di un approfondimento al fine di valutare la legittima attualità o meno del Fondo.

I rientri, per versamenti per rate di ammortamento, interessi di pre-ammortamento e di mora ecc., sono stati pari a circa 1,2 milioni, mentre sono state ricondotte in bilancio, ai sensi dell'art. 93, comma 8 , della legge finanziaria 2003, circa 310 mila euro. Al 31 dicembre 2007, il Fondo presenta un saldo di circa 11,8 milioni ai quali deve essere aggiunto l'importo ci circa 3,4 milioni di crediti vantati dal fondo nei confronti degli obbligati a rimborsi. Nell'esercizio in esame non sono stati erogati mutui.

5.6.3. Fondo di rotazione per la proprietà diretto coltivatrice

Attraverso finanziamenti a favore di lavoratori agricoli singoli o associati, cooperative agricole ecc.., il Fondo, istituito dall'art. 16 della legge n. 590 del 1965, doveva dare attuazione ad organiche iniziative per il miglioramento e lo sviluppo della proprietà coltivatrice. Il fondo è stato soppresso dall'art. 110 del d.P.R. n. 616 del 1977 e la sua operatività è ora limitata alla riscossione delle rate dei mutui erogati.

Sono affluiti, direttamente al capitolo 3347 del Ministero dell'economia e delle finanze, circa 4,2 milioni, in massima parte rate di ammortamento ed interessi di pre-ammortamento.

5.6.4. Fondo per il risanamento del settore bieticolo-saccarifero *(gestione stralcio)*

Trattasi di una gestione stralcio che si è conclusa nell'anno in esame con il prelevamento delle residue disponibilità giacenti (circa 6,3 milioni), versate al capitolo di entrata 3585, con chiusura della relativa contabilità speciale.

5.7. Sostegno ai Paesi in via di sviluppo

5.7.1. Fondo per la concessione di crediti finanziari destinati alla cooperazione economica e monetaria in campo internazionale finalizzata allo sviluppo - *ARTIGIANCASSA*

Dall'8 novembre 2004 la gestione dei Fondi di cui agli articoli 6 e 7 della legge n. 49 del 1987[173], che prevede la concessione di crediti finanziari agevolati a favore dei Paesi in via di sviluppo nel quadro della cooperazione italiana bilaterale, di cui è responsabile il Ministero degli affari esteri, sono affidati all'Artigiancassa S.p.A., subentrata al Mediocredito Centrale, quale aggiudicataria della gara indetta dal Ministero dell'economia e delle finanze[174]. A questi occorre aggiungere anche il sottoconto istituito ai sensi dell'art. 7 della legge n. 84 del 2001, recante finanziamento di progetti proposti dalle Regioni italiane nei paesi dell'area balcanica per interventi di stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo.

** Crediti di aiuto allo sviluppo (art. 6)*

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. I crediti agevolati sono corrisposti a valere sulle disponibilità del Fondo rotativo di cui alle leggi n. 227 del 1977[175], art. 26, n. 38 del 1979[176] e n. 49 del 1987, sottoconto per i crediti agevolati, art. 6.

La concessione dei crediti di aiuto è preceduta da accordi tra il Governo italiano ed i Governi dei Paesi in via di sviluppo beneficiari; la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri 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 autorizza l'istituto finanziario gestore a

[173] Legge 26 febbraio 1987, n. 46.
[174] Il contratto tra Artigiancassa S.p.A. e Ministero dell'economia e delle finanze è stato stipulato l'8 novembre 2004 in conformità con le delibere attuative assunte.
[175] Legge 24 maggio 1977, n. 227.
[176] Legge 9 febbraio 1979, n. 38.

stipulare la convenzione finanziaria, ad erogare il finanziamento, a curare i rientri e le eventuali ristrutturazioni e gli annullamenti dei debiti[177].

Nell'esercizio in esame sono state autorizzate otto (19 nel 2006 e 22 nel 2005) concessioni di credito di aiuto verso l'Argentina, la Giordania, il Libano, il Mozambico, la Siria, la Tunisia, il Vietnam e lo Yemen, per un ammontare complessivo di circa 177, 2 milioni (260,7 nel 2008 e 562,5 nel 2005), così confermandosi un *trend* in diminuzione.

Anche nel 2007, come nel precedente esercizio, il Ministero dell'economia e delle finanze non ha effettuato alcun versamento per lo svolgimento dell'attività di cui all'art. 6.

Sulle erogazioni disposte nei precedenti esercizi, sono rientrate rate capitali, al lordo di cancellazioni ed annullamenti, per 282,6 milioni (circa 600,9 nel 2006 e circa 506,4 nel 2005), di cui 32 relativi a rientri per quote capitali per consolidamenti (139 nel 2006). Gli interessi incassati, quale remunerazione, comprensivi degli interessi di mora, ammontano a 25,3 milioni.

In particolare, tra le uscite si segnalano 17,6 milioni (95,6 nel 2006) a seguito di annullamento per conversione del debito e 50,6 (227,17 nel 2006) quale cancellazione del debito estero ai paesi a più basso reddito e maggiormente indebitati ai sensi della legge n. 209 del 2000[178]. La gestione in esame presenta un disavanzo pari a circa 33,8 milioni.

Con riferimento alla consistenza del Fondo, si sottolinea che negli esercizi precedenti, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 266 del 1999, una quota fino ad un massimo del 20 per cento delle giacenze al 1° gennaio 1999, è stata destinata, per il triennio 1999/2001, ad altri interventi di sostegno. Ne è seguita la restituzione al Ministero dell'economia e delle finanze di 936.280.219.18, posta che è andata a sottrarsi alla dotazione di legge (6,4 miliardi)). La consistenza del Fondo al 31 dicembre 2007 ammonta, pertanto, a circa 5,4 miliardi.

Le erogazioni nel 2007 sono state pari a 247 milioni; non vi sono state erogazioni per accordi di consolidamento.

Al 31 dicembre 2007 sul Fondo ex art. 6 si trova una disponibilità pari a 2,4 miliardi, allocata sia sul conto corrente presso la Tesoreria Centrale dello Stato e sia su conti correnti accesi presso aziende di credito.

---

[177] I progetti ed i programmi di sviluppo sono di regola realizzati da imprese italiane, attraverso l'esecuzione di lavori, la fornitura di impianti, macchinari ed altri beni strumentali, ovvero attraverso la prestazione di servizi. La percentuale di spese *in loco* ed estere finanziabili è stabilita per ogni singolo intervento di credito di aiuto.

[178] Legge 25 luglio 2000, n. 209, recante misure per la riduzione del debito estero dei Paesi a più basso reddito e maggiormente indebitati.

* *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 (art. 7).*

I crediti agevolati sono corrisposti a valere sulle disponibilità del "Fondo rotativo di cui alle leggi n. 227 del 1977, n. 38 del 1979 e n. 49 del 1987, sottoconto per i crediti agevolati ai sensi della legge n. 49, art. 7", costituito ai sensi della legge n. 49 del 1987. La legge, alla quale è stata data attuazione con delibera del Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo n. 53 del 1993, prevede la 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[179], con reddito *pro capite* non superiore a 3250 US $.

Il Comitato interministeriale per la programmazione economica stabilisce i criteri e le condizioni per la concessione dei crediti agevolati, nonché la quota del "Fondo" che annualmente può essere utilizzata. I crediti di aiuto derivano da accordi tra il Governo italiano ed i Governi dei Paesi in via di sviluppo beneficiari.

La valutazione delle iniziative, sotto l'aspetto politico e tecnico-economico, è di competenza della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri e del Comitato direzionale. Intervenuto il decreto di autorizzazione del Ministro dell'economia, l'Istituto stipula il contratto di finanziamento, eroga il credito e ne cura i rientri[180].

Nell'esercizio in esame l'ARTIGIANCASSA non è stata autorizzata a nuovi crediti agevolati alle imprese italiane per il finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese miste.

Nel 2007 le erogazioni effettuate ammontano a 280 mila euro; i rientri totali al 31 dicembre 2007 risultano pari a 4,9 milioni, di cui 4,7 per quota capitale e 175 mila per quota interessi. Questi interessi, cui devono essere aggiunti gli interessi di mora, pari a circa 23,6 mila

---

[179] In sede OCSE, la concessione di finanziamenti agevolati alle imprese italiane, che partecipano con capitale di rischio alla costituzione di imprese miste nei Paesi in via di sviluppo, non è classificata come aiuto allo sviluppo.

[180] L'importo finanziabile è pari al 70 per cento dei primi 10 miliardi di lire della partecipazione italiana al capitale di rischio dell'impresa mista ed al 50 per cento della partecipazione eccedente, fino ad un importo massimo di 20 miliardi di lire, dietro garanzia bancaria. Il tasso di interesse è fisso per tutta la durata del finanziamento ed è pari al 30 per cento del tasso di mercato vigente al momento della stipula del contratto. Il rimborso deve avvenire entro 8 anni, oltre ad un periodo di garanzia per capitale ed interesse non superiore a 2 anni a partire dalla stipula del contratto.

euro, costituiscono le entrate dell'anno e concretizzano l'avanzo di gestione (198,7 mila euro); tale avanzo, sommato alla dotazione di legge (circa 99) ed all'avanzo di gestione dei precedenti esercizi (circa 10,6 milioni), determina la consistenza del Fondo al 31 dicembre 2007 in circa 109,8 milioni.

Tenuto conto delle erogazioni effettuate nell'anno in esame (280 mila euro), le disponibilità presenti in Tesoreria Centrale dello Stato ammontano a 101 milioni.

5.8. Sostegno alla ricostruzione ed allo sviluppo dei Balcani

5.8.1. Interventi di stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo nei Balcani - *ARTIGIANCASSA.*

La legge n. 84 del 2001, nell'art. 7[181], ha previsto la concessione di finanziamenti di progetti proposti e gestiti dalle Regioni, dalle Province e dai Comuni per la stabilizzazione, la ricostruzione e lo sviluppo dei paesi dell'area balcanica utilizzando uno stanziamento triennale (2001/2003) Trattasi di un sottoconto del Fondo di rotazione di cui alla legge n. 49 del 1987, articoli 6 e 7. Tuttavia, dal 2003 la legge non è stata più rifinanziata e, pertanto, allo stato attuale, il sottoconto non è più operativo. La somma di 45 mila euro ivi presente nel 2007 è stata trasferita alla regione Marche. Nel 2005 e nel 2006 non si erano avute erogazioni.

5.8.2. Fondo venture capital - *Società Finanziaria di Promozione della Cooperazione economica con i Paesi dell'Est Europeo - FINEST*[182].

Il Fondo Balcani è finalizzato al finanziamento di interventi della Finest S.p.A. per favorire la costituzione di imprese in Albania, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Romania, Stato di Serbia-Montenegro, attraverso l'acquisizione di quote aggiuntive di capitale di rischio (*venture capital*) in società o imprese costituite o da costituire nei suddetti Paesi[183]. Entro otto anni, le imprese si impegnano a riacquistare la quota sottoscritta da parte della Finest S.p.A., dando luogo al carattere di rotatività dell'investimento.

---

[181] Legge 21 marzo 2001, n. 84.
[182] Legge 26 marzo 2001, n. 81, art. 5, comma 2, lettera g).
[183] Normativa di riferimento: art. 5, comma 2, lett. g) della legge 21 marzo 2001, n. 84, recante "Disposizioni per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, alla ricostruzione e allo sviluppo dei Paesi dell'area balcanica".

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 6.429.900,00, incrementata[184] di 1.751.960,00 (trasferito alla gestione del Fondo a fine 2005). Nel corso del 2005, su richiesta del Ministero è stato sottoscritto un nuovo testo della convenzione.

Nell'esercizio 2007 sono state deliberate e impegnate risorse del Fondo per circa 50 mila euro, sono stati stornati impegni per un valore di circa 1,5 milioni, mentre le erogazioni sono state pari a circa 740 mila euro. Al 31 dicembre 2007 le disponibilità del Fondo ammontano a circa 4,361 milioni Peraltro, tenendo conto degli impegni già assunti per quote di partecipazioni, la cui acquisizione è stata deliberata dal Comitato, nonché dei compensi destinati all'Ente gestore, le risorse a disposizione per ulteriori acquisizioni risultano pari a 4,275 milioni.

5.8.3. Fondo per l'attività di microcredito nell'area balcanica - *UniCredit Banca*[185]

In data 16 dicembre 2005 UniCredit Banca ha ricevuto sul conto corrente infruttifero di Tesoreria Centrale le risorse, pari a 6.375.641,68, previste, ai sensi dell'art. 5, comma 3, della legge n. 84 del 2001[186], per il Fondo di rotazione destinato ad attività di microcredito nell'area balcanica.

Il Fondo, destinato a finanziare iniziative imprenditoriali e di forme associative e cooperativistiche locali, ha cominciato ad operare, con l'approvazione di alcune operazioni, nei primi mesi del 2007. Nel 2006 era stato completato l'esame e l'avvio del progetto, che si ripartisce in due fasi, di allestimento la prima e di formazione la seconda. L'UniCredit Banca opera in collaborazione con *Bulbank*, Banca bulgara pilota del Fondo, con la quale ha sottoscritto un accordo in data 26 gennaio 2007, a seguito del quale l'UniCredit Banca ha trasferito a *Bulbank* 3,4 milioni di euro.

La controllata bulgara nel mese di dicembre 2007 ha erogato 299 finanziamenti per oltre 2,6 milioni, con un *trend* in crescita che, nei primi mesi del 2008, ha portato all'utilizzo dell'intera dotazione di 3,4 milioni. Le erogazioni sono proseguite utilizzando il meccanismo rotativo del Fondo. Al 31 dicembre 2007, il Fondo ha una dotazione di circa 3,7 milioni.

---

[184] Con decreto del Ministero per le attività produttive del 3 settembre 2004.
[185] Legge 21 marzo 2001, n. 84.
[186] Legge 21 marzo 2001, n. 84

I prestiti, che non superano mai i 10 mila euro, sono destinati a piccoli e piccolissimi imprenditori per il miglioramento delle loro capacità produttive.

Nell'anno in esame si sono concluse le prime due fasi del progetto in Romania ed è stata messa a disposizione della controllata romena la somma di 500 mila euro. Le prime erogazioni sono state effettuate nel mese di febbraio 2008.

Nel mese di novembre 2007 è iniziata anche l'operatività in Bosnia. Nei primi mesi del 2008 si è conclusa la prima fase del progetto.

5.9. Sostegno all'imprenditoria cinematografica

5.9.1. Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche per il sostegno all'imprenditoria cinematografica

ARTIGIANCASSA[187]

Di alcuni aspetti problematici relativi alla natura del Fondo in esame si è detto in premessa. Occorre ricordare brevemente che la disciplina degli interventi pubblici di sostegno alle attività cinematografiche per i film di interesse culturale è stata oggetto nel 2004, ad opera del d.lgs. n. 28, di un'ampia riforma, sulla quale, peraltro, si sono succedute nuove disposizioni[188], che hanno apportato modifiche ed integrazioni all'impianto originario ed hanno ritardato l'avvio della riforma.

Ai sensi dell'art. 12 del richiamato d.lgs. n. 28 è stato istituito il Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche, 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[189].

Il comma 5 del citato articolo 12, preveda l'emanazione di un decreto ministeriale per l'approvazione della disciplina delle modalità di gestione, decreto che, anche per effetto dei

---

[187] D.lgs. 2 gennaio 2004, n. 28.

[188] Art. 2 del DL 22 marzo 2004, n. 72; comma 3, dell'art. 3, del DL 31 gennaio 2005, n. 7.

[189] Il comma 8 del citato art. 12, ha affidato la gestione finanziaria del nuovo Fondo alla Banca Nazionale del Lavoro S.p.A., Sezione credito cinematografico e teatrale, che la gestiva secondo le procedure previste dalla precedente normativa, per dodici mesi dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 28 del 2004. Peraltro, tale termine è stato prorogato una prima volta fino al 30 settembre 2005, ai sensi del DL n. 266 del 2004, successivamente al 30 giugno 2006 ad opera del DL n. 273 del 2005 e, da ultimo, al 31 dicembre 2006 dal DL n. 173 del 2006, art 1 *ter*.

diversi interventi legislativi che da subito hanno corretto l'originario impianto normativo, si è perfezionato solo il 6 marzo 2006. Nell'attesa del completamento del quadro di riferimento, primario e regolamentare, per assicurare correttezza alla gestione, con decreto interministeriale del 18 gennaio 2005 sono state mantenute in essere le medesime modalità tecniche di gestione ante riforma.

A seguito di gara con procedura aperta[190], la gestione del Fondo è stata affidata al raggruppamento di imprese costituito da Artigiancassa S.p.A., capogruppo mandataria e dalla Banca Nazionale del Lavoro S.p.A..

Peraltro, prima ancora del perfezionamento della procedura di gara, il legislatore è intervenuto nuovamente sulla materia, modificando (con la legge finanziaria 2007) l'art. 12 e sostituendo l'art. 13 del d.lgs. n. 28, tra l'altro definendo gli interventi di sostegno quale "concessione di contributi". Da ciò, come già detto, una iniziale posizione dell'Amministrazione che propendeva per considerare il Fondo non più rotativo, superata da ultimo, in linea con le osservazioni della Corte, sulla base del permanere dell'obbligo della restituzione dei finanziamenti ricevuti a carico dei beneficiari.

Altra novità introdotta dal comma 1150 della "finanziaria 2007" e dall'art. 20 del DM di attuazione del 12 aprile 2007, consente alle imprese di produzione di estinguere il debito maturato per precedenti finanziamenti agevolativi concessi entro il 31 dicembre 2006 attribuendo i diritti di sfruttamento dei film anche al Ministero per i beni e le attività culturali, per conto dello Stato.

La *ratio* della norma risponde all'esigenza di massimizzare il recupero delle somme già erogate per le quali non ci sono stati e non si prevedono rientri nel Fondo da parte dei beneficiari. Sostanzialmente, come già osservato dalla Corte nella relazione sull'esercizio 2006, si configura una forma di sanatoria dei debiti maturati dalle imprese, che hanno beneficiato dei finanziamenti pubblici verso il Fondo di rotazione, temperata dalla attribuzione dei diritti di sfruttamento dei film anche al Ministero. Ciò in quanto già nel precedente sistema normativo era previsto il subentro dell'Amministrazione, e per essa della Sezione di Credito Cinematografico, nell'esercizio dei diritti di utilizzazione di film finanziati in presenza di mancati rientri al Fondo, ma tale possibilità non risultava aver comportato il recupero dei

[190] La selezione doveva essere effettuata sulla base dell'offerta più vantaggiosa e dell'adeguatezza delle strutture tecnico-organizzative in relazione alla peculiarità dei servizi richiesti.

crediti[191]. Si confermano pertanto le preoccupazioni che il Fondo non sia in grado di alimentarsi anche in parte con i rientri da parte delle imprese beneficiarie del sostegno pubblico, in relazione agli incassi che l'opera filmica sarà capace di realizzare.

Dal 1° luglio 2007 la gestione del Fondo è stata assunta dal raggruppamento temporaneo di imprese fra l'ARTIGIANCASSA (capofila) e la Banca Nazionale del Lavoro, sulla base di una convenzione sottoscritta il 15 giugno 2007.

Per coadiuvare nell'attività di gestione è stato costituito un Comitato di Coordinamento per il Cinema che si esprime in merito alle proposte di delibere concernenti le concessioni di finanziamento a tasso agevolato, di concessione di contributi in conto capitale e interessi, in ordine alla gestione delle posizioni in contenzioso, sulla rendicontazione annuale.

Il corrispettivo per la gestione è stato convenuto in 1,6 milioni per gli anni 2008 e 2009, mentre per il 2007 è stato fissato in 800 milioni.

Come dato storico, al 31 dicembre 2007 sono state versate dal bilancio dello Stato al Fondo circa 1,026 miliardi, nel corso dell'anno sono state erogate agevolazioni per circa 242,7 milioni. A fine esercizio la consistenza del Fondo era pari a circa 137,4 milioni, che si riduce a circa 46 milioni se si considerano gli impegni assunti (pari a circa 91,4 milioni).

La gestione ha sostanzialmente mantenuto la precedente struttura; la contabilità è stata frazionata in sottoconti che si riferiscono ciascuno ad una diversa tipologia di agevolazione.

[191] Relazione al Parlamento sull'esercizio 2003, Vol II, Tomo II, pag. 951.

PAGINA BIANCA

Tavole

Tavola 2.1.1

RISULTATI DIFFERENZIALI
SERIE STORICA 1998 - 2007

Importi in milioni di EURO

RISPARMIO PUBBLICO

	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	%
1998	-22.763		-31.858		-5.178		-34.140		-44.042		-9.487	
1999	-20.710	9,02%	-25.726	19,25%	11.386	319,89%	-26.377	22,74%	-52.316	-18,79%	-10.874	-14,62%
2000	-12.919	37,62%	-4.888	81,00%	21.930	92,60%	-22.699	13,94%	-31.378	40,02%	6.742	162,00%
2001	-9.044	29,99%	-20.414	-317,66%	13.601	-37,98%	-26.371	-16,18%	-47.526	-51,46%	-20.329	-401,53%
2002	3.556	139,32%	-23.146	-13,38%	4.375	-67,84%	-17.944	31,96%	-45.853	3,52%	-16.674	17,98%
2003	-5.473	-253,93%	-23.527	-1,65%	9.964	127,77%	-27.510	-53,31%	-40.166	12,40%	-18.023	-8,09%
2004	-25.682	-369,22%	-30.341	-28,96%	15.217	52,71%	-53.460	-94,33%	-55.122	-37,23%	-603	96,66%
2005	-22.129	13,84%	-27.020	10,94%	1.509	-90,08%	-45.137	15,53%	-46.130	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%

INDEBITAMENTO (-) O ACCREDITAMENTO (+) NETTO

1998	-55.614		-53.175		-24.871		-63.403		-68.282		-20.852	
1999	-57.208	-2,87%	-48.253	9,26%	-6.163	75,22%	-61.698	2,69%	-73.125	-7,09%	-18.621	10,70%
2000	-53.342	6,76%	-44.620	7,53%	-11.764	-90,87%	-58.266	5,56%	-69.842	4,49%	-17.387	6,62%
2001	-50.823	4,72%	-63.605	-42,55%	-27.244	-131,59%	-70.116	-20,34%	-95.621	-36,91%	-54.300	-212,29%
2002	-42.107	17,15%	-70.210	-10,39%	-37.600	-38,01%	-67.634	3,54%	-101.712	-6,37%	-49.969	7,98%
2003	-48.229	-14,54%	-70.590	-0,54%	-25.770	31,46%	-75.747	-12,00%	-100.919	0,78%	-55.944	-11,96%
2004	-56.740	-17,65%	-57.928	17,94%	-15.272	40,74%	-91.014	-20,15%	-90.469	10,35%	-27.865	50,19%
2005	-51.146	9,86%	-55.169	4,76%	-33.115	-116,84%	-80.335	11,73%	-80.941	10,53%	-45.939	-64,86%
2006	-43.358	15,23%	-45.603	17,34%	12.199	136,84%	-71.940	10,45%	-73.965	8,62%	-30.244	34,17%
2007	-35.149	18,93%	-32.180	29,43%	7.936	-34,95%	-73.760	-2,53%	-75.390	-1,93%	-27.136	10,27%

SALDO NETTO DA FINANZIARE (-) O DA IMPIEGARE (+)

1998	-60.185		-72.114		-43.547		-68.420		-87.457		-38.907	
1999	-62.270	-3,46%	-72.000	0,16%	-29.813	31,54%	-67.260	1,70%	-97.400	-11,37%	-42.215	-8,50%
2000	-57.904	7,01%	-49.376	31,42%	-16.311	45,29%	-62.615	6,91%	-74.710	23,30%	-21.633	48,75%
2001	-55.876	3,50%	-69.220	-40,19%	-32.775	-100,94%	-75.169	-20,05%	-101.428	-35,76%	-59.719	-176,05%
2002	-47.412	15,15%	-76.695	-10,80%	-43.942	-34,07%	-72.944	2,96%	-107.966	-6,45%	-55.880	6,43%
2003	-53.524	-12,89%	-76.608	0,11%	-32.122	26,90%	-81.300	-11,46%	-107.427	0,50%	-61.992	-10,94%
2004	-61.269	-14,47%	-63.778	16,75%	-21.155	34,14%	-95.549	-17,53%	-97.032	9,68%	-33.587	45,82%
2005	-56.137	8,38%	-58.445	8,36%	-35.210	-66,43%	-85.425	10,60%	-86.040	11,33%	-48.836	-45,40%
2006	-43.741	22,08%	-45.004	23,00%	12.949	136,78%	-72.614	15,00%	-76.074	11,58%	-31.513	35,47%
2007	-35.492	18,86%	-32.446	27,90%	9.325	-27,99%	-74.211	-2,20%	-75.760	0,41%	-25.565	18,87%

DISAVANZO (-) O AVANZO (+) FINANZIARIO

1998	—	—	-1.193		3.397		—	—	-38.687		9.938	
1999	—	—	-3.439	-188,23%	7.888	132,18%	—	—	-2.004	94,82%	-2.351	-123,65%
2000	—	—	5.774	267,87%	-5.034	-163,81%	—	—	7.204	459,46%	-11.278	-379,77%
2001	—	—	-2.686	-146,52%	-13.636	-170,89%	—	—	-1.075	-114,92%	-41.673	-269,51%
2002	—	—	-512	80,92%	-22.582	-65,61%	—	—	-1.087	-1,13%	-35.740	14,24%
2003	—	—	-10.403	-1930,12%	-25.386	-12,41%	—	—	-7.635	-602,27%	-56.475	-58,01%
2004	—	—	-7.855	24,49%	-4.399	82,67%	—	—	-6.361	16,69%	-7.643	86,47%
2005	—	—	-369	95,31%	-8.143	-85,12%	—	—	1.529	124,04%	-27.474	-259,46%
2006	—	—	1.466	497,85%	31.456	486,28%	—	—	-470	-130,74%	-7.535	72,57%
2007	—	—	-12.326	-940,70%	27.873	-11,39%	—	—	-10.941	-2227,98%	-9.808	-30,16%

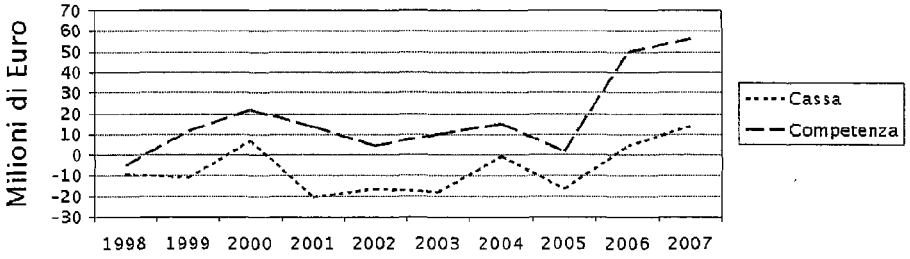
RICORSO AL MERCATO

1998	-221.711		-254.530		-214.184		-229.953		-269.974		-207.644	
1999	-199.078	10,21%	-264.219	-3,81%	-206.604	3,54%	-204.069	11,26%	-291.626	-8,02%	-216.843	-4,43%
2000	-194.085	2,51%	-215.918	18,28%	-181.733	12,04%	-198.798	2,58%	-248.071	14,94%	-187.977	13,31%
2001	-241.078	-24,21%	-260.143	-20,48%	-219.059	-20,54%	-259.928	-30,75%	-297.117	-19,77%	-247.096	-31,45%
2002	-222.251	7,81%	-301.206	-15,78%	-234.733	-7,16%	-247.784	4,67%	-334.163	-12,47%	-247.892	-0,32%
2003	-277.717	-24,96%	-333.429	-10,70%	-262.916	-12,01%	-305.493	-23,29%	-364.546	-9,09%	-294.005	-18,60%
2004	-262.928	5,33%	-298.880	10,36%	-214.084	18,57%	-297.209	2,71%	-332.416	8,81%	-217.328	26,08%
2005	-235.749	10,34%	-259.929	13,03%	-203.523	4,93%	-265.037	10,82%	-296.733	10,73%	-222.853	-2,54%
2006	-232.666	1,31%	-234.129	9,93%	-150.671	25,97%	-261.539	1,32%	-266.645	10,14%	-189.662	14,89%
2007	-224.591	3,47%	-223.640	4,48%	-154.874	-2,79%	-263.310	-0,68%	-269.145	-0,94%	-192.556	-1,53%

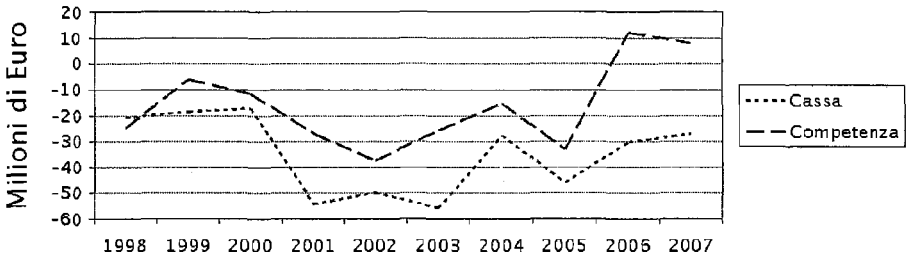
Tavola 2.1.2

RISULTATI DIFFERENZIALI - SERIE STORICA 1998 - 2007

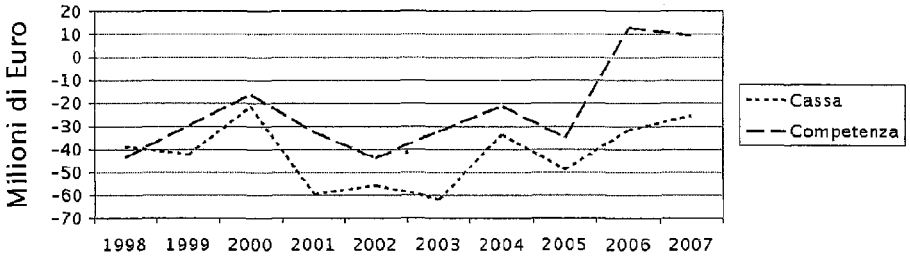
Risparmio pubblico



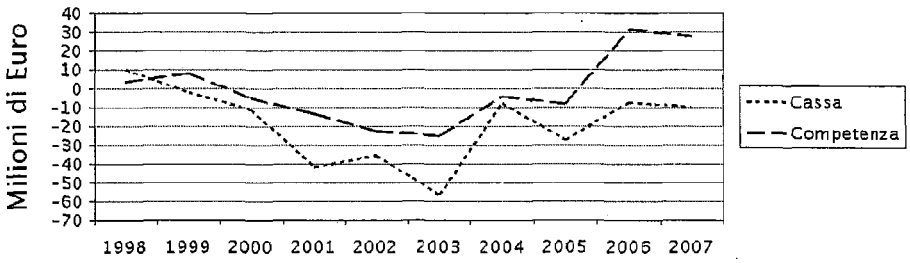
Indebitamento (-) o Accreditamento (+) netto



Saldo netto da finanziare (-) o da impiegare



Disavanzo o Avanzo finanziario



Ricorso al mercato

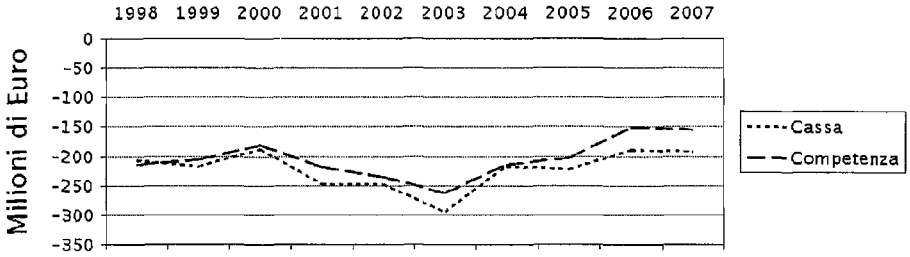


Tavola 2.1.3

ESITI DELL'AUDITING FINANZIARIO-CONTABILE

Amministrazione	Capitoli con eccedenze di impegno	Capitoli con eccedenze di pagato	Capitoli con dot di comp su aut di cassa > del 15%	Capitoli con prev def c/c su Ini c/c > del 500%	Capitoli con economie c/c su prev def c/c > del 15%	Capitoli con res stanz su prev def c/c > del 30%	Capitoli con eco res propri su res propri > di 250000
	Capitoli interessati	Capitoli interessati	Capitoli interessati	Capitoli interessati	Capitoli interessati	Capitoli interessati	Capitoli interessati
	% Eccedenze Imp/Impegnato Capitoli	% Eccedenze Pagato/Pagato Capitoli	% di Stanz Def Comp - Stanz def Cassa/Stanz Def Comp Capitoli	% di Stanz Def Comp - Stanz Ini Comp/Stanz Def Comp Capitoli	% di Economie c/c/stanz def comp Capitoli	% di Economie c/c/stanz def comp Capitoli	% di Economie su impegno/residui propri Capitoli
	% Eccedenze Inp/Impegnato Amministrazione	% Eccedenze Pagato/Pagato Amministrazione	% di Stanz Def Comp - Stanz def Cassa/Stanz Def Comp Amministrazione	% di Stanz Def Comp - Stanz Ini Comp/Stanz Def Comp Amministrazione	% di Economie c/c/stanz def comp Amministrazione	% di Economie c/c/stanz def comp Amministrazione	% di Economie su impegno/residui propri Amministrazione
MINISTERO DELLA ECONOMIA E DELLE FINANZE	11	6	18	151	189	22	143
	0,23	10,39	34,61	99,69	24,21	6,78	57,83
	0,02	0,02	0,17	6,84	7,08	0,12	35,28
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	7	6	19	65	38	18	32
	23,72	28,88	89,38	96,65	37,15	0,04	154,87
	0,18	0,10	48,89	8,44	3,12	0,03	150,86
MINISTERO DEL LAVORO E PREVIDENZA SOCIALE	9	9	7	25	52	8	25
	25,76	17,04	34,61	99,91	45,38	2,29	77,20
	0,03	0,02	0,08	1,94	0,12	0,00	49,97
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	5	4	5	12	38	6	33
	1,54	0,70	76,57	100,00	36,72	3,57	33,37
	0,27	0,09	1,23	2,45	1,49	0,14	18,92
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	11	11	8	34	62	10	20
	6,86	6,82	39,43	99,56	33,81	6,13	14,95
	0,25	0,26	0,97	14,86	2,47	0,16	12,53
MINISTERO DELL"ISTRUZIONE	46	31	2	208	36	6	102
	4,62	5,00	18,81	89,81	61,15	0,00	28,25
	0,43	0,43	0,00	2,07	0,07	0,00	5,31
MINISTERO DELL"INTERNO	3	2	21	59	42	13	62
	0,21	5,57	60,65	95,53	35,14	1,43	77,63
	0,01	0,07	1,15	2,43	0,31	0,02	62,35
MINISTERO DELL"AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO	9	8	5	52	17	9	50
	8,29	8,04	67,02	92,63	25,33	0,98	116,68
	0,11	0,12	0,83	34,42	0,49	0,07	71,76
MIN. DELLE INFRASTRUTTURE	4	3	9	62	17	26	108
	17,23	13,63	20,07	99,89	21,55	1,13	72,23
	0,06	0,02	1,46	33,60	1,39	0,08	46,48
MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI	6	3	2	17	13	4	10
	3,26	8,94	49,69	89,38	33,87	4,67	7,52
	0,12	0,09	0,03	4,95	0,65	0,08	5,95
MINISTERO DELLA DIFESA	8	4	7	22	18	6	27
	0,19	0,05	37,90	83,51	72,68	1,51	32,09
	0,00	0,00	0,34	2,51	0,30	0,01	28,91
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI	8	8	16	89	23	28	61
	4,19	14,69	59,06	97,03	79,16	1,91	80,05
	0,05	0,99	6,28	24,53	0,75	0,29	55,81

Segue tavola 2.1.3

Amministrazione	**Capitoli con eccedenze di impegno**	**Capitoli con eccedenze di pagato**	**Capitoli con dot di comp su aut di cassa > del 15%**	**Capitoli con prev def c/c su Ini c/c > del 500%**	**Capitoli con economie c/c su prev def c/c > del 15%**	**Capitoli con res stanz su prev def c/c > del 30%**	**Capitoli con eco res propri su res propri > di 250000**
	Capitoli interessati	Capitoli interessati	Capitoli interessati	Capitoli interessati	Capitoli interessati	Capitoli interessati	Capitoli interessati
	% Eccedenze Imp/Impegnato Capitoli	% Eccedenze Pagato/Pagato Capitoli	% di Stanz Def Comp - Stanz def Cassa/Stanz Def Comp Capitoli	% di Stanz Def Comp - Stanz Ini Comp/Stanz Def Comp Capitoli	% di Economie c/c/stanz def comp Capitoli	% di Economie c/c/stanz def comp Capitoli	% di Economie su impegno/residui propri Capitoli
	% Eccedenze Inp/Impegnato Amministrazione	% Eccedenze Pagato/Pagato Amministrazione	% di Stanz Def Comp - Stanz def Cassa/Stanz Def Comp Amministrazione	% di Stanz Def Comp - Stanz Ini Comp/Stanz Def Comp Amministrazione	% di Economie c/c/stanz def comp Amministrazione	% di Economie c/c/stanz def comp Amministrazione	% di Economie su impegno/residui propri Amministrazione
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA" CULTURALI	11	6	6	68	52	24	66
	40,43	40,10	52,10	98,87	58,43	0,34	78,63
	10,26	9,01	1,21	15,36	14,43	0,04	63,19
MINISTERO DELLA SALUTE	16	7	6	52	21	4	21
	5,04	9,09	38,31	95,82	37,34	0,36	72,72
	0,85	0,42	5,51	42,21	1,51	0,01	51,78
MINISTERO DEI TRASPORTI	13	15	12	47	42	22	38
	12,49	26,28	53,78	96,41	59,60	0,71	18,33
	1,22	4,44	1,32	7,81	1,38	0,06	10,63
MINISTERO UNIVERSITA" E RICERCA	7	4	2	11	17	4	19
	9,86	9,83	98,83	99,51	53,30	4,90	32,62
	0,33	0,27	0,46	1,79	0,91	0,81	30,72
MINISTERO SOLIDARIETA" SOCIALE	3	2	2	18	38	5	6
	1,58	4,87	94,56	95,41	49,23	0,00	94,62
	0,00	0,00	1,20	12,48	0,10	0,00	22,21
MINISTERO DEL COMMERCIO INTERNAZIONALE	2	1	0	13	25	8	9
	52,28	1,95	0,00	97,44	33,09	15,79	39,05
	0,33	0,01	0,00	4,45	1,56	0,14	33,60

Tavola 2.1.4

PRINCIPALI AGGREGATI DI SPESA (**)
(serie storica 1997-2005)
(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	1.428.375,00	27,3	26,6
2006	402.036,00	3,1	395.961,00	4,2	1.479.981,00	27,2	26,8
2007	416.006,90	3,5	410.084,73	3,6	1.535.540,00	27,1	26,7

(*) 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	1.428.375,00	3,1	2,9
2006	36.854,00	- 17,5	37.803,00	- 7,5	1.479.981,00	2,5	2,6
2007	50.129,02	36,0	42.610,87	12,7	1.535.540,00	3,3	2,8

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	1.428.375,00	30,4	29,5
2006	438.890,00	1,0	433.765,00	3,0	1.479.981,00	29,7	29,3
2007	466.135,92	6,2	452.695,60	4,4	1.535.540,00	30,4	29,5

segue Tavola 2.1.4

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	1.428.375,00	41,9	40,8
2006	602.177,00	0,6	591.579,00	1,4	1.479.981,00	40,7	40,0
2007	630.335,39	4,7	616.185,89	4,2	1.535.540,00	41,0	40,1

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	1.428.375,00	4,9	4,9
2006	70.800,00	0,2	70.350,00	0,1	1.479.981,00	4,8	4,8
2007	68.202,03	- 3,7	68.845,89	- 2,1	1.535.540,00	4,4	4,5

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	1.428.375,00	22,3	21,7
2006	331.235,00	3,8	325.612,00	5,1	1.479.981,00	22,4	22,0
2007	347.803,87	5,0	341.238,84	4,8	1.535.540,00	22,7	22,2

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tavola 2.1.5

UTILIZZAZIONE FONDO INTEGRAZIONE CASSA
(art. 9 bis della legge n. 468 del 1978)
(in milioni di euro)
ESERCIZIO 2007

CATEGORIE	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		21	22	23	24	25	26	31		61	
MINISTERI	Redditi da lavoro dipendente	Consumi intermedi	Imposte sulla produzione	Trasf. Ammin. Pubbliche	Trasf. famiglie e istituz. sociali private	Trasf. alle imprese	Trasf. all'estero	Risorse proprie CEE	Interessi passivi e redditi da capitale	Poste correttive e compens.	Ammortamenti	Altre uscite correnti	Totale titolo I	Invest. fissi lordi e acquisti di terreni	Contributi agli investimenti	Contributi agli invest.ad imprese	Contributi invest. Famiglie e ist. Soc. priv.	Contributi invest. Estero	Altri trasferimenti in c.capitale	Acquisizioni di attività finanziarie	Totale titolo II	Rimborso passività finanziarie	Totale generale
Economia e Finanze	11,30	71,87	0,28	419,31	86,82	594,04	10,00	0,00	429,24	21,89	0,00	2,71	1.647,4	120,20	239,11	1.067,01	11,00	166,61	3.533,44	70,27	5.207,64	223,3	7.078,4
Sviluppo Economico	1,29	18,73	0,00	0,00	6,97	7,93	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	34,9	1,26	12,84	56,91	0,00	0,30	4,21	3,62	79,13	0,0	114,0
Lavoro e Politiche sociali	10,70	1,86	0,02	0,00	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,18	13,7	6,51	0,00	4,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10,51	0,0	24,3
Giustizia	17,15	170,00	0,00	0,00	9,00	0,00	0,00	0,00	0,36	0,00	0,00	0,00	196,5	0,51	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,51	0,0	197,0
Affari Esteri	0,00	3,53	0,00	1,00	0,00	0,00	10,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	14,5	14,23	0,00	0,00	0,00	1,28	0,00	0,00	15,51	0,0	30,0
Istruzione	80,00	79,30	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	41,92	201,2	0,16	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,16	0,0	201,4
Interno	11,49	30,07	0,00	0,00	3,00	0,00	1,20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	45,8	154,95	21,78	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	176,73	0,0	222,5
Ambiente e tutela del territorio	2,17	8,17	0,03	0,00	0,00	0,00	0,60	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	11,0	25,30	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	25,30	0,0	36,3
Infrastrutture	0,80	0,12	0,00	30,00	0,00	2,90	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	33,8	1,11	213,04	4,50	0,00	0,00	0,00	0,00	218,65	0,0	252,5
Comunicazioni	4,85	1,39	0,12	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	6,4	13,32	0,00	0,60	0,00	0,00	3,10	0,00	17,02	0,0	23,4
Difesa	46,21	524,40	7,24	3,13	0,63	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,81	584,4	200,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	200,00	0,0	784,4
Politiche Agricole e forestali	5,28	8,24	0,00	2,29	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,52	16,3	8,77	0,00	75,00	0,00	0,00	0,00	0,00	83,77	0,0	100,1
Beni e attività culturali	0,00	0,75	0,00	24,80	0,01	1,18	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,51	27,3	8,13	0,00	2,50	2,00	0,00	0,00	0,00	12,63	0,0	39,9
Salute	25,52	34,25	0,36	8,28	21,39	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	89,8	6,03	18,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	24,10	0,0	113,9
Trasporti	4,37	66,94	0,00	6,47	0,09	100,00	0,00	0,00	0,00	0,69	0,00	0,01	178,6	7,46	28,52	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	35,98	0,0	214,6
Università e Ricerca	0,01	0,07	0,00	200,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	200,1	0,00	1,30	180,59	0,00	0,00	0,00	0,00	181,89	0,0	382,0
Solidarietà Sociale	0,00	0,00	0,00	52,00	5,14	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	57,1	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7,23	7,23	0,0	64,4
Commercio Internazionale	0,95	0,04	0,06	18,95	0,00	5,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	25,0	5,00	0,00	0,00	0,00	12,05	0,00	0,00	17,05	0,0	42,0
Totale Ministeri	222,1	1.019,7	8,1	766,2	133,0	712,0	21,8	0,0	429,6	22,6	0,0	48,7	3.383,9	572,9	534,7	1.391,1	13,0	180,2	3.540,7	81,1	6.313,8	223,3	9.921,0

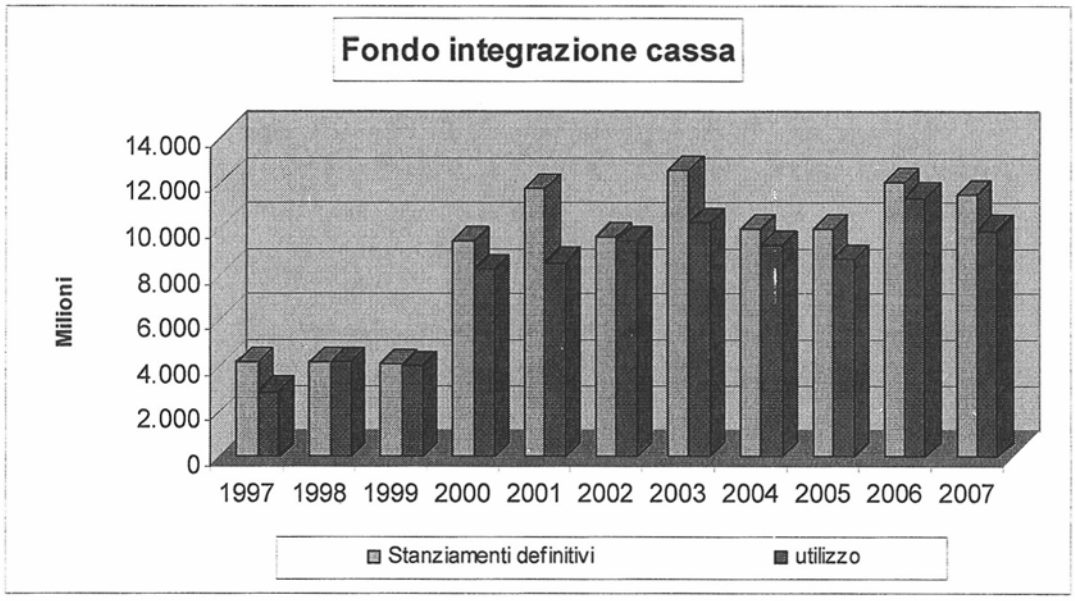
Tavola 2.1.6

UTILIZZAZIONE FONDO INTEGRAZIONE CASSA

Serie storica 1997 - 2007

(milioni di euro)

	Stanziamenti definitivi	utilizzo	Disponibilità non utilizzata	% di utilizzo
	a	b	c = a - b	d=b/a
1997	4.134	2.838	1.296	68,65
1998	4.132	4.132	0	100,00
1999	4.039	3.935	104	97,43
2000	9.451	8.226	1.225	87,04
2001	11.717	8.503	3.214	72,57
2002	9.645	9.400	245	97,46
2003	12.534	10.221	2.313	81,55
2004	10.000	9.253	747	92,53
2005	10.000	8.669	1.331	86,69
2006	12.000	11.337	663	94,48
2007	11.500	9.921	1.579	86,27



Segue Tavola 2.1.6

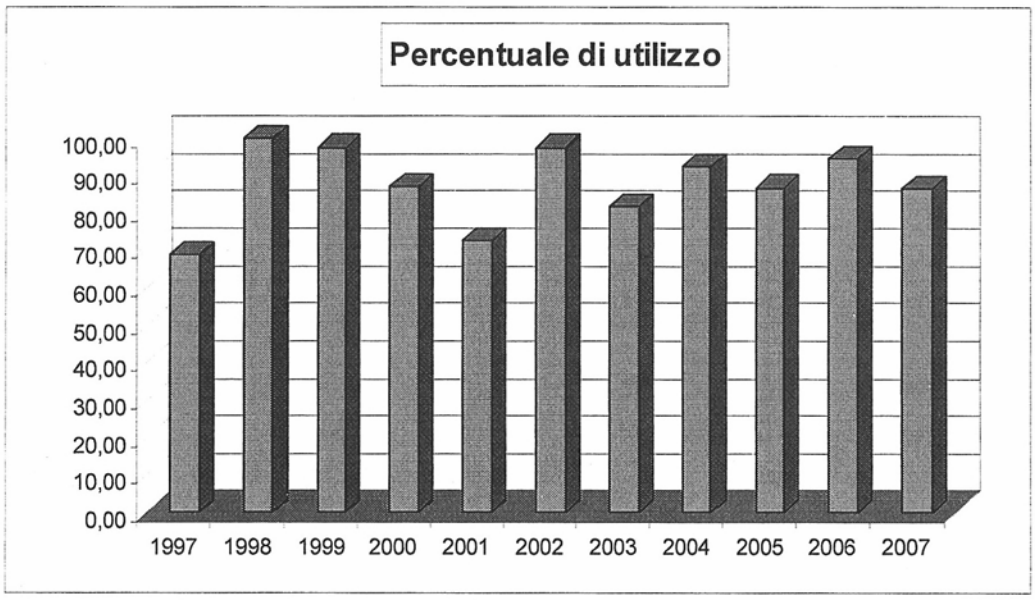


Tavola 2.1.7

SPESE FINALI

BILANCIO DELLO STATO (2000 - 2007)

(Milioni di Euro)

	GESTIONE DI COMPETENZA					*GESTIONE DEI RESIDUI*					*GEST. CASSA*	
	PREV.DEF.	IMPEGNI LORDI (1)	PAGAMENTI	ECONOMIE - MAGGIORI SPESE	RESIDUI NUOVA FORMAZ.	INIZIALI VECCHIA FORMAZ.	PAGAMENTI	ECONOMIE - MAGGIORI SPESE	FINALI VECCHIA FORMAZ.	CONSIST. FINALE	AUTORIZZ. CASSA	TOTALE PAGAMENTI
	a	b	c	d	e =a-(c+d)	f	g	h	i = f-(g+h)	l = e+i	m	n
	TITOLO I - SPESE DI PARTE CORRENTE											
2000	378.321	354.823	311.971	22.830	43.520	59.323	36.474	-2.088	24.937	68.457	385.860	348.445
2001	384.175	378.464	340.501	5.711	37.963	64.875	38.814	670	25.391	63.354	400.572	379.314
2002	394.299	378.547	342.914	16.565	34.820	63.545	31.769	12.594	19.182	54.002	408.941	374.683
2003	404.491	391.593	360.634	12.898	30.959	55.185	33.475	9.670	12.040	42.999	416.393	394.109
2004	423.863	400.561	373.694	23.302	26.867	43.087	23.451	7.134	12.502	39.369	434.521	397.144
2005	437.873	420.449	390.872	17.423	29.578	39.497	19.214	8.029	12.254	41.832	446.293	410.086
2006	439.558	428.139	400.729	11.418	27.411	42.039	21.102	8.580	12.357	39.768	444.711	421.831
2007	457.767	437.189	410.959	20.578	26.230	39.786	19.316	8.820	11.650	37.880	465.602	430.276
	TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE											
2000	47.278	44.706	16.886	2.533	27.859	54.387	17.862	1.823	34.702	62.561	46.122	34.748
2001	55.679	53.904	26.928	1.775	26.976	62.551	19.925	1.718	40.908	67.884	60.775	46.852
2002	60.019	58.197	28.540	1.822	29.657	67.696	20.532	1.846	45.318	74.975	68.582	49.073
2003	61.602	60.035	38.461	1.567	21.574	74.607	23.452	1.171	49.984	71.558	75.781	61.912
2004	48.549	47.364	25.403	1.185	21.961	71.472	18.573	1.600	51.299	73.260	57.023	43.976
2005	47.811	46.794	26.382	1.017	20.412	72.531	16.114	2.857	53.560	73.972	56.276	42.495
2006	39.824	38.954	19.965	869	18.990	73.765	18.005	2.447	53.313	72.303	51.759	37.971
2007	54.773	53.157	23.951	1.616	29.206	72.284	21.734	29.027	21.523	50.729	69.048	45.685
	SPESE FINALI (TITOLO I + II)											
2000	425.599	399.529	328.857	25.363	71.379	113.711	54.336	-265	59.640	131.019	431.982	383.193
2001	439.854	432.368	367.428	7.486	64.940	127.426	58.738	2.388	66.300	131.240	461.347	426.166
2002	454.318	436.744	371.454	18.387	64.477	131.241	52.301	14.440	64.500	128.977	477.523	423.756
2003	466.093	451.629	399.095	14.464	52.534	129.792	56.926	10.841	62.025	114.559	492.174	456.021
2004	472.412	447.925	399.096	24.487	48.829	114.559	42.024	8.734	63.801	112.630	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

(1) Comprensivi dei residui di stanziamento

S.I. C.d.c. CC-11-CP-SF01

Tavola 2.1.8

CASSA

BILANCIO DELLO STATO - SPESE FINALI (2000 - 2007)

(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												
2000	378.321	59.323	437.644	385.860	311.971	36.474	348.445	0,88	0,80	0,90	0,82	0,61
2001	384.175	64.875	449.239	400.572	340.501	38.814	379.314	0,89	0,84	0,95	0,89	0,60
2002	394.299	63.545	458.210	408.941	342.914	31.769	374.683	0,89	0,82	0,92	0,87	0,50
2003	404.491	55.185	459.775	416.393	360.634	33.475	394.109	0,91	0,86	0,95	0,89	0,61
2004	423.863	43.087	467.077	434.521	373.694	23.451	397.144	0,93	0,85	0,91	0,88	0,54
2005	437.873	39.497	477.586	446.293	390.872	19.214	410.086	0,93	0,86	0,92	0,89	0,49
2006	439.558	42.039	481.615	444.711	400.729	21.102	421.831	0,92	0,88	0,95	0,91	0,50
2007	457.767	39.786	497.709	465.602	410.959	19.316	430.276	0,94	0,86	0,92	0,90	0,49
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE												
2000	47.278	54.387	101.666	46.122	16.886	17.862	34.748	0,45	0,34	0,75	0,36	0,33
2001	55.679	62.551	118.041	60.775	26.928	19.925	46.852	0,51	0,40	0,77	0,48	0,32
2002	60.019	67.696	127.349	68.582	28.540	20.532	49.073	0,54	0,39	0,72	0,48	0,30
2003	61.602	74.607	136.110	75.781	38.461	23.452	61.912	0,56	0,45	0,82	0,62	0,31
2004	48.549	71.472	119.292	57.023	25.403	18.573	43.976	0,48	0,37	0,77	0,52	0,26
2005	47.811	72.531	120.125	56.276	26.382	16.114	42.495	0,47	0,35	0,76	0,55	0,22
2006	39.824	73.765	113.571	51.759	19.965	18.005	37.971	0,46	0,33	0,73	0,50	0,24
2007	54.773	72.284	126.901	69.048	23.951	21.734	45.685	0,54	0,36	0,66	0,44	0,30
SPESE FINALI (TITOLO I + II)												
2000	425.599	113.711	539.310	431.982	328.857	54.336	383.193	0,80	0,71	0,89	0,77	0,48
2001	439.854	127.426	567.281	461.347	367.428	58.738	426.166	0,81	0,75	0,92	0,84	0,46
2002	454.318	131.241	585.558	477.523	371.454	52.301	423.756	0,82	0,72	0,89	0,82	0,40
2003	466.093	129.792	595.886	492.174	399.095	56.926	456.021	0,83	0,77	0,93	0,86	0,44
2004	472.412	114.559	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	41.030	475.961	0,86	0,76	0,89	0,85	0,37

Segue Tavola 2.1.8

CASSA

BILANCIO DELLO STATO - SPESE FINALI (2000 - 2007)

(Milioni di Euro)

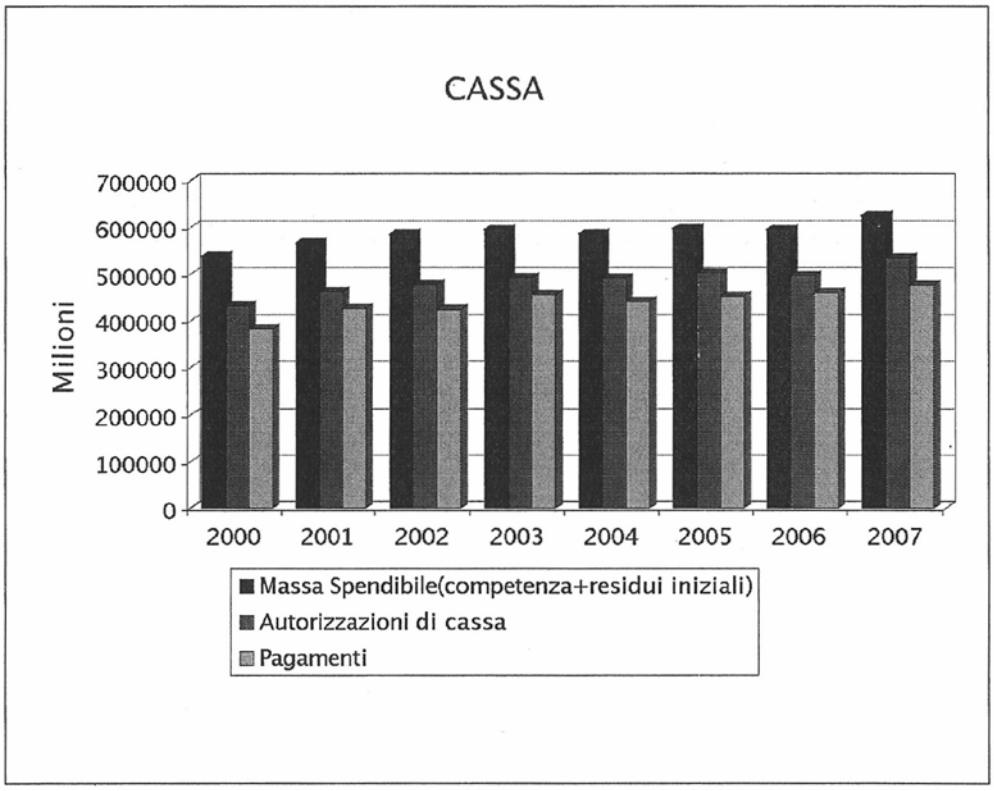


Tavola 2.1.9

RESIDUI PASSIVI

BILANCIO DELLO STATO - SPESE FINALI (2000 - 2007)

(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												
2000	41.787	1.065	42.852	57.210	2.113	59.323	21.715	339	22.055	63.502	1.404	64.907
2001	36.978	985	37.963	63.388	1.488	65.064	25.238	344	25.581	62.216	1.329	63.545
2002	33.326	2.307	35.633	62.215	1.329	63.911	19.516	34	19.550	52.842	2.341	55.183
2003	29.163	1.796	30.959	52.552	2.633	55.284	12.091	49	12.140	41.254	1.845	43.099
2004	23.795	3.072	26.867	41.242	1.845	43.214	12.628	2	12.630	36.423	3.074	39.497
2005	24.976	4.602	29.578	36.423	3.074	39.713	10.741	1.730	12.471	35.717	6.332	42.049
2006	24.734	2.677	27.410	35.691	6.347	42.057	12.235	140	12.375	36.969	2.817	39.786
2007	23.464	2.765	26.230	36.969	2.817	39.942	11.273	533	11.806	34.737	3.299	38.035
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE												
2000	20.490	7.330	27.820	43.085	11.303	54.387	28.964	5.735	34.699	49.454	13.065	62.520
2001	18.601	8.375	26.976	49.569	12.982	62.362	35.723	4.998	40.720	54.324	13.373	67.696
2002	22.010	7.647	29.657	54.324	13.372	67.330	40.959	3.993	44.952	62.969	11.640	74.609
2003	15.545	6.029	21.574	63.259	11.348	74.508	48.277	1.609	49.886	63.822	7.638	71.460
2004	14.844	7.117	21.961	63.834	7.638	70.743	47.646	2.923	50.569	62.490	10.040	72.531
2005	14.322	6.090	20.412	62.490	t0.040	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
SPESE FINALI (TITOLO I + II)												
2000	62.277	8.395	70.672	100.295	13.416	113.711	50.680	6.074	56.754	112.957	14.469	127.426
2001	55.579	9.360	64.940	112.957	14.469	127.426	60.960	5.342	66.302	116.540	14.702	131.241
2002	55.336	9.954	65.290	116.540	t4.702	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	t3.115	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	t01.293	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

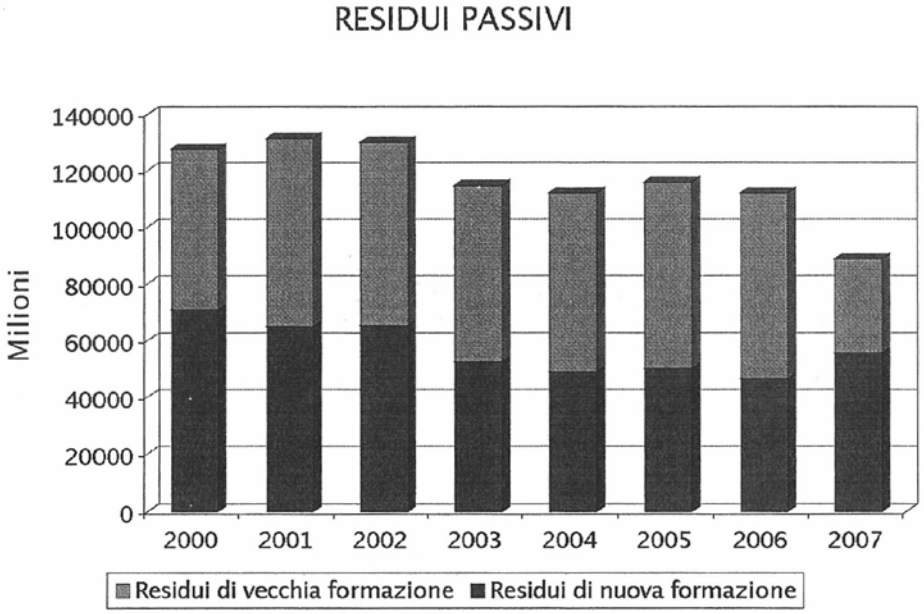
* comprensivo delle variazioni in conto residui

Segue Tavola 2.1.9

RESIDUI PASSIVI

BILANCIO DELLO STATO - SPESE FINALI (2000 - 2007)

(Milioni di Euro)



* comprensivo delle variazioni in conto residui

S.I. C.d.c. CC-11-CP-RS01

Tavola 2.1.10

TRASFERIMENTI

BILANCIO DELLO STATO (2000 - 2007)

(Milioni di Euro)

	GESTIONE DI COMPETENZA					*GESTIONE DEI RESIDUI*					*GEST. CASSA*	
	PREV.DEF.	IMPEGNI LORDI (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												
2000	154.589	151.347	121.860	3.235	29.494	42.022	24.632	2.056	15.334	44.828	159.571	146.492
2001	159.818	157.965	134.718	1.853	23.247	44.825	23.968	1.688	19.169	42.416	167.250	158.686
2002	164.113	161.778	139.866	2.336	21.911	42.928	20.127	11.294	11.507	33.418	172.568	159.993
2003	170.481	169.841	149.469	640	20.372	33.782	21.647	5.673	6.462	26.834	178.479	171.116
2004	180.616	178.914	161.944	1.701	16.971	26.996	15.011	3.266	8.719	25.690	188.861	176.955
2005	188.796	185.637	166.294	3.159	19.343	26.010	12.355	6.458	7.197	26.540	194.019	178.649
2006	195.337	193.356	173.758	1.982	19.597	26.791	14.835	2.721	9.235	28.832	197.400	188.593
2007	212.452	209.890	190.926	2.562	18.964	29.060	13.285	6.600	9.175	28.139	215.462	204.212
TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE												
2000	37.207	34.756	11.489	2.447	23.271	44.435	14.732	1.470	28.233	51.504	35.246	26.221
2001	43.859	42.256	19.885	1.603	22.371	51.628	16.136	1.239	34.253	56.624	47.483	36.022
2002	47.658	46.220	21.193	1.438	25.027	56.526	16.820	1.291	38.415	63.442	54.667	38.013
2003	48.638	47.173	30.392	1.465	16.781	53.322	18.894	795	33.633	50.414	60.444	49.286
2004	36.734	35.656	20.024	1.077	15.633	50.451	12.378	1.329	36.744	52.377	42.464	32.402
2005	35.055	34.248	20.098	807	14.150	51.854	9.609	2.099	40.146	54.296	41.380	29.706
2006	34.760	34.032	18.274	728	15.758	56.919	13.296	2.127	41.496	57.254	43.669	31.570
2007	47.333	46.096	20.509	1.238	25.586	62.411	17.941	26.557	17.913	43.499	60.029	38.450
TOTALE TRASFERIMENTI												
2000	191.795	186.102	133.349	5.682	52.764	86.457	39.363	3.526	43.568	96.332	194.816	172.713
2001	203.677	200.221	154.604	3.457	45.616	96.453	40.104	2.927	53.422	99.038	214.733	194.707
2002	211.772	207.998	161.059	3.774	46.939	99.454	36.947	12.585	49.922	96.861	227.235	198.006
2003	219.119	217.014	179.861	2.105	37.153	87.103	40.541	6.468	40.094	77.247	238.923	220.402
2004	217.350	214.571	181.968	2.779	32.603	77.447	27.389	4.595	45.463	78.066	231.325	209.357
2005	223.851	219.886	186.392	3.966	33.493	77.864	21.964	8.557	47.343	80.836	235.399	208.355
2006	230.097	227.388	192.032	2.710	35.355	83.710	28.131	4.848	50.731	86.086	241.069	220.163
2007	259.786	255.986	211.435	3.799	44.552	91.471	31.226	33.157	27.088	71.640	275.491	242.661

(1) Comprensivi dei residui di stanziamento

S.I. C.d.c. CC-11-CP-TR01

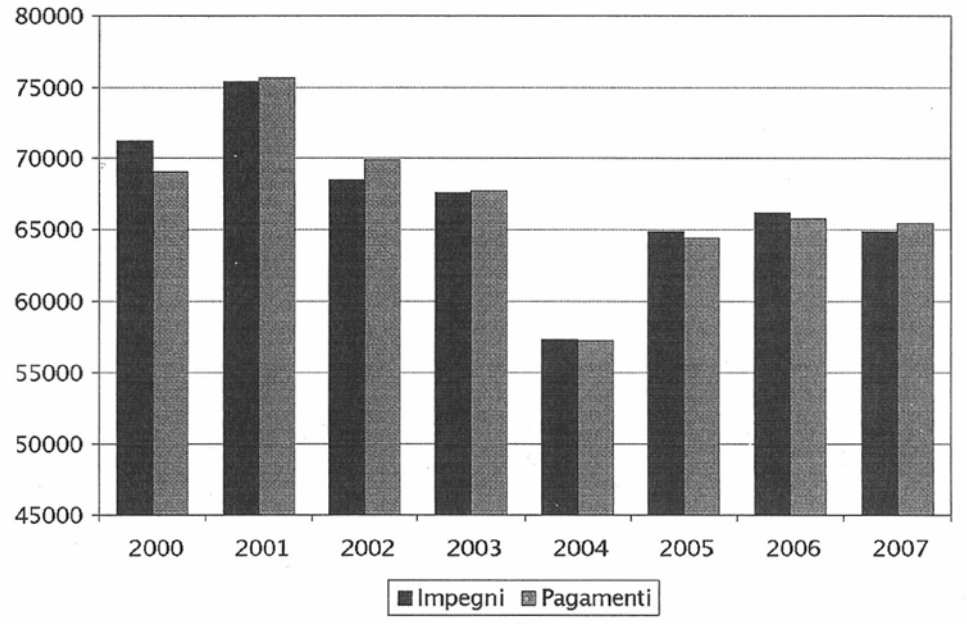
Tavola 2.1.11

COSTO NETTO DEGLI INTERESSI IMPUTATI AL BILANCIO DELLO STATO (*)

SERIE STORICA 2000 - 2007

(Milioni di Euro)

Anno	Impegni		Pagamenti	
	Importo	variaz. perc.	Importo	variaz. perc.
2000	71.255,68		69.041,31	
2001	75.428,10	5,86	75.704,76	9,65
2002	68.471,36	-9,22	69.902,59	-7,66
2003	67.556,35	-1,34	67.703,93	-3,15
2004	57.301,47	-15,18	57.254,60	-15,43
2005	64.836,73	13,15	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



(*) Spesa per interessi al netto elle ritenute fiscali sui titoli di Stato e delle retrocessioni di interessi da parte della Banca d'Italia

S.I. C.d.c. CC-11-CP-IN01

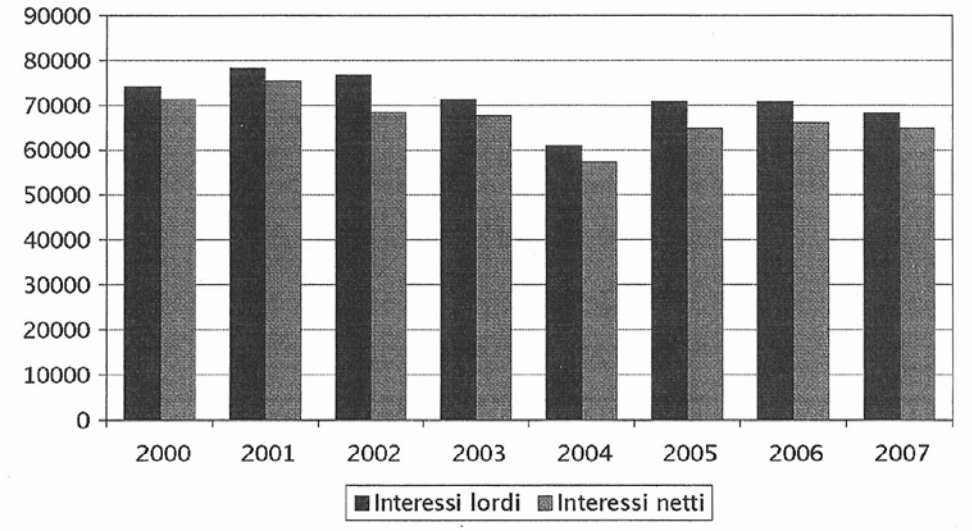
segue Tavola 2.1.11

COSTO NETTO DEGLI INTERESSI IMPUTATI AL BILANCIO DELLO STATO (*)

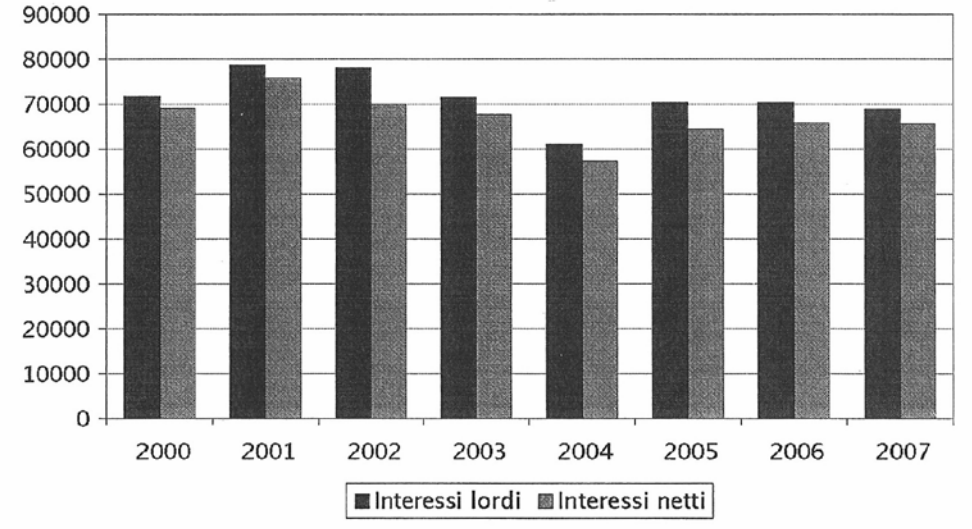
SERIE STORICA 2000 - 2007

(Milioni di Euro)

IMPEGNI



PAGAMENTI



(*) Spesa per interessi al netto elle ritenute fiscali sui titoli di Stato e delle retrocessioni di interessi da parte della Banca d'Italia

Capitolo III

La gestione del Patrimonio dello Stato

1. Le risultanze nell'esercizio 2007 del conto generale del Patrimonio dello Stato. - *1.1. Classificazione dei risultati della gestione del Patrimonio dello Stato secondo il SEC'95.* - *1.2. La concordanza tra conto del bilancio e conto del patrimonio.*
2. Attività finanziarie. - *2.1. Il quadro complessivo delle partecipazioni nelle società con capitale statale.* - *2.2. La cancellazione dei crediti nei confronti dei Paesi a basso reddito.*
3. Attività non finanziarie prodotte. - *3.1. Il censimento del patrimonio immobiliare dello Stato.* - *3.2. Fabbricati civili adibiti a fini istituzionali (beni ad uso governativo).* - *3.3. I risultati delle vendite effettuate dall'Agenzia del Demanio.* - *3.4. Beni immobili dismessi dal Ministero della Difesa.* - *3.5. L'attività svolta dalla Patrimonio dello Stato S.p.A..* - *3.6. L'attività di vendita della Fintecna Immobiliare.* - *3.7. La gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata.* - *3.8. I risultati delle iniziative di valorizzazione svolte dall'Agenzia del Demanio.* - *3.9. La valutazione dei beni d'interesse storico e artistico.*
4. Attività non finanziarie non prodotte. - *4.1. La sdemanializzazione dei beni.* - *4.2. Il Demanio marittimo.*
5. Passività finanziarie. - *5.1. Residui passivi perenti.*
6. Le risultanze dei conti allegati.
7. Considerazioni conclusive.

1. Le risultanze nell'esercizio 2007 del conto generale del patrimonio dello Stato.

Il conto per il 2007, presentato alla Corte il 17 giugno 2008 - in ritardo rispetto alla previsione dell'art. 22 della legge n. 468 del 1978 - evidenzia un peggioramento patrimoniale di 55 miliardi 118 milioni, inferiore a quello del precedente esercizio (64 miliardi 834 milioni),

tale da portare la complessiva eccedenza delle passività, al termine dell'esercizio, a 1.473 miliardi 999 milioni (1.418 miliardi 881 milioni nel 2006).

Il peggioramento patrimoniale trae origine da una diminuzione nella consistenza delle attività di 36 miliardi 756 milioni e da un incremento nella consistenza delle passività di 18 miliardi 362 milioni (32 miliardi e 222 milioni nel 2006); la diminuzione delle attività è registrata tra le attività finanziarie (41 miliardi 694 milioni).

Alla data del 31 dicembre 2007 la consistenza del totale attività (attività finanziarie, attività non finanziarie prodotte e attività non finanziarie non prodotte) registra un importo pari a 530 miliardi 178 milioni e costituisce il 26,45 per cento rispetto a quella delle passività che invece ammonta a 2.004 miliardi 178 milioni. Tale rappresentazione denota una situazione patrimoniale di squilibrio, peggiorata rispetto al precedente esercizio (nel 2006 il rapporto era del 28,55 per cento).

1.1. Classificazione dei risultati della gestione del patrimonio dello Stato secondo il SEC'95

Gli interventi normativi hanno riguardato sostanzialmente tre aspetti: la riduzione della spesa per gli usi governativi e la razionalizzazione degli spazi in uso alle amministrazioni pubbliche, l'incremento delle entrate con il rafforzamento dell'attività di gestione ordinaria, l'introduzione di nuovi strumenti per la valorizzazione degli immobili, come la concessione di lungo periodo e i programmi unitari di valorizzazione.

Non ha avuto concreta applicazione la proposta, delineata nel documento di programmazione economico-finanziaria 2007-2011, di una possibile riclassificazione del sistema dei conti pubblici, con trasposizione delle transazioni in termini di SEC'95, per realizzare un raccordo chiaro e condiviso tra i dati di cassa e quelli di contabilità nazionale, nonché un raccordo tra flussi e *stock*.

Rimangono le lacunosità nella classificazione dei conti dello Stato, già espresse nel predetto documento, circa: la mancanza di una classificazione economica omogeneamente applicata, i percorsi di entrata e di spesa non delineati in modo da individuare il momento in cui viene registrato l'effetto finale sul sistema economico, la carente classificazione delle operazioni in termini economici (operazioni finanziarie, garanzie dello Stato).

Non ha avuto, inoltre, seguito l'esperienza avviata, con le prime operazioni di cartolarizzazione, di uno studio di fattibilità per la realizzazione di un conto patrimoniale del

settore pubblico che potrebbe consentire, nel lungo periodo e con le puntualizzazioni espresse dalla Corte nelle precedenti relazioni, una migliore gestione del patrimonio pubblico, con una più razionale ed economica gestione dei beni pubblici.

Non ha avuto finora una completa applicazione l'art. 14 del decreto legislativo n. 279 del 1997 che, nell'ambito della ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato, aveva previsto l'introduzione di una classificazione del conto generale del patrimonio di maggiore significatività con riferimento all'economicità della gestione patrimoniale e con l'individuazione di beni suscettibili di utilizzazione economica.

Non hanno avuto neppure applicazione completa ed esaustiva le disposizioni del Ministero dell'economia dirette a ristrutturare la rendicontazione della gestione del patrimonio, con conseguente revisione, integrazione e modificazione dei conti generali, ed a realizzare una dimostrazione in contabilità patrimoniale dei dati fisici, del valore, delle variazioni annuali e delle relative cause nonché della redditività del patrimonio.

Non è stata data neppure completa applicazione delle voci, previste nel citato decreto legislativo e ancora prima nel SEC'95, con negativi riflessi sulla significatività del conto del patrimonio dello Stato[1] e sulla sua raffrontabilità con i corrispondenti conti degli altri Paesi europei[2].

A limitare la significatività e chiarezza dei conti contribuisce anche la mancanza di indicazioni illustrative e di elementi informativi dei dati riportati, che non consentono, quindi, di avere un quadro finale chiaro, conclusivo e completo delle operazioni connesse alla gestione patrimoniale.

---

[1] Tra gli elementi che determinano la scarsa rappresentatività del conto figura l'assenza, tra gli allegati, delle poste patrimoniali passive pur previste secondo la classificazione del SEC'95 e da definire in sede Eurostat, delle riserve matematiche del sistema pensionistico dei dipendenti statali e dei deficit degli Enti previdenziali per l'insufficienza delle riserve matematiche, in conseguenza del sistema normativo italiano che pone a carico dello Stato la differenza; non risultano ancora avviati i necessari studi ed approfondimenti in sede ministeriale propedeutici all'individuazione delle metodologie di calcolo delle predette riserve e delle relative iscrizioni nella parte passiva del conto.

[2] Voci non compilate nel conto del Patrimonio per il 2007:

ATTIVITA' FINANZIARIE

1. Oro e argento monetario
2. Diritti speciali di prelievo
3. Titoli diversi dalle azioni esclusi gli strumenti finanziari derivati
4. Quote dei fondi di investimento

ATTIVITA' NON FINANZIARIE NON PRODOTTE

5. Beni immateriali non prodotti (brevetti, contratti trasferibili, avviamento di attività commerciali, altri beni immateriali non prodotti)

PASSIVITA' FINANZIARIE

6. RISERVE TECNICHE DI ASSICURAZIONE (Riserve tecniche dei fondi di pensione)

1.2. La concordanza tra conto del bilancio e conto del patrimonio

Una ragione d'inadeguatezza della struttura attuale del conto attiene alla scarsa leggibilità dei punti di concordanza tra conto del bilancio e conto del patrimonio, con riferimento alla prospettazione delle partite concernenti la gestione finanziaria per movimentazioni riferite alla gestione di bilancio, già iscritte nel conto del bilancio, e a quelle di Tesoreria. Per una migliore leggibilità dei dati del conto del patrimonio e per consentirne il raffronto con quelli riportati in altri documenti che espongono le risultanze della situazione della finanza statale andrebbero posti in adeguata evidenza gli effettivi riflessi della gestione di Tesoreria, compresa nel conto del patrimonio, nello svolgimento di compiti e funzioni affidati alla gestione del bilancio, scorporando i flussi di Tesoreria che costituiscono una duplicazione di operazioni di bilancio per evidenziare gli effetti aggiuntivi connessi alle sole movimentazioni di Tesoreria.

Può contribuire a un miglioramento la prospettazione, in apposito documento redatto dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ed allegato al rendiconto, dei punti di concordanza tra accertamenti di competenza del bilancio (per entrate e spese) e conto del patrimonio, distinti per Amministrazione, per missioni e per programmi; tale documento, peraltro privo di riferimenti ai criteri metodologici di compilazione, fornisce alcune prime indicazioni utili per una analisi degli effetti anche sul conto del patrimonio delle missioni e dei programmi svolti nell'esercizio.

Nel conto del patrimonio dello Stato sono riscontrabili cospicue "rettificazioni", cioè voci contabili non collegate alla gestione del bilancio, che rispondono all'osservanza di regole e di disposizioni amministrative, circolari o altri provvedimenti non connessi alla gestione del bilancio e non soggette a preventiva approvazione parlamentare.

Nel conto non sono specificate le operazioni sottostanti ed i criteri con i quali gli uffici procedono a tali modifiche di valori.

Tale situazione è stata già rilevata dalla Corte in precedenti esercizi, ma sta progressivamente assumendo proporzioni di significativa rilevanza e ne va attentamente valutata la regolarità, tenendo conto che per queste voci viene acquisita dalla Corte presso gli Uffici centrali di bilancio la documentazione giustificativa delle variazioni apportate rispetto alla consistenza iniziale e che sono una delle cause più frequenti di esclusione dalla dichiarazione di regolarità.

Tra gli aspetti che rendono difficile il raccordo tra le variazioni patrimoniali e la gestione di bilancio, uno in particolare si riferisce all'aggiornamento in inventario dei beni in gestione al

Ministero della difesa. Le iscrizioni negli inventari rappresentano, infatti, valori di gran lunga inferiori a quelli di acquisto; il problema scaturisce anche dai ritardi da parte degli Enti militari nell'invio dei dati aggiornati.

Altre difficoltà sono connesse all'applicazione della rivalutazione per i materiali già in distribuzione ai fini dell'impiego, con conseguente mancata adozione dei criteri aziendalistici di valutazione delle rimanenze. A seguito della deliberazione n. 14/2007 della Sezione centrale di controllo della Corte sulla gestione delle amministrazioni dello Stato del 19 giugno 2007, relativa ai risultati di una specifica indagine attinente ai rapporti tra attività contrattuale e gestione patrimoniale[3], indagine che ha posto in evidenza la scarsa attenzione posta dall'Amministrazione della difesa ai rapporti tra attività contrattuale ed iscrizione dei relativi effetti sulle risultanze del conto del patrimonio, si è avuto un intervento del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato che, nel dicembre 2007, ha fornito alla stessa Amministrazione della Difesa alcune specifiche indicazioni sulla problematica in questione. In particolare, è stata ribadita l'essenzialità dell'individuazione dei beni in uso alla predetta Amministrazione e della successiva comunicazione al competente Ufficio centrale di bilancio, per una esaustiva esposizione dei dati del conto del patrimonio dello Stato secondo la classificazione SEC'95; inoltre, ai fini di una più esatta rilevazione del punto di concordanza tra la situazione patrimoniale e quella finanziaria, si é affermata la necessità dell'iscrizione in inventario al prezzo di costo dei beni mobili acquistati, non condividendosi la prassi di indicare il valore ottenuto dal "nomenclatore" per i beni codificati in ragione delle loro specifiche caratteristiche[4], con negativi riflessi sui risultati contabili della gestione patrimoniale dello Stato.

Tali difficoltà non sono state ancora superate e i valori dei prezzi di inventario risultano anacronistici e non connessi ai costi sostenuti, in quanto le regole contabili adottate dalla Difesa per la valutazione delle poste patrimoniali non consentono una rappresentazione affidabile della consistenza patrimoniale; la portata, anche in termini quantitativi, della problematica esposta è dimostrata dalla situazione verificatasi per ultimo nell'esercizio 2007, nel quale, a fronte di aumenti per acquisti per circa 22 miliardi e 524 milioni, sono state registrate diminuzioni per

[3] Sui motivi di discordanza riscontrati nell'indagine e sui riflessi sull'attendibilità delle scritture patrimoniali del conto generale del patrimonio dello Stato si rinvia al contenuto della relazione annessa alla citata deliberazione ed alle considerazioni contenute nella relazione sul conto del patrimonio del precedente esercizio.

[4] Il nomenclatore riporta un importo medio rispetto ai prezzi individuabili nei diversi contratti, non aggiornato e non in linea con l'effettivo corrispettivo contrattuale, dando luogo- come evidenziato nella richiamata indagine della Corte e condiviso dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato- a differenze, tanto positive quanto negative, tra il predetto corrispettivo, da cui trae origine l'erogazione finanziaria e il valore di inventario quale emergente dal nomenclatore.

"insussistenze" per circa 22 miliardi e 947 milioni, parte delle quali per "aggiornamento dei prezzi unitari di inventario tra quelli di mercato e quelli di nomenclatore".

2. Attività finanziarie

Le attività finanziarie rappresentano il 78,72 per cento della classificazione attività (l'80,9 per cento nel 2006) con una diminuzione di oltre 41 miliardi di euro rispetto al precedente esercizio finanziario. La voce intestata ai crediti costituisce il 66 per cento delle attività finanziarie, sostanzialmente in linea rispetto al precedente esercizio (69 per cento).

Nel dettaglio delle attività finanziarie, si riscontra una significativa diminuzione nei "crediti di Tesoreria" per 51 miliardi 67 milioni; in particolare, si è registrato un dimezzamento rispetto alla consistenza iniziale, nella posta concernente "altri crediti", che comprende "Sovvenzioni del Tesoro alle Poste per pagamenti erariali fuori dei capoluoghi di provincia ecc." (-36 miliardi e 312 milioni; da 69 miliardi 941 milioni a 33 miliardi 628 milioni).

Tra i "crediti di Tesoreria" considerevoli diminuzioni sono state individuate nelle "disponibilità del Tesoro per il servizio di Tesoreria provinciale" (-12 miliardi 615 milioni) e nei "pagamenti da regolare" (-5 miliardi 601 milioni), mentre è aumentata la voce relativa ai "pagamenti da rimborsare" (3 miliardi 484 milioni).

Indicativo impatto negativo sulle attività finanziarie è rappresentato dalla classificazione intestata alle anticipazioni attive, passate da 34 miliardi 355 milioni a 28 miliardi 757 milioni: in particolare la posta connessa ad "altri crediti" è drasticamente diminuita, passando da 4 miliardi 8 milioni a 484 milioni, ed è anche diminuita la posta dei "crediti concessi ad Enti pubblici e ad istituti di credito", passando da 16 miliardi 544 milioni a 14 miliardi 493 milioni.

Si segnala che, tra gli elementi che classificano le attività finanziarie, la voce che raggruppa le poste che riguardano le "azioni e le altre partecipazioni, escluse le quote dei fondi comuni di investimento", registra un aumento di 6 miliardi 41 milioni: tale incremento rappresenta la totalità delle movimentazioni verificatesi in aumento.

Si conferma anche per il 2007 l'assoluta preponderanza delle operazioni connesse ai conti correnti di Tesoreria rispetto a quelle legate al bilancio, e si ribadisce l'esigenza di una rappresentazione contabile complessiva delle risorse finanziarie destinate ai centri di spesa, provenienti dal bilancio e dalla Tesoreria.

La definizione di un nuovo e più completo conto di cassa, con il consolidamento dei dati di bilancio e quelli di Tesoreria, consentirebbe una maggiore chiarezza e trasparenza dei conti pubblici.

2.1. Il quadro complessivo delle partecipazioni nelle società con capitale statale

Il processo di "privatizzazione" è diretto al trasferimento della proprietà pubblica ai soggetti privati, all'eliminazione delle barriere monopolistiche, alla trasformazione di Enti e aziende pubbliche in società per azioni chiamate ad esercitare tuttavia i poteri previsti dalla normativa comune per l'azionista di maggioranza, all'aziendalizzazione degli organismi pubblici con l'adozione di criteri e strumenti di gestione di natura privatistica.

La valutazione del processo di privatizzazione diretto alla gestione di attività economiche d'interesse pubblico con strumenti privatistici deve estendersi agli effetti complessivi che da tale processo sono conseguiti nei confronti della gestione dello Stato e, in senso più ampio, nel settore pubblico dell'economia.

Andrebbe migliorata l'esposizione delle risultanze della gestione dello Stato al fine di porre in evidenza gli effetti, con relativa dimostrazione analitica, della gestione del processo di privatizzazione.

Nel conto del patrimonio per l'esercizio 2007 sono state allegate al conto schede informative, peraltro riferite all'esercizio 2006, sulla gestione di società azionarie partecipate da amministrazioni statali, nelle quali sono riportati i dati riferiti al valore del capitale sociale, al valore della partecipazione statale, alla percentuale di partecipazione statale, al numero totale delle azioni, al valore nominale delle azioni, all'utile o alla perdita dell'esercizio, alla distribuzione degli utili, all'indice di redditività della società quale risultato del rapporto tra utile e capitale sociale.

Tali elaborati, ove aggiornati e corredati da note illustrative sugli andamenti gestionali della società, potranno consentire in prosieguo utili osservazioni sui risultati conseguenti nell'impiego di capitali pubblici con riferimento agli utili ed alle perdite di esercizio ed orientare le scelte strategiche di privatizzazione.

Sono qui di seguito riportate le partecipazioni dirette dello Stato nelle società, e sono rappresentate nell'elenco allegato al presente capitolo le partecipazioni indirette.

Le società partecipate si distinguono da quelle collegate: nelle prime lo Stato dispone della maggioranza dei voti intestati all'assemblea ordinaria ovvero di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea stessa; nelle società collegate lo Stato ha una posizione di influenza notevole, con un livello di partecipazione fissato dal codice civile al 10

per cento o al 20 per cento, a seconda che la società partecipata sia o non sia quotata in borsa.

Partecipazioni dirette dello Stato risultanti dal Conto generale del Patrimonio
Azioni detenute dall'Amministrazione statale partecipante

Amministrazione partecipante	% di partec	Valore nominale complessivo al 31 dicembre 2005	% di partec.	Valore nominale complessivo al 31 dicembre 2006
Ministero dell'economia e delle finanze				
Società				
Alitalia - Linee Aeree Italiane S.p.A.	49,90	647.349.387,00	49,90	647.349.387,60
Anas S.p.A.	100,00	2.269.892.000,00	100,00	2.269.892.000,00
Arcus S.p.A.	100,00	8.000.000,00	100,00	8.000.000,00
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.	70,00	2.450.000.000,00	70,00	2.450.000.000,00
Cinecittà Holding S.p.A.	100,00	145.000.000,00	100,00	75.400.000,00
Coni Servizi S.p.A.	100,00	1.000.000,00	100,00	1.000.000,00
Consap S.p.A.	100,00	10.000.000,00	100,00	5.200.000,00
Consip S.p.A.	100,00	5.200.000,00	100,00	5.200.000,00
Enav S.p.A.	100,00	1.121.744.385,00	100,00	1.121.744.385,00
Enel S.p.A.	21,40	1.317.462.452,00	21,13	1.305.237.516,00
Eni S.p.A.	20,31	813.443.277,00	20,31	813.443.277,00
Eur S.p.A.	90,00	580.723.200,00	90,00	580.723.200,00
Ferrovie dello Stato S.p.A.	100,00	38.790.425.485,00	100,00	38.790.425.485,00
FINAM S.R.L.	100,00	10.000.000,00	100,00	10.000.000,00
Finmeccanica S.p.A.	33,91	630.856.846,40	33,77	630.856.846,40
Fintecna S.p.A.	100,00	240.079.530,00	100,00	240.079.530,00
GRTN S.p.A.	100,00	26.000.000,00	100,00	26.000.000,00
Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.	100,00	340.000.000,00	100,00	340.000.000,00
ISVEIMER S.p.A.	33,18	20.698.313,28	33,18	20.698.313,28
Italia Lavoro S.p.A.	100,00	74.786.057,00	100,00	74.786.057,00
Italtrade S.p.A.	100,00	10.200.000,00	100,00	10.200.000,00
LAM.FOR. S.R.L.	100,00	6.344.672,00	100,00	6.344.672,00
MEFOP S.p.A.	59,83	1.024.616,27	56,33	58.583,20
Patrimonio dello Stato S.p.A.	100,00	1.000.000,00	100,00	1.000.000,00
Poste Italiane S.p.A.	65,00	848.971.500,00	65.00	848.971.500,00
RAI Radio Televisione Italiana S.p.A.	99,56	241.447.000,00	99,56	241.447.000,00
Sace S.p.A.	100,00	7.840.053.892,00	100,00	7.840.053.892,00
SEAT S.p.A.	0,10	238.195,47	0,10	238.195,47
Sicot S.R.L.	100,00	2.500.000,00	100,00	2.500.000,00
SOGEI S.p.A.	100,00	28.830.000,00	100,00	28.830.000,00
Sogesid S.p.A.	100,00	54.820.920,00	100,00	54.820.920,00
Sogin S.p.A.	100,00	15.100.000,00	100,00	15.100.000,00
SOSE S.p.A.	88,00	2.066.000,00	88,89	2.066.000,00
Sviluppo Italia S.p.A.	100,00	1.257.637.210,00	100,00	1.126.383.864,00
Telecom Italia Media S.p.A.	0,02	24.941,43	0,02	24.941,43
Ministero delle politiche agricole e forestali				
Società				
Buonitalia S.p.A.	70,00	350.000,00	70,00	350.000,00
ISA S.p.A.[5]	100,00	600.000,00	100,00	300.000.000,00
Ministero delle attività produttive				
Società				
SO.FI.COOP.	99,21	16.380.009,11	83,00	33.402.537,00
CFI Cooperazione Finanza Impresa S.C.P.A.	98,26	82.320.576,00	98,26	82.320.576,00
Sinest S.p.A.	76,00	125.139.130,48	76,00	125.139.130,48
Ministero per i Beni e Attività Culturali				
Ales Arte, Lavoro e Servizi S.p.A.	30,00	1.684.800,00	30,00	1.684.800,00

Dati desunti dal Conto generale del patrimonio dello Stato al 31 dicembre 2006 e 2007.

[5] Nel 2006 il capitale è stato portato a 300 milioni a seguito di ricapitalizzazione, utilizzando la Riserva costituita successivamente al trasferimento degli *asset* da Sviluppo Italia S.p.A. (legge n. 80 del 1985 e decreto-legge n. 203 del 2005, art. 10 *ter*).

Dall'elenco che precede si evince che le principali partecipazioni nelle mani dello Stato hanno come Amministrazione partecipante il Ministero dell'economia e delle finanze e riguardano grandi società, quale Sviluppo Italia, Ferrovie dello Stato, Cassa depositi e prestiti, Fintecna ecc.

In particolare, nel corso del 2007 detta ultima società (Fintecna) ha realizzato la sostanziale chiusura delle liquidazioni facenti capo all'IRI (Finsider) ed all'Iritecna (Medelil e Servizi tecnici); inoltre, ha trasferito all'ANAS il pacchetto azionario della società Stretto di Messina ed ha sottoscritto aumenti di capitale sociale della società Alitalia Servizi[6]. E' anche intervenuta, ad opera della stessa società, la cessione dell'intera partecipazione della società Veneta Traforo.

Risulta anche delineato un quadro analitico descrittivo delle partecipazioni societarie dello Stato in settori strategici, principalmente nell'economia e nell'industria; quadro che può essere utile ad orientare le scelte parlamentari nel processo di privatizzazione.

Nel 2007 si sono verificate modifiche del pacchetto azionario dello Stato per effetto dell'applicazione di alcune disposizioni previste nella legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria per il 2007).

E' avvenuta, anzitutto, la trasformazione della Società Sviluppo Italia S.p.A. in Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa, società a capitale interamente pubblico, che agisce sulla base di apposite direttive, di priorità e degli obiettivi stabiliti dal Ministro dello sviluppo economico (art.1, commi 459-463); in particolare, con direttiva 27 marzo 2007, detto Ministro ha stabilito priorità, obiettivi e indirizzi per il piano di riordino interno e dismissioni delle partecipazioni, concentrando l'attività rivolta alla ripresa della competitività, con particolare riferimento al Mezzogiorno, su tre specifiche priorità:

1) Favorire l'attrazione di investimenti esteri di qualità elevata, in grado di dare un contributo allo sviluppo del sistema economico e produttivo nazionale;
2) Sviluppare l'innovazione e la competitività industriale e imprenditoriale nei settori produttivi e nei sistemi territoriali;
3) Promuovere la competitività e le potenzialità attrattive dei territori.

[6] In relazione a specifiche necessità finanziarie di Alitalia Servizi, anche per la particolare situazione finanziaria del principale cliente Alitalia, la società Fintecna ha rilasciato idonea garanzia per fare fronte ad affidamenti accordati dal sistema bancario nella misura di 150 milioni. Inoltre, la stessa società, avvalendosi di Mediobanca, ha acquisito nel marzo 2008 le azioni rappresentative del pacchetto azionario, pari all'1,5%, detenuto da Alitalia nel capitale sociale di Air France- KLM, con una spesa di circa 78,8 milioni.

E' prevista la presentazione, da parte della predetta Società, di un piano di riordino e di dismissione delle proprie partecipazioni societarie, nei settori non strategici di attività, con riduzione del numero delle società controllate a non più di tre, nonché' entro lo stesso termine la cessione, anche tramite una società veicolo, delle partecipazioni di minoranza acquisite.

Non è ancora possibile una valutazione complessiva dei risultati conseguiti dalla stessa Società; dalle risultanze di un piano presentato al Ministero dell'economia e delle finanze si desume quale primo obiettivo prioritario la riduzione a tre delle società controllate- come previsto nelle disposizioni della legge finanziaria per il 2007- ed anche la riduzione a dodici delle società partecipate.

L'Agenzia ha già avviato il processo di ridimensionamento delle partecipazioni, provvedendo alla liquidazione, all'incorporazione, alla fusione e alla cessione di cinquantatrè società.

E' stata prevista la costituzione di apposita società, con assegnazione delle relative azioni al Ministero dell'economia e delle finanze, per l'esercizio dei diritti dell'azionista e per l'autonomia e la piena separazione organizzativa, amministrativa, finanziaria e contabile delle sue attività, volte alla vigilanza e controllo sui concessionari autostradali; le relative direttive del Ministro delle infrastrutture sono finalizzate ad assicurare le modalità di gestione e dell'eventuale trasferimento delle partecipazioni già possedute da ANAS S.p.A. in società concessionarie autostradali[7].

Inoltre, sono state previste: la soppressione del Fondo centrale di garanzia per le autostrade e ferrovie metropolitane, di cui all'articolo 6 della legge 28 marzo 1968, n. 382, e successive modificazioni, con il subentro dell'ANAS nella mera gestione dell'intero patrimonio del citato Fondo, nei crediti e nei residui impegni nei confronti dei concessionari autostradali, nonché nei rapporti con il personale dipendente, e la destinazione delle disponibilità nette presenti nel patrimonio del Fondo alla data della sua soppressione e derivanti altresì dalla riscossione dei crediti nei confronti dei concessionari autostradali per l'integrazione delle risorse già stanziate a tale scopo, per gli interventi di completamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria.

[7] Presso il Ministero dell'economia e delle finanze e' istituito un nuovo capitolo di bilancio nel quale affluiscono, in caso di costituzione della predetta società, quota parte dei contributi statali gia' attribuiti ad ANAS S.p.A. per essere conseguentemente destinati a remunerare, sulla base di un contratto di servizio con il Ministero delle infrastrutture, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, le attivita' della medesima societa'.

2.2. La cancellazione dei crediti nei confronti dei Paesi a basso reddito

La legge n. 209 del 25 luglio 2000 ha previsto la possibilità per lo Stato italiano di annullare i crediti vantati nei confronti dei Paesi in via di sviluppo, condizionando tale procedura all'impegno di detti Paesi al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, con rinuncia alla guerra quale mezzo di risoluzione delle controversie ed al perseguimento del benessere e del pieno sviluppo sociale ed umano, favorendo, in particolare, la riduzione della povertà.

Nel corso del 2007 sono stati posti in diminuzione dal conto del patrimonio dello Stato finanziamenti per 62.653.987,18; di essi, 48.852.306,45 per cancellazioni di crediti[8] (a favore del Camerun e della Sierra Leone) e, 13.801.680,73 per conversioni (per Ecuador, Perù e Indonesia)[9]. Le cancellazioni, previste nella predetta legge n. 209 del 2000, comportano la definitiva eliminazione dei crediti vantati dallo Stato, mentre per le conversioni, di cui alla legge n. 49 del 1987 in applicazione di trattati internazionali, l'eliminazione dei crediti è condizionata al rispetto da parte dei Paesi in via di sviluppo degli impegni assunti in applicazione dei trattati stessi.

Annualmente è allegata allo stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri una relazione del Ministro contenente fra l'altro le proposte e le motivazioni per la ripartizione delle risorse finanziarie, la scelta delle priorità delle aree geografiche e dei singoli Paesi, nonché dei diversi settori nel cui ambito dovrà essere attuata la cooperazione allo sviluppo e la indicazione degli strumenti di intervento[10].

La cancellazione dei crediti nei confronti dei Paesi considerati, con diminuzione nella consistenza delle relative poste dal conto del patrimonio dello Stato, richiede una valutazione degli effetti di tali operazioni sulle risultanze complessive della finanza pubblica; in disparte ogni considerazione circa la possibilità di applicazione delle disposizioni previste dalla citata

---

[8] Per le operazioni di cancellazione del debito, per le operazioni di conversione e per le operazioni di annullamento, gli importi sono stati convertiti in euro che al cambio applicato al 31/12/2007 sono: EUR/USD: 1,4721 e EUR/CHF: 1,6547. Al 31/12/2006 i cambi applicati sono stati: EUR/USD. 1,317 e EUR/CHF: 1,6069, pertanto a livello di dati gestionali nel corso del 2007 si è avuta una svalutazione dei finanziamenti in essere di 121.132.685,50. Le spese di gestione per l'anno 2007 ammontano complessivamente a 97.574,57.

[9] Le conversioni effettuate nel 2007 seguono la seguente procedura: successivamente all'Accordo di conversione e al decreto di sospensione dei pagamenti, vi è l'emanazione di un decreto con il quale si autorizza Artigiancassa ad annullare, alla data delle relative scadenze, le rate dei crediti agevolati per un determinato ammontare. Le rate scadute, convertite in valuta locale, confluiscono a mano a mano in un Fondo di contropartita. La procedura prevede che il mutuatario dia prova ad Artigiancassa di aver versato queste somme in detto fondo. Successivamente il mutuatario utilizza le somme versate per progetti di sviluppo, come indicato nei relativi Accordi.

[10] Il Ministro dell'Economia e Finanze, d'intesa con il Ministro degli Affari Esteri, cura le relazioni con le banche e i fondi di sviluppo a carattere multilaterale e assicura la partecipazione finanziaria alle risorse di detti organismi nonché la concessione dei contributi obbligatori agli altri organismi multilaterali di aiuto ai Paesi in via di sviluppo

legge n. 209 del 2000 a distanza di diversi anni dalla sua emanazione senza una contestuale analisi parlamentare con riferimento ai profili finanziari e patrimoniali delle operazioni, rimane l'esigenza di una più chiara esposizione nel conto del patrimonio dei riferimenti ai singoli Paesi in via di sviluppo beneficiari.

3. Attività non finanziarie prodotte

Le attività non finanziarie prodotte sono aumentate di 4 miliardi 655 milioni, determinando una consistenza al 31 dicembre 2007 pari a 109 miliardi 681 milioni.

Gli incrementi più significativi, con un ammontare di 2 miliardi 505 milioni, sono stati riscontrati nella voce denominata capitale fisso, che espone tra gli elementi di classificazione i beni materiali prodotti: in particolare, le poste maggiormente interessate da variazioni in aumento sono state quelle attinenti ai "fabbricati non residenziali" (2.780 milioni) - con specifico riferimento ai "fabbricati civili adibiti a fini istituzionali" (uso governativo e caserme) con 1 miliardo 556 milioni -, "altri beni materiali prodotti" con 1 miliardo 108 milioni e gli "impianti, le attrezzature e macchinari" con 788 milioni.

La voce di maggiore consistenza è quella attinente la "classificazione residuale relativa alla quinta categoria di beni mobili" con 23 miliardi 449 milioni, seguita dai "mezzi navali da guerra", pari a 9 miliardi 95 milioni.

Le diminuzioni più cospicue sono state rilevate nella voce "armi e armamenti militari" con 1 miliardo 364 milioni e nelle "abitazioni" con 820 milioni.

3.1. Il censimento del patrimonio immobiliare dello Stato

Il processo di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, avviato con scarsi successi nell'ultimo decennio, ha subìto nel corso del recente periodo un'inversione di tendenza desumibile dalle linee d'indirizzo definite nel documento di programmazione economica e in alcune disposizioni della legge finanziaria per il 2007, con l'avvio di un processo di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, anche al fine di contribuire al riequilibrio dei conti pubblici.

Gli interventi normativi hanno riguardato sostanzialmente tre aspetti: la riduzione della spesa per gli usi governativi e la razionalizzazione degli spazi in uso alle amministrazioni pubbliche, l'incremento delle entrate con il rafforzamento dell'attività di gestione ordinaria,

l'introduzione di nuovi strumenti per la valorizzazione degli immobili come la concessione di lungo periodo e i programmi unitari di valorizzazione.

Sono, inoltre, rientrati nella disponibilità dello Stato alcuni beni in gestione del Ministero della Difesa, non più utili ai fini militari, che potrebbero essere anch'essi oggetto di valorizzazione.

Il relativo percorso è delineato in tre fasi, dalla ricognizione degli immobili alla predisposizione del piano di razionalizzazione e alla pubblicizzazione del piano.

La fase di ricognizione ha conseguito un importante risultato con la conclusione, nel mese di ottobre 2007, del censimento di 30.000 beni del patrimonio immobiliare dello Stato, dei quali 20.000 edifici e 10.000 terreni.

E' stato dato l'avvio alla costruzione di una banca dati unica (BDU) dei beni censiti, con la definizione di un fascicolo immobiliare elettronico, che potrebbe contribuire ad una più razionale e redditizia gestione del patrimonio dello Stato.

Il censimento, in particolare, ha consentito di individuare 2.500 edifici potenzialmente ad alta valorizzazione, concentrati per l'80 per cento in alcune Regioni: Lombardia, Toscana, Lazio, Piemonte, Veneto, Emilia Romagna, Campania e Sicilia.

3.2. Fabbricati civili adibiti a fini istituzionali (beni ad uso governativo)

La maggiore consistenza degli immobili è quella concernente i beni assegnati in uso governativo pari a 22 miliardi e 661 milioni, con rivalutazioni per 1 miliardo e 556 milioni.

Nelle tavole che seguono, sono riassunti i valori delle poste del patrimonio che si riferiscono a fabbricati civili adibiti a fini istituzionali - uso governativo e caserme: la prima prospetta l'andamento negli ultimi cinque anni della consistenza finale, iscritta nel conto del patrimonio, della specifica posta patrimoniale, ripartita per Amministrazione che ha in carico i beni stessi.

Consistenza finale delle poste iscritte nel conto generale del patrimonio dello Stato concernenti fabbricati civili adibiti a uso istituzionale

(dati in milioni)

Amministrazioni	2003	2004	2005	2006	2007
economia e finanze	16.237	17.764	17.983	19.780	21.292
infrastrutture	3	3	3	3	3
difesa	1.479	1.429	1.466	1.322	1.367
Totale	**17.720**	**19.196**	**19.452**	**21.105**	**22.661**

Fonte: elaborazioni Cdc su dati SI RGS-CDC.

Di seguito, il valore degli immobili risultante dal conto, relativo all'esercizio 2007, è rappresentato ripartito per Regioni, come da prospetto allegato al conto, e posto in raffronto con il risultato del censimento svolto dall'Agenzia del Demanio, in adempimento del disposto contenuto nell'articolo 2, comma 620, della legge finanziaria per il 2008.

Valore degli immobili adibiti a fini istituzionali ripartito per Regioni risultante dal conto generale del patrimonio dello Stato e dal censimento dell'Agenzia del Demanio

(in valori assoluti)

Regione	consistenza finale della posta patrimoniale	valore scheda censimento Agenzia del Demanio
ABRUZZO	434.401.029,19	520.798.496,08
BASILICATA	112.250.819,18	191.257.633,61
CALABRIA	271.669.319,32	384.350.213,57
CAMPANIA	1.362.130.282,93	4.522.152.996,48
EMILIA ROMAGNA	1.153.215.964,97	4.858.666.391,59
FRIULI VENEZIA GIULIA	482.182.383,11	2.274.178.281,53
LAZIO	9.170.561.395,33	12.657.351.338,18
LIGURIA	464.373.741,65	867.135.473,52
LOMBARDIA	1.614.149.012,62	3.734.739.674,80
MARCHE	294.979.017,82	582.853.764,02
MOLISE	110.788.804,65	61.720.940,00
PIEMONTE	902.650.710,48	2.887.372.848,67
PUGLIA	852.295.820,50	2.083.823.503,00
SARDEGNA	435.202.620,32	916.543.752,75
SICILIA	1.280.035.140,14	1.856.417.414,35
TOSCANA	1.411.795.074,70	4.766.863.184,73
TRENTINO ALTO ADIGE	914.007.310,32	1.103.378.784,74
UMBRIA	401.455.943,41	701.830.730,11
VALLE D'AOSTA	78.416.927,68	314.397.307,53
VENETO	914.743.501,30	3.039.748.850,91
TOTALE	**22.661.304.819,62**	**48.325.581.580,17**

Fonte: elaborazioni Cdc su dati SI R.G.S.-Cdc e elenco pubblicato da Agenzia del Demanio, art.2 comma 620 LF 2008.

Si segnala che le variazioni in aumento di maggiore rilevanza si sono verificate nel Lazio, più precisamente a Roma (circa 504 milioni), ove vi è la maggiore concentrazione di edifici adibiti a tale uso (9 miliardi 91 milioni).

La forte differenza tra la quantificazione del valore dei cespiti esposto nel conto generale del patrimonio e la determinazione dell'Agenzia (da 22.661 a 48.325 milioni di euro) è da ricondurre, oltre che ad alcune differenze riguardo le tipologie di beni considerate, ai diversi criteri di valorizzazione: nel conto generale del patrimonio gli immobili sono esposti a valore di libro, mentre nell'elenco pubblicato dall'Agenzia è riportato un valore stimato di mercato[11].

Come noto, il censimento dei fabbricati civili adibiti per fini istituzionali, cioè i beni ad uso governativo, è stato avviato con lo scopo di individuare possibili meccanismi di riduzione della spesa, accompagnati ad una razionalizzazione degli spazi in uso alle amministrazioni pubbliche.

A tal fine la legge finanziaria per il 2008 ha introdotto misure di contenimento delle spese annue di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili utilizzati dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato. Difatti, ha previsto un tetto a questa spesa in base al valore degli immobili (come determinati dall'Agenzia del Demanio) nella misura dell'1,5 per cento per l'anno 2008 e del 3 per cento a decorrere dal 2009 ed ha, altresì, previsto il versamento in entrata dello Stato, entro il 30 giugno, della differenza tra l'importo delle spese di manutenzione relative al 2007 e quello delle stesse, rideterminate a partire dal 2008, secondo tali nuovi criteri.

Sul fronte informativo del patrimonio immobiliare in uso governativo negli ultimi anni sono stati registrati progressi significativi: l'azione svolta dall'Agenzia del Demanio ha permesso di pervenire ad un primo censimento del patrimonio utilizzato, pur permanendo difficoltà e ritardi nella comparazione e nel raccordo delle diverse fonti informative esistenti e nella individuazione di una ripartizione dei cespiti in relazione ai soggetti utilizzatori.

Gli elenchi pubblicati lo scorso 29 febbraio sul sito dell'Agenzia quantificano in uso alle amministrazioni dello Stato 9.655 beni per un valore complessivo di circa 48.325 milioni di euro. Gli immobili di proprietà di terzi condotti dalle Amministrazioni centrali in regime di

[11] Nella nota di accompagnamento alla pubblicazione degli elenchi, l'Agenzia ha evidenziato che l'individuazione dei beni, sia nel caso di quelli di proprietà statale in uso governativo che di quelli di proprietà di terzi condotti dalle Amministrazioni centrali in regime di locazione passiva, è stata condotta sulla base delle informazioni amministrative a disposizione dell'Agenzia e, per gli immobili in locazione passiva, sulla base delle informazioni messe a disposizione dalle Amministrazioni utilizzatrici. Gli elenchi prevedono l'esclusione dei beni appartenenti al Demanio militare, di quelli ubicati all'estero di proprietà dello Stato italiano, nonché i musei e i monumenti in consegna al Ministero dei beni archeologici e culturali.

locazione passiva sono valutati, sulla base delle informazioni messe a disposizione dalle Amministrazioni utilizzatrici, con un valore stimato pari a circa 10.432 milioni di euro.

La rappresentazione dei valori immobiliari offre un dettaglio a livello di scheda patrimoniale dei singoli cespiti, ma senza specificare l'amministrazione da cui è utilizzata. E' previsto, infatti, che qualora gli immobili risultino occupati da una pluralità di soggetti, siano le Amministrazioni utilizzatrici a farsi carico della ripartizione e, quindi, della identificazione del limite di spesa complessivo per manutenzione, a partire dal valore pubblicato e dalla effettiva occupazione degli spazi, comunicando gli esiti di tale ripartizione all'Agenzia del Demanio[12].

Non è, quindi, ancora possibile valutare il valore degli immobili in uso alle singole Amministrazioni.

Il conto generale del patrimonio dello Stato predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato e l'elenco reso noto dall'Agenzia non rappresentano l'unica fonte informativa a disposizione concernente i beni immobili. Una ulteriore base di riferimento è rappresentata dal riepilogo generale degli inventari dei beni immobili patrimoniali[13], peraltro non trasmesso alla Corte dall'Agenzia del Demanio per il 2007.

[12]La metodologia operativa inerente la modalità di consegna e dismissione di immobili in uso governativo di proprietà dello Stato alle amministrazioni è disciplinata dalla Circ. del Ministero dell'economia e delle finanze – RGS n. 39 del 2006, condivisa con l'Agenzia del Demanio.

[13]Va al riguardo osservato che, come rilevato nelle precedenti relazioni, i valori del conto generale del patrimonio non concordavano completamente, fino al 2006, con quanto esposto nel riepilogo generale degli inventari, elaborato in passato dal Ministero delle finanze e attualmente di competenza dell'Agenzia del Demanio. Nel corso del 2007 le due amministrazioni hanno ultimato l'allineamento delle basi informative inerenti i beni patrimoniali, anche se l'Agenzia deve ancora completare, ai sensi dell'art.65 del d.lgs n.300 del 1999, lo sviluppo del sistema informativo sui beni immobili del Demanio e del patrimonio.

3.3. I risultati delle vendite effettuate dall'Agenzia del Demanio

La consistenza finale dei beni disponibili per la vendita, è pari a 3 miliardi e 745 milioni; nel 2007 risultano vendite per 45 milioni in conto competenza e 1 milione 152 mila in conto residui.

Nel documento di programmazione economico-finanziaria per il 2007 è contenuto un riferimento all'impegno del Governo in tema di politica di privatizzazioni che ha caratterizzato le passate legislature; tuttavia, non ne viene offerta una esplicita quantificazione perché, in assenza di operazioni già pianificate in precedenza, è stato ritenuto prioritario procedere ad una preliminare valutazione delle opzioni strategiche relative alla dismissione del patrimonio residuo dello Stato.

La dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato è stata demandata, insieme ad altri compiti, all'Agenzia del Demanio, ente pubblico economico; ad essa sono, difatti, attribuiti tutti i compiti relativi ai beni immobili dello Stato (art. 65 del d.lgs n. 300 del 1999; art. 2 dello statuto, approvato con d.m. del 28 gennaio 2004), comprensivi delle operazioni di vendita ordinaria (legge n. 311 del 2004), di quelle connesse agli sconfinamenti (art. 5-*bis* della legge n. 212 del 2003), del trasferimento a titolo gratuito agli Enti locali degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (legge n. 311 del 2004), della cartolarizzazione di immobili pubblici (art. 3, comma 1, legge n. 410 del 2001), della dismissione del patrimonio immobiliare pubblico (art. 11-*quinquies* del DL n. 203 del 2005, convertito con legge n. 248 del 2005), della gestione dei beni confiscati.

Quanto alle vendite effettuate dall'Agenzia del Demanio secondo i dati indicati nella sotto riportata tabella, fornita dalla stessa Agenzia, e riferiti al valore dei contratti di vendita nel triennio 2005-2007, sono stati complessivamente stipulati 3.494 contratti per un importo di 168 milioni e 483 mila.

Nel 2007 è stato decisamente modesto il numero delle vendite effettuate, mentre è di gran lunga più elevato il relativo valore, anche in ragione dell'adozione di valutazioni dei beni maggiormente ispirati a criteri economici.

Si precisa che la disposizione prevista nel comma 433 dell'articolo 1 della legge n. 311 del 2004 ha autorizzato l'Agenzia del Demanio a vendere a trattativa privata, anche in blocco, le quote indivise di beni immobili, i fondi interclusi, nonché i diritti reali su immobili di proprietà statale con prezzo di vendita stabilito secondo criteri e valori di mercato, e con cessazione dell'uso governativo e delle concessioni esistenti. Nel 2007 sono stati stipulati 194 contratti per

la vendita di quote indivise di fondi interclusi e di immobili gravati da diritti reali di godimento (usufrutto, superficie, enfiteusi e servitù) e di garanzia (ipoteca) a favore di terzi per un importo complessivo di 8 milioni 716 mila euro.

Nel comma 434 dello stesso articolo è stato previsto il trasferimento di proprietà, a titolo oneroso, al patrimonio indisponibile dei comuni di aree appartenenti al patrimonio ed al Demanio dello Stato sulle quali i Comuni stessi hanno realizzato opere di urbanizzazione, con vincolo decennale di inalienabilità. Con riferimento a detta disposizione risultano stipulati 60 contratti di vendita di aree per un importo di circa 6 milioni 463 mila. Le transazioni immobiliari stipulate tra Stato ed Enti territoriali non hanno comportato comunque effetti sui saldi del fabbisogno del settore statale e dell'indebitamento netto.

Nelle disposizioni previste nei commi 436, 437 e 438 sono state disciplinate le vendite di immobili; a trattativa privata, ai sensi del comma 436, per quelli cartolarizzabili di valore non superiore a 100.000 euro a seguito di procedura di invito pubblico ad offrire. Nel successivo comma 437 è previsto che tali vendite non sono soggette al diritto di prelazione degli Enti locali territoriali, ma a quello degli utilizzatori dei beni in regola con i pagamenti, per beni immobili di valore tra 100.000 e 250.000 ed a seguito di esperimento di procedura di asta pubblica. E' tuttavia previsto che per beni immobili di valore superiore a 250.000 a seguito di procedura di asta pubblica, il diritto di prelazione possa essere esercitato entro 15 giorni dal ricevimento della comunicazione della determinazione a vendere[14].

Per la vendita di tali beni, ritenuti non strategici, l'Agenzia ha stipulato 186 contratti di vendita per 57 milioni 893 mila.

Nella tabella seguente è riportato il numero degli atti di vendita stipulati in ciascun esercizio ed il corrispondente valore dei beni alienati espresso in euro.

[14] In caso di mancata aggiudicazione (sia a seguito di invito pubblico ad offrire, sia in caso di asta pubblica deserta), tali beni immobili possono essere alienati a trattativa privata.

Valore dei contratti di vendita stipulati nel triennio 2005–2007

Tipologia normativa	ANNO 2005		ANNO 2006		ANNO 2007		TOTALE TRIENNIO	
	numero atti	valore (€)	numero atti	valore (€)	numero atti	valore (€)	numero atti	valore (€)
Vendite ai sensi della L.311/04 comma 433	234	8.191.859	237	6.924.034	194	8.716.646	665	23.832.539
Vendite ai sensi della L.311/04 comma 434-435	49	3.674.152	54	2.725.688	60	6.463.784	163	12.863.624
Vendite ai sensi della L.311/04 comma 436-437	321	14.502.550	245	12.081.026	186	57.893.963	752	84.477.539
Vendite per beni residenziali (L.296/2006 commi 217-219)					114	10.895.063	114	10.895.063
Vendite per sconfinamenti (L.212/03 art.5bis)	1.283	14.487.618	235	5.296.337	196	3.178.515	1.714	22.962.470
Cessioni volontarie-Esproprio (d.P.R.327/01)	13	2.201.352	7	1.401.456	6	1.381.385	26	4.984.192
Vendite agevolate (L.545/95, L.579/93, L.289/02)	5	4.937.630	1	186.422	2	2.998.200	8	8.122.252
Vendite per condoni (L.326/03)	4	12.930	46	329.102	2	3.945	52	345.976
Vendite transattive	4	213.373	22	3.900.000	26	1.088.155	52	5.201.528
TOTALE	1.909	48.008.091	825	28.944.066	760	91.531.499	3.494	168.483.655

Inoltre, con la legge finanziaria per il 2007 ulteriori compiti relativi alla vendita sono stati espressamente attribuiti alla medesima Agenzia.

E' infatti previsto che il Ministero degli affari esteri si avvalga dell'Agenzia del Demanio per la elaborazione di un piano di razionalizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato ubicato all'estero, procedendo alla relativa ricognizione, alla stima, nonché, previa analisi comparativa di costi e benefici, alla individuazione dei cespiti per i quali proporre la dismissione; per l'individuazione degli immobili da dismettere è prevista la partecipazione della stessa Agenzia.

Anche per il Ministero della giustizia è previsto sempre per la razionalizzazione dell'uso degli immobili pubblici, la partecipazione dell'Agenzia del Demanio per l'individuazione dei beni immobili comunque in uso all'Amministrazione della giustizia che possono essere dismessi e di quelli che possono essere permutati con gli Enti territoriali.

3.4. Beni immobili dismessi dal Ministero della difesa

Nell'ambito dei processi di razionalizzazione dell'uso degli immobili pubblici ed al fine di adeguare l'assetto infrastrutturale delle Forze armate alle esigenze derivanti dall'adozione dello strumento professionale, è stata demandata al Ministero della difesa la possibilità di individuare beni immobili di proprietà dello Stato mantenuti in uso al medesimo Dicastero per finalità

istituzionali, suscettibili di permuta con gli Enti territoriali. Per una analisi delle alienazioni e dismissioni degli immobili militari si rinvia a quanto esposto nel capitolo della presente relazione dedicato alla politica della difesa.

In particolare, in attuazione dell'art. 1, comma 263, della legge finanziaria 2007 (legge n. 296/2006) e dell'art. 1, comma 320, della legge finanziaria 2008 (legge n. 244/2007), il predetto Ministero è chiamato a dismettere, tramite l'emanazione di decreti, i beni non più utili ai fini istituzionali. Tali beni rientrano quindi nel portafoglio immobiliare dello Stato gestito dall'Agenzia del Demanio che provvede, a sua volta,alla loro presa in consegna e, successivamente, alla loro valorizzazione ovvero vendita, previa analisi volta all'individuazione delle specifiche potenzialità.

All'Agenzia stessa sono quindi affidate le relative attività e procedure di permuta, d'intesa con il Ministero della difesa, nel rispetto dei principi generali dell' ordinamento giuridico-contabile.

Nel biennio 2007-2008 è previsto quindi, dalla legge finanziaria per il 2007, l'affidamento in gestione all'Agenzia del Demanio di beni immobili (caserme, centri di addestramento, edifici) non più utili ai fini militari; tale operazione non dovrebbe comportare la loro vendita in quanto è previsto che rimangano in mano pubblica, anche concessi in gestione a privati per valorizzarli e recuperarli, consentendo di realizzare la tutela dei beni pubblici e la valorizzazione economica delle risorse artistiche. In tal modo si creano le condizioni per trasformare il patrimonio da voce passiva a risorsa ad elevato potenziale da sviluppare in senso economico.

Ad oggi sono stati emanati 2 decreti concernenti la dismissione di beni immobili della difesa: il primo emanato in data 28/02/2007 (costituito da 201 beni) ed il secondo emanato in data 25/07/2007 (per un totale pari a 198 beni). La legge finanziaria per il 2008 ha previsto l'emanazione entro il mese di ottobre di un ulteriore decreto che risulta attualmente in fase di predisposizione.

Sono stati presi in consegna dall'Agenzia del Demanio 188 beni inseriti nel primo decreto e 133 beni presenti nel secondo decreto.

Sono stati individuati 69 beni per un valore pari a circa 90.000.000 che, sulla base delle analisi condotte, risultano immediatamente vendibili in quanto non inseribili in percorsi. Sulla base delle analisi condotte risultano valorizzabili circa 160 beni già presenti nei decreti emanati.

Con riferimento ai beni vendibili sono stati venduti 4 beni nel 2007 per un importo di 8.720.535 e 4 beni nel 2008 per un importo di 3.215.500.

Allo stato attuale sono 88 i beni interessati da processi di valorizzazione caratterizzati da un diverso stato di avanzamento, inseriti in 4 Protocolli d'Intesa ed in 4 Programmi Unitari di Valorizzazione stipulati finora con gli Enti territoriali ed includono 6 iniziative puntuali giunte a completamento.

3.5. L'attività svolta dalla Patrimonio dello Stato S.p.A.

La Patrimonio dello Stato S.p.A. è stata istituita, ai sensi dell'art. 7, comma primo, della legge 15 giugno 2002 n. 112, di conversione del decreto legge n. 63 del 15 aprile del 2002, per provvedere alla valorizzazione, gestione ed alienazione del patrimonio dello Stato nel rispetto dei requisiti e delle finalità propri dei beni pubblici.

E' pervenuto il 20 giugno 2008 in ritardo rispetto alla presentazione del conto del patrimonio dello Stato- il conto consuntivo, economico e patrimoniale, e il conto consolidato della gestione del bilancio statale e della stessa società, in adempimento dell'obbligo previsto dal citato art. 7, comma 12 bis, del DL n. 63 del 2002, convertito con modificazioni nella legge n. 112 del 2002[15].

Nonostante la permanenza dell'obbligo di contestuale presentazione delle risultanze del conto consuntivo della società in allegato al conto generale del Patrimonio dello Stato, tuttavia tale disposizione si è svuotata di significatività a seguito del limitato rilievo da essa avuto nella strategia legata al progetto di dismissione immobiliare.

Nell'esercizio 2007, la società Patrimonio dello Stato, trasferita a Fintecna nel novembre 2006, ha proseguito l'attività di dismissione e gestione immobiliare, curando, in particolare, il contenzioso e definendo, nei limiti della convenienza economica, accordi transattivi con le controparti interessate.

In tale ambito si colloca la conclusione della procedura di liquidazione della società controllata Dike Aedifica, costituita nel 2003 per realizzare interventi di edilizia carceraria con l'utilizzo dei proventi derivanti dall'alienazione di ex carceri dismesse; dopo 4 anni, non essendosi realizzato il previsto avvio dell'attività operativa ed a seguito di perdite pari ad oltre un terzo del capitale della società, la stessa è stata liquidata.

[15] Vedasi anche la circ. n. 11 del 19 marzo 2008 della R.G.S.

Relativamente alla gestione immobiliare nel giugno 2007 il Ministero dell'economia e delle finanze ha proceduto all'invio alla società Patrimonio di un aggiornamento dell'elenco di immobili, già in precedenza ceduti dallo Stato alla predetta società; ne è conseguito un riallineamento dei valori relativi ai beni stessi.

Permangono, tuttavia, le difficoltà, già segnalate nelle precedenti relazioni, che caratterizzano la gestione del portafoglio immobiliare della società che ha visto progressivamente limitata la propria azione, tanto da indurre ad una rimeditazione delle motivazioni che ne giustificavano l'esistenza.

In definitiva, il ruolo della società nella strategia legata al progetto di dismissione immobiliare è stato di limitato rilievo rispetto ai compiti attribuiti, nella stessa materia, all'Agenzia del Demanio.

Rimane l'esigenza di rendere al Parlamento un quadro analitico e complessivo che esponga le risultanze degli interventi in materia di patrimonio immobiliare statale svolti dalla Fintecna sui beni ad essa trasferiti dallo Stato.

3.6. L'attività di vendita della società Fintecna Immobiliare

Un ruolo significativo nella strategia delle vendite di beni immobili dello Stato è stato svolto dalla Fintecna Immobiliare, società a totale partecipazione statale, costituita nel 2007 da Fintecna per la valorizzazione immobiliare; detta società nel corso del 2005 è stata destinataria di vendite in blocco a trattativa privata, a seguito di decretazioni d'urgenza (decreto-legge n. 282 del 2002; decreto-legge 30 settembre 2003 n. 269, convertito con legge 24 novembre 2003 n. 326; decreto-legge 30 settembre 2005 n. 203, convertito con legge 2 dicembre 2005 n. 248) relative a tre operazioni di vendita di beni immobili, con contabilizzazione di incassi prima della scadenza dell'anno, per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Per tali beni acquistati dallo Stato nel dicembre 2005 ed opportunamente accorpati in relazione all'aggregazione geografica dei cespiti ed all'esigenza di migliorarne la commerciabilità, la predetta società ha avviato un progetto (Pentagramma) per la selezione di partner per cinque distinti compendi immobiliari (che rappresentano circa il 50% del portafoglio d'immobili della società). La procedura si è conclusa nel luglio 2007 con la presentazione delle offerte vincolanti, che hanno portato alla selezione dei compendi immobiliari di Roma, Romagna e Piemonte; per i tre compendi, secondo dati forniti dalla stessa società, è stato pattuito un ricavato complessivo di 156,7 milioni.

Tali risultati rafforzano il convincimento che per le dismissioni immobiliari dello Stato occorre coniugare esigenze di trasparenza e concorrenzialità nelle vendite immobiliari con conoscenza del mercato immobiliare e con capacità di individuazione delle strategie idonee per realizzare adeguate risorse dalle vendite, ed anche dei tempie delle modalità operative.

3.7. La gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata

L'Agenzia del Demanio ha svolto l'attività di gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, prevista ai sensi dell'art. 65 del d.lgs. n. 300 del 1999.

Ampia valutazione sulla riutilizzazione di beni confiscati alla criminalità organizzata sono esposte nella deliberazione n. 17/2005 della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.

La novità nella gestione 2007 è costituita dall'art. 1 commi 201 e 202 della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007), che ha ampliato le ipotesi di utilizzo dei beni immobili anche per usi governativi o pubblici connessi allo svolgimento delle attività istituzionali di amministrazioni statali, agenzie fiscali, università ecc. e a favore di Regioni ed Enti locali. In particolare l'applicazione del comma 201 dovrebbe generare futuri incrementi nel patrimonio dello Stato.

La confisca di beni alla criminalità organizzata prevista dalla legge n. 575 del 1965 ha riguardato beni immobili, aziende e veicoli.

La gestione dell'Agenzia del Demanio sui beni immobili ha mostrato una situazione alla fine dell'esercizio 2007, di 8.017 beni immobili definitivamente confiscati alla criminalità organizzata: di questi, 4.205 beni sono stati già destinati (ad esclusione di una minima parte - 187- dichiarati formalmente non destinabili) e 3.812 sono stati censiti come beni immobili ancora in gestione.

Il valore complessivo dei beni immobili confiscati e mantenuti al patrimonio indisponibile dello Stato è di oltre 118 milioni ed ha riguardato 603 unità immobiliari, di cui 510 destinate per finalità di ordine pubblico, 43 per finalità di protezione civile, 8 per finalità di giustizia e 42 quali immobili aziendali/produttivi.

Nel corso del 2007 i decreti di destinazione hanno riguardato 684 beni immobili, di cui 30 beni già destinati alla fine del 2006 ed oggetto di cambio di destinazione nel corso del 2007. Il valore complessivo di quest'operazione ha superato i 100 milioni di euro e gli Enti destinatari di

tali immobili, sono stati prevalentemente i Comuni (611 immobili, di cui 419 destinati a scopi sociali e 192 per finalità istituzionali) e solo in minima parte lo Stato (73 immobili, prevalentemente assegnati alle forze dell'ordine).

Tra le 3.812 unità immobiliari ancora da destinare, le sospensioni sussistono per 882 beni a causa di: sequestri penali, azioni giudiziarie che ne impediscono la destinazione quali procedure esecutive, appartenenza nel patrimonio di aziende confiscate, o per impossibilità di destinazione a causa del reiterato rifiuto dei potenziali destinatari. Per quasi la metà delle restanti unità immobiliari con criticità (quali ad esempio la presenza di gravami ipotecari, o la devoluzione pro quota) la gestione è finalizzata all'avvio del superamento di dette problematiche.

Alla fine del 2007 la situazione dei beni confiscati di più proprietari pro quota è stata di 461 unità, pari al 12 per cento dei beni in gestione. Tra le Regioni interessate al fenomeno, la Sicilia è quella con il numero assoluto più elevato (263), anche se appare di particolare rilievo la situazione della Calabria (circa il 20 per cento dei beni in gestione è in comunione con soggetti terzi), seguita dalla Campania. In conformità di accertamenti ancora non conclusi, per circa il 13 per cento di tale patrimonio sono in corso le procedure, bonarie o giudiziarie, per lo scioglimento delle comunioni. Per i restanti beni è stata prevista un'articolata attività imperniata, in primo luogo, sulla verifica della possibilità tecnica di procedere allo scioglimento della comunione.

L'Agenzia del Demanio ha segnalato che tra i beni stimati e, in particolare, per quelli definiti senza criticità, il fattore che ritarda maggiormente la formulazione di una proposta e la conseguente destinazione è rappresentato dall'acquisizione dei pareri previsti dalla normativa di riferimento: per tale motivo nel corso del 2007 per ovviare, sia pure parzialmente, a tale inconveniente, l'Agenzia ha consolidato modalità operative più efficaci e, in particolare, con quei Comuni con maggiore presenza di beni confiscati, si è pervenuti alla stipula di appositi protocolli d'intesa. I protocolli hanno avuto ad oggetto complessivamente 419 beni ed hanno riguardati i Comuni di Roma, Reggio Calabria, Palermo e Bari.

Fin dai primi mesi del 2008 si sono manifestate le novità della legge finanziaria 2007: infatti, tra le destinazioni individuate dall'Agenzia del Demanio e che hanno riguardato 445 beni immobili, sui 398 trasferiti ai Comuni e i 47 beni mantenuti al patrimonio indisponibile dello Stato, 5 beni sono stati utilizzati per le nuove finalità introdotte dal disposto normativo. Sempre

nei primi mesi dell'anno in corso sono state effettuate ulteriori confische concernenti 257 immobili, in aumento allo *stock* già in gestione all'Agenzia del Demanio.

Nello svolgimento dell'attività l'Agenzia del Demanio ha inoltre proceduto alla confisca definitiva di 125 aziende nel 2007 (a fine esercizio *stock* complessivo di 257) e 38 nei primi mesi del 2008 (di cui 28 in gestione e 10 destinate).

Nell'ambito della gestione dei veicoli confiscati e di quelli abbandonati di cui al d.P.R. n. 189/2001, l'Agenzia ha gestito complessivamente oltre 43 mila veicoli presi in carico dal 1° gennaio al 31 dicembre. La procedura utilizzata già dal 2006 e consolidata per il 2007, - strutturata su specifiche convenzioni stipulate tra le filiali e operatori di settore a livello locale (autodemolitori) per i veicoli destinati a rottamazione, nonché per le vendite effettuate direttamente dalle filiali con gare ad evidenza pubblica – ha consentito, nel 2007, un'entrata per il bilancio dello Stato derivante dalla vendita del rottame ovvero del veicolo riammesso in circolazione, con un significativo contenimento degli oneri di custodia.

La particolarità della norma (art. 38 comma 2 del DL n. 269/2003, convertito in legge 326/2003) riguardo l'alienazione straordinaria dei veicoli sequestrati e confiscati e giacenti da tempo presso le depositerie, nonché l'elevato numero di veicoli censiti, ha indotto l'Agenzia del Demanio di concerto con il Ministero dell'interno, all'apertura di un tavolo tecnico di lavoro per cercare soluzioni tecnico-gestionali finalizzate a snellire l'attività istruttoria delle commissioni.

Riguardo all'attivazione della nuova disciplina di gestione dei veicoli sequestrati e confiscati previsti dall'art. 214-*bis* del Codice della Strada, parallelamente allo svolgimento delle attività propedeutiche all'individuazione, in ambito provinciale, della figura del custode-acquirente, sono state codificate le modalità di comunicazione tra i soggetti interessati all'espletamento delle procedure. Inoltre è quasi conclusa l'attività di sviluppo di un applicativo informatico dedicato alla gestione dell'intero processo. Per quanto attiene poi al custode-acquirente, le stazioni appaltanti (Ministero dell'interno e Agenzia del Demanio) hanno aggiudicato provvisoriamente 71 ambiti provinciali. Di questi, 35 sono stati aggiudicati definitivamente e si è provveduto alla stipula dei relativi contratti di affidamento del servizio. Infine, l'Agenzia si è attivata per una ricognizione e liquidazione dei debiti pregressi per oneri di custodia diretta alla completa estinzione dei crediti vantati dalle depositerie giudiziarie.

3.8. I risultati delle iniziative di valorizzazione svolte dall'Agenzia del Demanio

Nella legge finanziaria per il 2007 sono state previste una serie di disposizioni, dirette, nel loro complesso, ad una valorizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato. Oltre alla disposizione che ha previsto la commisurazione ai valori correnti di mercato - secondo i parametri di comune commercio forniti dall'Osservatorio del mercato immobiliare, praticati nella zona per analoghe attività - del costo d'uso dei singoli immobili in uso alle amministrazioni, con la legge finanziaria per il 2007 sono stati affidati all'Agenzia del Demanio - al fine di favorire la razionalizzazione e la valorizzazione dell'impiego dei beni immobili dello Stato, nonché al fine di completare lo sviluppo del sistema informativo sui beni immobili del Demanio e del patrimonio e l'individuazione, per la successiva trasmissione al Ministro per le infrastrutture - i beni di proprietà dello Stato per i quali si rende necessario l'accertamento di conformità delle destinazioni d'uso esistenti per funzioni di interesse statale, oppure una dichiarazione di legittimità per le costruzioni eseguite, ovvero realizzate in tutto o in parte in difformità dal provvedimento di localizzazione.

E' stato quindi introdotto l'istituto della concessione di valorizzazione, con il quale si prevede l'affidamento in uso di beni immobili dello Stato, a titolo oneroso, ad investitori privati individuati con procedure di evidenza pubblica per la valorizzazione e gestione economica remunerativa (art. 3-*bis* del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410).

A tal fine, per valorizzare i beni censiti l'Agenzia del Demanio ha avviato il progetto "Valore Paese", diretto ad individuare nuove destinazioni urbanistiche per alcuni edifici pubblici. E' previsto nel progetto che i beni, pur rimanendo nella proprietà statale, potrebbero essere dati in affitto, fino a 50 anni, ad Enti locali o a privati, in funzione del raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti necessari per la riqualificazione e la riconversione dei beni, anche con cambio di destinazione urbanistica; in tal modo si potrebbero recuperare l'uso di edifici pubblici, consentendo opportunità di sviluppo economico e sociale.

E' stata, così, posta attenzione ad uno dei punti cruciali nella gestione del patrimonio pubblico, più volte ribaditi dalla Corte nelle sue relazioni, connessi all'effettiva possibilità di completa conoscenza del patrimonio immobiliare, e all'avvio di un sistema informativo idoneo a supportare le scelte strategiche gestionali.

Per incentivare l'investimento in attività immobiliari con la stessa legge finanziaria per il 2007 è stata prevista l'istituzione di società di investimento immobiliare quotata (SIIQ),

strumento analogo a quello già presente nei mercati anglosassoni con la denominazione *Real Estate Investiments Trust* (REIT)[16]; in particolare, è stato previsto che la predetta società possa procedere, utilizzando gli immobili dello Stato messi a reddito, a vendere le proprie azioni ad un azionariato diffuso, avendo come garanzia il rendimento delle riscossioni dello Stato per canoni di locazione e per contratti di concessione per durata di 50 anni.

Sempre al fine di un recupero nell'utilizzo delle unità immobiliari è stato attribuito al Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'interno ed il Ministro dell'economia e delle finanze, il compito di determinare i beni vacanti o derivanti da eredità giacenti.

Le priorità per il 2008 nella gestione del patrimonio dello Stato, quale definite nella relativa legge finanziaria, sono quelle connesse ad un contenimento dei costi di manutenzione degli immobili destinati ad uso governativo; in particolare, è previsto l'abbattimento delle spese per manutenzioni degli immobili, nella misura dell'1 per cento del valore degli immobili stessi per le manutenzioni ordinarie e nella misura del 3 per cento qualora la manutenzione comprenda anche quelle straordinarie.

A tal fine, è previsto, da un lato, che l'Agenzia del Demanio provveda a determinare, e a rendere pubblico, il valore degli immobili a cui si devono riferire le Amministrazioni per l'applicazione delle predette percentuali e dall'altro che le spese di manutenzione ordinaria e straordinaria di ciascuna Amministrazione confluiscano in specifici capitoli rispettivamente di parte corrente (per la manutenzione ordinaria) e di conto capitale (per la manutenzione straordinaria).

3.9. La valutazione dei beni di interesse storico e artistico

Tra le attività non finanziarie prodotte, appare scarsamente significativa la consistenza complessiva dei "beni mobili di valore culturale, biblioteche ed archivi" (pari a 19 miliardi 225 milioni; +2 miliardi 122 milioni rispetto al precedente esercizio).

Tra le summenzionate poste gli aumenti più consistenti sono stati registrati nei "beni artistici", passati da 1 miliardo 131 milioni nel 2006, a 2 miliardi 239 milioni nel 2007 e nei "beni librari", passati da una consistenza finale di 15 miliardi 336 milioni nel 2006 a 16 miliardi

[16] In base alla normativa una società può optare per la qualifica SIIQ beneficiando dell'esenzione fiscale dall'IRES e dall'IRAP per i redditi societari qualora soddisfi determinati requisiti relativi all'assetto societario e alla distribuzione degli utili; essa deve, tuttavia, svolgere prevalentemente attività di locazione di immobili, essere residente in Italia ed essere quotata presso mercati regolamentati italiani.

463 milioni nel 2007. A supportare, ancora una volta, la scarsa significatività dei valori iscritti nel conto rileva la circostanza che non è stata apportata alcuna variazione nella posta intestata ai "beni paleontologici" e che per la posta assegnata ai "beni archeologici" vi è stata una diminuzione complessiva di circa 197 milioni, pari alla differenza tra un aumento di 903 milioni ed un decremento di 1 miliardo 100 milioni.

Per i beni culturali, biblioteche ed archivi di proprietà statale la Corte ribadisce l'esigenza di riaffermare la primarietà del valore culturale e la sua non subordinabilità ad altri valori, ivi compresi quelli economici, riaffermando la capacità dei beni stessi di influire sul sistema economico e sociale, con la salvaguardia dell'interesse pubblico nella gestione dei beni dello Stato, che pur se affidati in gestione a soggetti di natura privata, restano comunque in mano pubblica.

Va considerato prioritario l'interesse pubblico nella destinazione dei beni statali di interesse storico, artistico, archeologico ed architettonico all'uso generalizzato rispetto alle esigenze di garanzia per emissioni di titoli, e quindi alle possibili alienazioni di beni del Demanio storico ed artistico.

Sugli immobili d'arte sono state effettuate finora solo ricognizioni parziali e non è stato affrontato con la dovuta incisività il problema della valutazione degli edifici e di altri beni storico-artistici; solo con il recente censimento dell'Agenzia del Demanio, concluso nel 2007, sono stati acquisiti elementi idonei a consentire la piena conoscenza delle situazioni di conservazione, utilizzo e redditività dei predetti beni, con l'indicazione delle prioritarie esigenze di intervento manutentivo. Tali elementi, che sono di maggiore significatività sugli edifici di interesse storico-artistico, potrebbero porre le condizioni per iniziative dirette a coinvolgere i privati nella gestione dei predetti beni, riservando allo Stato la valorizzazione del patrimonio.

In vista di una progressiva sensibilizzazione e crescita culturale, possibili soluzioni per maggiori raccordi tra esigenze di tutela e sfruttamento delle potenzialità connesse all'utilizzo in senso economico del patrimonio storico-artistico sembrano sottese al coinvolgimento dei privati nei compiti di gestione, valorizzazione e promozione dei beni e delle attività culturali con l'impiego della formula societaria, che consente al tempo stesso di migliorare la qualità dei servizi culturali offerti al pubblico.

La situazione del patrimonio culturale italiano, il suo carattere «diffuso» sul territorio, la sua capacità di costituire un "continuum" territoriale unico,devono trovare riscontro in una

strategia di tutela e di valorizzazione che si fondi su efficaci forme di collaborazione tra i diversi livelli di governo, ciascuno per i propri ambiti.

4. Le attività non finanziarie non prodotte

Le attività non finanziarie non prodotte espongono un incremento di circa 282 milioni, sostanzialmente riconducibile alla voce che classifica i terreni, che certifica una consistenza finale di 3 miliardi 35 milioni.

Gli aumenti più indicativi hanno riguardato la posta concernente i "terreni sottostanti a fabbricati ed altre opere", i cui valori sono passati da 891 milioni a 1 miliardo 52 milioni e "altri terreni con relative acque di superficie", passati da 783 a 920 milioni, e, in misura minore, le "aree fabbricabili", passati da 320 a 343 milioni.

Sono stati circa 10 mila i terreni censiti a cura dell'Agenzia del Demanio, secondo una metodologia di rilevazione che ha tenuto conto di tre dimensioni principali:

- le caratteristiche intrinseche dei beni (quali la superficie, l'utilizzo prevalente, il tipo e l'ubicazione del Comune, gli indicatori socio-economici);

- la localizzazione e contesto (la destinazione urbanistica o il posizionamento);

- i vincoli e opportunità (le valutazioni sulla possibile valorizzazione).

Tra le attività non finanziarie non prodotte vi sono i giacimenti, registrati con una consistenza finale di circa 55 milioni, con un aumento rispetto al precedente esercizio di circa 4 milioni; tra di essi la voce più consistente è quella relativa alle riserve di carbone, di petrolio e di gas naturale, con una consistenza di circa 36 milioni (+9 milioni rispetto al 2006). Detto aumento non è connesso ad ulteriori apporti, bensì, per circa 6 milioni, al trasferimento da altre poste patrimoniali[17], per una "migliore classificazione effettuata dall'Agenzia del Demanio" e per i restanti 3 milioni a sopravvenienze, rettificazioni, rivalutazioni ed altre cause.

---

[17] Il trasferimento dalle altre poste nello specifico è:

altri fabbricati non residenziali	16,53	euro	
prospezioni minerarie	4.371.749,39	"	(posta chiusa)
terreni sottostanti a fabbricati	361.991,00	"	
terreni coltivati	257.405,43	"	
altri terreni con relative acque sup.	1.024.341,23	"	
TOTALE	**6.015.503,58**	"	

L'esiguità del valore di consistenza patrimoniale di tale voce, se rapportata con le altre poste del conto, non diminuisce l'importanza strategica che dette riserve rappresentano nei confronti delle predette fonti non rinnovabili di energia, ottenute da combustibili fossili, né l'opportunità che un adeguato monitoraggio e censimento di dette fonti può costituire per le scelte strategiche negli approvvigionamenti di energia.

A tal fine sarebbe utile corredare la posta patrimoniale relativa a dette voci con indicazioni di maggior dettaglio circa la collocazione e lo stato di conservazione e di utilizzo delle predette fonti energetiche, destinate ad esaurirsi in tempi non eccessivamente lunghi.

4.1. La sdemanializzazione dei beni

Va preliminarmente ricordato che, con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 112 del 1998, sono stati trasferiti alle Regioni e agli Enti locali competenti per territorio la gestione dei beni del demanio idrico, nonché i proventi dei canoni ricavati dall'utilizzazione di tali beni, e che l'Agenzia del Demanio svolge su di essi un'attività residuale strettamente legata all'aspetto dominicale, curando, in particolare, le trattazioni di sdemanializzazione e determinandone il trasferimento al patrimonio dello Stato ed una adeguata messa a reddito.

Nel 2007 l'Agenzia del Demanio ha trasferito dal demanio pubblico dello Stato al patrimonio disponibile, con decreto di sdemanializzazione pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, complessivamente n. 44 beni immobili, per un valore complessivo di 26,1 milioni.

Nella tabella che segue vengono esposti i dati, desunti dal conto del patrimonio, relativi ai beni immobili passati dal demanio al patrimonio (150,7 milioni) e quelli che hanno seguito il percorso inverso nel corso del 2007 (128,3 milioni).

(valori assoluti)

SDEMANIALIZZAZIONE		DEMANIALIZZAZIONE	
Fabbricati non residenziali	7.511.309,16	Fabbricati non residenziali	1.773.904,60
Fabbricati civili adibiti a fini istituzionali	99.221.810,00	Fabbricati civili adibiti a fini istituzionali	94.422.455,67
Fabbricati rurali uso abitativo	79.000,00	Fabbricati rurali uso abitativo	27.499,00
Terreni con relative acque di superficie	1.383.360,00	Terr.con relative acque di superficie	633.612,28
Fabb.civ.uso abitativo con alloggi di serv.	1.969.850,00	Fabb.civ.uso abitativo con all.di servizio	16.954.318,25
Fabbricati commerciali	20.687.180,00	Fabbricati commerciali	633.838,00
Parchi con relative acque di superficie	167.000,00	Fabbricati gestiti da Enti territoriali	9.647.414,88
Terreni coltivati	2.528.680,00	Fabbricati rurali	953.626,06
Terreni sottostanti ai fabbricati	15.127.767,37	Aree assog. a vincoli urb.preord.espropr.	2.320.060,57
Aree edificabili	2.076.860,00	Fabbricati industriali e costruzioni leggere	780.636,99
TOTALE	**150.752.816,53**	**TOTALE**	**128.347.366,30**

Dall'analisi dei dati riportati nella predetta tabella risultano alcune significative risultanze.

Anzitutto, è pressoché compensato il valore dei fabbricati civili adibiti a fini istituzionali che sono stati sdemanializzati (99,2 milioni) e di quelli passati al demanio (94,4 milioni). Inoltre, è rilevante il numero dei terreni (15,1 milioni), dei fabbricati commerciali (20,6 milioni) e di quelli non residenziali (7,5 milioni) che sono stati sdemanializzati. Tra i beni passati nel regime demaniale sono significativi il valore dei fabbricati civili ad uso abitativo con alloggi di servizio (16,9 milioni) e quello dei fabbricati gestiti dagli Enti territoriali (9,6 milioni).

4.2. Il Demanio marittimo

La maggiore attenzione verso una più efficace gestione del patrimonio, dal punto di vista economico, ha portato, in applicazione della disciplina prevista dal d.P.R. 13 settembre 2005 n. 296, alla determinazione, da parte dell'Agenzia del Demanio, del canone ordinario dei beni demaniali, procedendo all'accertamento dei prezzi praticati in regime di libero mercato per analoghe tipologie, caratteristiche e destinazioni d'uso dell'immobile[18].

Secondo i dati forniti dall'Agenzia del Demanio, nel 2007 lo Stato ha incassato complessivamente circa 87 milioni per la gestione dei canoni di concessione del Demanio marittimo (nel 2005 sono stati oltre 52 milioni, mentre nel 2006 quasi 66 milioni); tali dati si

[18] Si ricorda che secondo la vigente normativa lo Stato è completamente estraneo alla gestione del Demanio marittimo, ma incassa i proventi delle concessioni.

riferiscono a circa 28.000 concessioni, 3.000 pertinenze, delle quali commerciali circa 900 (pari al 3 per cento).

Va tenuto presente che con la legge n. 296 del 27 dicembre 2006 è stata prevista un'articolazione dei criteri di quantificazione dei canoni, con lo scopo di riequilibrare questi ultimi in presenza di maggiori valenze commerciali e conseguenti capacità reddituali.

E' stato previsto un canone commisurato al valore di mercato per le pertinenze demaniali appartenenti allo Stato destinate ad attività commerciali (bar, ristoranti, negozi, discoteche), terziario-direzionale e di produzione di beni e servizi; nella determinazione del canone si tiene conto dei valori correnti di mercato forniti dall'Osservatorio del mercato immobiliare relativi ad analoghe attività nella stessa zona, della superficie delle strutture, della stagionalità dell'attività e dei lavori di manutenzione straordinaria a carico del concessionario.

E' funzionante un sistema informativo del Demanio marittimo, la cui gestione è affidata al Ministero per le infrastrutture, è regolata con protocolli di intesa ai sensi dell'art.6 del d.lgs. n. 281 del 1997; la finalità del sistema è quella di un'efficace gestione dei beni del predetto Demanio con l'identificazione e la conoscenza del loro reale stato di utilizzo, utilizzando una cartografia catastale dell'intero territorio nazionale, aggiornata e revisionata.

5. Passività finanziarie

Le passività finanziarie sono aumentate di 18 miliardi 362 milioni, generando una consistenza finale di 2.004 miliardi 178 milioni.

Riepilogo delle passività finanziarie

(valori assoluti)

	consistenza 31.12.2006	variazione	consistenza 31.12.2007
debiti	**1.943.311.853.634,22**	**19.982.689.929,32**	**1.963.294.543.563,54**
a breve termine	***1.344.644.511.151,15***	***-105.665.788.056,59***	***1.238.978.723.094,56***
debiti di Tesoreria	*611.885.003.301,12*	*-38.573.787.794,78*	*573.311.215.506,34*
debito fluttuante	*205.166.659.729,71*	*-22.686.712.687,84*	*182.479.947.041,87*
conti correnti	*329.111.210.704,68*	*-20.389.656.443,32*	*308.721.554.261,36*
incassi da regolare	*447.752.444,04*	*77.822.535,09*	*525.574.979,13*
altre gestioni	*77.159.380.422,69*	*4.424.758.801,29*	*81.584.139.223,98*
residui passivi	*120.874.504.548,91*	*-28.518.212.467,03*	*92.356.292.081,88*
a medio lungo termine	***1.156.752.728.814,58***	***140.874.307.160,74***	***1.297.627.035.975,32***
redimibili	1.156.752.728.814,58	21.144.725.527,03	1.177.897.454.341,61
buoni del Tesoro poliennali	*814.233.382.993,85*	*32.963.764.481,50*	*847.197.147.475,35*
certificati di credito del Tesoro	*234.492.623.000,00*	*- 905.062.000,00*	*233.587.561.000,00*
prestiti esteri	*68.378.350.276,68*	*-8.096.842.249,15*	*60.281.508.027,53*
altri	*39.648.372.544,05*	*-2.817.134.705,32*	*36.831.237.838,73*
debiti diversi	53.799.616.969,61	65.929.964.664,10	119.729.581.633,71
monete in circolazione	*3.683.406.750,79*	*226.522.848,57*	*3.909.929.599,36*
residui passivi perenti di parte corrente	*40.980.033.687,96*	*5.127.625.782,43*	*46.107.659.470,39*
residui passivi perenti in conto capitale	*9.135.034.860,95*	*27.642.083.014,71*	*36.777.117.875,66*
altri	*1.141.669,91*	*32.933.733.018,39*	*32.934.874.688,30*
anticipazioni passive	**42.504.344.056,49**	**- 1.620.670.031,13**	**40.883.674.025,36**
governi esteri	*30.707,69*	-	*30.707,69*
altri organismi	*42.504.313.348,80*	*-1.620.670.031,13*	*40.883.643.317,67*
totale passività finanziarie	**1.985.816.197.690,71**	**18.362.019.898,19**	**2.004.178.217.588,90**

Il 66,7 per cento delle passività è costituito dai debiti a medio-lungo termine (1.338 miliardi 510 milioni, comprese le anticipazioni passive), tra i quali prevalgono i debiti redimibili che espongono una consistenza di 1.177 miliardi 897 milioni, imputabile principalmente all'emissione di buoni del Tesoro poliennali (847 miliardi 197 milioni; +32 miliardi 963 milioni rispetto il 2006). Tra i debiti redimibili, nel 2007 si è registrata la diminuzione dei prestiti esteri (-8 miliardi 96 milioni), che presentano a fine esercizio una consistenza di 60 miliardi 281 milioni; sono diminuiti anche i certificati di credito del Tesoro, passati da 234 miliardi 492 milioni a 233 miliardi 587 milioni (-905 milioni).

La voce che si riferisce ai debiti a breve termine ammonta a 665 miliardi 667 milioni; la quota più rilevante è rappresentata dai debiti di Tesoreria, che presentano a fine esercizio una consistenza di 573 miliardi 311 milioni. Nel dettaglio, tra le poste che compongono la classificazione dei debiti di Tesoreria, quella dei "conti correnti" rappresenta la voce più cospicua per ciò che concerne le diminuzioni verificatesi, passando da 329 miliardi 111 milioni del 2006 a 308 miliardi 721 milioni del 2007; in diminuzione anche la posta che riguarda il "debito fluttuante", che ha registrato un decremento di 22 miliardi 686 milioni attestando la consistenza finale a 182 miliardi 479 milioni.

La situazione del Tesoro, rappresentata dal saldo tra crediti e debiti di Tesoreria, è peggiorata nel 2007, passando da un saldo negativo di 429 miliardi a quello di 441 miliardi (oltre 12 miliardi).

Nel conto generale del patrimonio tra le passività finanziarie è rinvenibile, tra le iscrizioni, la consistenza e la composizione del "debito pubblico": ammonta a fine esercizio a 1.360 miliardi 377 milioni ed è il risultato della somma del debito fluttuante e dei debiti redimibili. La consistenza a fine esercizio di questi ultimi è stata pari a 1.055 miliardi 259 milioni, con interessi passivi per 49 miliardi 65 milioni. Secondo i dati riportati in un prospetto del conto, relativo agli interessi passivi erogati nel 2007 per i debiti redimibili, la più elevata percentuale di incidenza degli interessi è stata registrata per i prestiti internazionali contratti dalla Direzione generale del Tesoro (7,83 per cento), seguita da quella per i buoni del Tesoro poliennali ad emissione pluriennale (5,20 per cento); la più bassa incidenza è stata quella per i certificati di credito del Tesoro emessi per l'estinzione di crediti di imposta (2,29 per cento).

La diminuzione del debito pubblico è giustificato dal decremento del debito fluttuante, passato da 205 miliardi 166 milioni a 182 miliardi 479 milioni, solo in parte compensata dall'aumento dei debiti redimibili, passati da 1.156 miliardi 75 milioni a 1.177 miliardi 897 milioni.

5.1. Residui passivi perenti

Le poste che si riferiscono ai residui passivi perenti, tra i debiti diversi, hanno registrato un forte aumento (da 50 miliardi circa nel 2006a oltre 82 miliardi nel 2007): nello specifico quelli di parte capitale sono incrementati di 27 miliardi 642 milioni e quelli di parte corrente di 5 miliardi 127 milioni. Sulle cause di tale situazione si rinvia a quanto espresso nel capitolo secondo della presente relazione dedicata all'ordinamento contabile e finanziario.

Residui passivi perenti: analisi delle variazioni delle consistenze.

(in milioni)

Residui passivi perenti	Dati	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PARTE CORRENTE	*consistenza iniziale*	12.307	24.702	31.218	35.008	40.106	40.980
	aumenti	14.245	8.793	5.709	7.530	3.321	8.354
	diminuzioni	1.850	2.277	1.918	2.432	2.446	3.226
	consistenza finale	24.702	31.218	35.008	40.106	40.980	46.108
CONTO CAPITALE	*consistenza iniziale*	6.902	6.767	6.515	6.777	7.951	9.135
	aumenti	914	657	1.053	1.734	1.915	30.397
	diminuzioni	1.048	909	791	560	731	2.755
	consistenza finale	6.767	6.515	6.777	7.951	9.135	36.777
Totale	*consistenza iniziale*	19.209	31.470	37.733	41.786	48.057	50.115
	aumenti	15.159	9.450	6.761	9.263	5.236	38.751
	diminuzioni	2.898	3.186	2.709	2.992	3.178	5.982
	consistenza finale	31.470	37.733	41.786	48.057	50.115	82.885

(variazioni percentuali)

Residui passivi perenti	Dati	var % 2003/2002	var % 2004/2003	var % 2005/2004	var % 2006/2005	var % 2007/2006
PARTE CORRENTE	*consistenza iniziale*	100,72	26,38	12,14	14,56	2,18
	aumenti	-38,28	-35,08	31,90	-55,90	151,56
	diminuzioni	23,10	-15,76	26,79	0,58	31,88
	consistenza finale	26,38	12,14	14,56	2,18	12,51
CONTO CAPITALE	*consistenza iniziale*	-1,95	-3,72	4,02	17,32	14,89
	aumenti	-28,08	60,21	64,66	10,47	1.487,23
	diminuzioni	-13,28	-13,00	- 29,23	30,67	276,73
	consistenza finale	- 3,72	4,02	17,32	14,89	302,59
Totale	*consistenza iniziale*	63,83	19,90	10,74	15,01	4,28
	aumenti	-37,66	-28,45	37,00	-43,48	640,10
	diminuzioni	9,94	-14,97	10,44	6,21	88,23
	consistenza finale	19,90	10,74	15,01	4,28	65,39

Elaborazioni Cdc su dati S.i.R.G.S

Le variazioni in aumento alle consistenze iniziali delle poste in esame sono generate, oltre che dalle somme eliminate dal rendiconto finanziario per perenzione amministrativa, pari nell'esercizio 2007 a 36.007 milioni, anche da migliori accertamenti e rettificazioni, che non hanno dato luogo a movimenti contabili in questo esercizio, nonché da passaggi compensativi tra le diverse amministrazioni, che ammontano a circa 2.744 milioni (passaggi compensativi cui

corrispondono per pari importo variazioni in diminuzione). Si tratta di trasferimenti di risorse da un'amministrazione, registrati nel conto in diminuzione, ad un'altra, registrati in aumento.

La rilevanza di questa specifica voce nell'esercizio in esame è riconducibile all'applicazione del decreto-legge n. 181 del 2006, recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri: infatti, nell'esercizio 2006 le tabelle dei Ministeri della pubblica istruzione, delle infrastrutture, del lavoro e previdenza sociale, nonché dello sviluppo economico includevano i risultati patrimoniali delle Amministrazioni interessate dal riordino derivante dall'attuazione del decreto-legge sopra citato, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2006, n. 233. Per il 2007, le gestioni patrimoniali attribuibili ai Ministeri di nuova istituzione sono state dunque interessate dai trasferimenti delle poste patrimoniali dalla vecchia alla nuova organizzazione nel rispetto delle competenze assegnate.

Le variazioni in diminuzione contengono, oltre ai passaggi compensativi sopra descritti, anche gli importi di riproduzione di somme nel bilancio finanziario in adempimento della procedura di reiscrizione (1.786 milioni nel 2007), nonché le cancellazioni dal conto derivanti sia da rettificazioni, o economie, che ammontano in questo esercizio a circa 546 milioni, e da prescrizioni, pari a circa 904 milioni.

La cospicua variazione in aumento dello *stock* dei residui perenti è soprattutto riconducibile all'anticipazione dei termini di conservazione nel bilancio finanziario delle somme impegnate negli esercizi precedenti a quello in consuntivazione e non ancora pagate. Come noto, l'articolo 3, comma 36, della legge finanziaria 2008 ha disposto la riduzione del termine di perenzione amministrativa dei residui[19] delle spese in conto capitale da sette a tre anni. Ha previsto poi che venga effettuata con cadenza triennale, a partire dal 2008, un'analisi e una valutazione dei residui propri di parte capitale, al fine di verificare la permanenza dei presupposti (ex art. 20, comma 3, della legge n. 468/1978) per il loro mantenimento in bilancio.

L'applicazione di tale disposizione ha avuto effetti immediati sulle risultanze del conto del patrimonio per l'esercizio 2007.

L'osservanza dei nuovi limiti temporali stabiliti dalla legge finanziaria ai fini della conservazione in bilancio dei residui della spesa in conto capitale e la conseguente rideterminazione dell'importo degli stanziamenti provenienti dagli esercizi precedenti (circolare

[19] Cosiddetti "propri" perché "derivanti da importi che lo Stato abbia assunto l'obbligo di pagare per contratto o in compenso di opere prestate o di lavori o di forniture eseguiti" (Regio decreto n. 2440 del 1923, art. 36, terzo comma).

della R.G.S. n. 6 del 4 febbraio 2008, relativa all'accertamento dei residui passivi alla chiusura dell'esercizio finanziario 2007) hanno così definito la perenzione amministrativa di 28,4 miliardi di residui propri di spesa in conto capitale, iscritti tra le variazioni in aumento della posta patrimoniale.

Le risorse eliminate dal bilancio finanziario per perenzione amministrativa non perdono, tuttavia, la natura di obbligazione giuridicamente perfezionata a carico dello Stato; sono difatti registrate tra le passività finanziarie del conto del patrimonio e possono essere reiscritte in bilancio con riassegnazione ai pertinenti capitoli degli esercizi successivi, secondo la specifica procedura disposta dal d.P.R. n. 270 del 2001[20].

I successivi prospetti espongono l'ammontare dei residui avviati alla perenzione amministrativa tra il 2003 e il 2007 e iscritti in aumento alle specifiche poste dei residui passivi perenti di parte corrente e in conto capitale del conto generale del patrimonio, distintamente per categorie economiche e per Amministrazione.

[20] Tale procedura è attivata con la ricezione della richiesta di pagamento attinente a residui passivi perenti da parte dell'interessato. L'amministrazione, una volta accertata la fondatezza dell'istanza, richiede la reiscrizione in bilancio delle risorse occorrenti a soddisfarla mediante trasferimento di somme dai fondi di riserva generali previsti dalla legge n. 468 del 1978, articoli 7 e 8, in termini di competenza e cassa, con decreto di variazione di bilancio del Ministro dell'economia e delle finanze, al pertinente capitolo.

Residui passivi perenti: aumento delle passività per eliminazione dal rendiconto finanziario

a) per categorie economiche

(in milioni)

Categorie economiche	2003	2004	2005	2006	2007
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	755	368	342	189	110
CONSUMI INTERMEDI	513	477	373	508	754
IMPOSTE PAGATE SULLA PRDUZIONE	11	35	36	43	13
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	4.461	2.638	5.780	1.938	6.186
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	22	20	31	26	64
TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	1.041	263	493	518	231
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	41	27	40	29	34
INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	207	479	26	3	53
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	1.085	1.274	203	50	144
AMMORTAMENTI	155				
ALTRE USCITE CORRENTI	11	82	155	10	3
SPESE CORRENTI	**8.301**	**5.662**	**7.480**	**3.312**	**7.593**
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	179	149	265	207	2.032
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	201	294	906	1.307	15.708
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI ALLE IMPRESE	161	596	464	374	9.669
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	1	0	1	0	55
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	1	0	1	0	64
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	83	13	50	26	520
ACQUISIZIONI DI ATTIVITA' FINANZIARIE	32				365
SPESE IN CONTO CAPITALE	**657**	**1.053**	**1.687**	**1.915**	**28.414**
SPESA FINALE	**8.958**	**6.715**	**9.167**	**5.227**	**36.007**

b) per amministrazioni

(in milioni)

Amministrazioni	2003	2004	2005	2006	2007
02-Economia e finanze	3.025	2.965	5.074	934	5.483
03-Sviluppo economico	9	4	21	22	12
04-Lavoro e previdenza sociale	1.233	705	1.144	896	882
05-Giustizia	113	88	72	122	48
06-Affari esteri	48	32	41	37	33
07-Pubblica istruzione	740	69	59	98	24
08-Interno	2.070	967	382	335	121
09- Ambiente	39	24	23	38	30
10-Infrastrutture	479	200	140	330	54
11-Comunicazioni	2	7	0	9	5
12-Difesa	243	241	152	238	557
13-Politiche agricole	174	46	31	93	84
14-Beni culturali	77	286	295	119	42
15-Salute	48	29	47	42	37
16-Trasporti					20
17-Università e ricerca					25
18-Solidarietà sociale					95
20-Commercio internazionale					39
Parte corrente	**8.301**	**5.662**	**7.480**	**3.312**	**7.593**
02-Economia e finanze	194	232	462	183	6.011
03-Sviluppo economico	38	117	38	70	10.074
04-Lavoro e previdenza sociale	6	74	149	54	1.990
05-Giustizia	3	5	6	7	144
06-Affari esteri	1				10
07-Pubblica istruzione	71	159	66	99	4
08-Interno	3	102	321	875	2.853
09- Ambiente	71	55	39	132	793
10-Infrastrutture	137	150	317	297	2.604
11-Comunicazioni		0	0	0	8
12-Difesa	20	5	14	30	390
13-Politiche agricole	58	107	211	74	516
14-Beni culturali	55	45	51	75	657
15-Salute	0	0	13	17	551
16-Trasporti					279
17-Università e ricerca					1.519
20-Commercio internazionale					12
In conto capitale	**657**	**1.053**	**1.687**	**1.915**	**28.414**
Totale complessivo	**8.958**	**6.715**	**9.167**	**5.227**	**36.007**

E' evidente che negli ultimi esercizi si è assistito ad una costante crescita (a legislazione invariata) delle perenzioni: le eliminazioni di residui passivi di parte capitale dal bilancio finanziario sono passate dai 657 milioni di euro del 2003 ai 1.687 milioni del 2005; per poi crescere ulteriormente nel 2006 a 1.915 milioni. Il forte incremento generato dalla modifica normativa dei termini di mantenimento in bilancio per il 2007, è concentrato principalmente in cinque amministrazioni (sviluppo economico, economia e finanze, interno, infrastrutture e università e ricerca). Si rinvia alla parte della presente relazione che tratta delle predette amministrazioni per maggiori approfondimenti. Come già recentemente rilevato in sede di relazione quadrimestrale sulla legislazione di spesa, la scelta di accelerare la perenzione dei residui di parte capitale sembra innanzitutto rispondere ad una esigenza di gestione del bilancio: spingere le amministrazioni di settore ad una valutazione più attenta dei residui, abbandonando la logica gestionale ispirata finora più al mantenimento delle risorse in bilancio che alla verifica dei fabbisogni effettivi, anche se rimane l'iscrizione dei relativi importi come debito nel conto del patrimonio.

Nel successivo prospetto è rappresentato l'andamento negli ultimi anni della consistenza finale della posta passiva, distinta per categoria economica e per Amministrazione. Si rileva che la maggiore consistenza per categorie economiche dei residui perenti si concentra nei trasferimenti alle amministrazioni pubbliche, sia di parte corrente che in conto capitale, e, in misura poco inferiore, nei trasferimenti alle imprese.

Residui passivi perenti: consistenza finale

a) per categorie economiche

(in milioni)

Categorie economiche	2002	2003	2004	2005	2006	2007
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	1.304	1.963	1.912	2.174	1.997	2.042
CONSUMI INTERMEDI	3.205	3.047	2.961	3.035	2.994	3.292
IMPOSTE PAGATE SULLA PRDUZIONE	83	91	121	157	199	208
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	11.456	15.256	16.666	21.409	22.127	27.491
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	370	150	279	294	313	350
TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	3.070	3.990	4.089	4.435	4.582	4.582
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	316	316	323	356	364	350
RISORSE PROPRIE CEE	769	936	1.391	1.411	1.466	1.501
INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	2.739	3.652	4.806	4.960	4.870	4.523
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	302	457	452	341	227	227
AMMORTAMENTI	1.040	1.353	2.008	1.534	1.842	1.541
ALTRE USCITE CORRENTI	48	7				
PARTE CORRENTE	24.702	31.218	35.008	40.106	40.980	46.108
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	1.265	1.296	1.298	1.395	1.443	3.247
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI ad AP	2.630	2.657	2.823	3.553	4.570	19.720
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI ALLE IMPRESE	1.382	2.026	2.250	2.368	2.621	12.016
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	58	42	36	31	31	85
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	2	2	2	3	3	66
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	1.420	449	329	564	435	1.276
ACQUISIZIONI DI ATTIVITA' FINANZIARIE	10	42	38	38	32	367
IN CONTO CAPITALE	6.767	6.515	6.777	7.951	9.135	36.777
TOTALE RESIDUI PASSIVI PERENTI	31.470	37.733	41.786	48.057	50.115	82.885

b) per amministrazioni

(in milioni)

Amministrazioni	2002	2003	2004	2005	2006	2007
02-Economia e finanze	10.785	12.895	15.157	18.963	19.212	24.117
03-Sviluppo economico	28	32	29	47	66	71
04-Lavoro e previdenza sociale	2.055	2.777	3.329	3.773	3.746	3.490
05-Giustizia	444	540	596	661	761	791
06-Affari esteri	304	309	307	340	352	353
07-Pubblica istruzione	853	1.508	1.170	1.170	1.188	956
08-Interno	7.063	9.118	9.935	10.298	10.474	10.252
09- Ambiente	189	201	206	214	238	250
10-Infrastrutture	702	1.286	1.401	1.485	1.726	1.374
11-Comunicazioni	7	7	15	14	23	28
12-Difesa	1.380	1.408	1.441	1.396	1.280	1.630
13-Politiche agricole	483	643	654	652	736	797
14-Beni culturali	280	337	604	887	953	978
15-Salute	131	158	166	205	227	206
16-Trasporti						350
17-Università e ricerca						212
18-Solidarietà sociale						211
20-Commercio internazionale						42
Parte corrente	**24.702**	**31.218**	**35.008**	**40.106**	**40.980**	**46.108**
02-Economia e finanze	643	784	960	1.290	1.341	7.236
03-Sviluppo economico	618	587	633	574	592	11.001
04-Lavoro e previdenza sociale	96	100	100	249	276	2.254
05-Giustizia	34	26	29	34	39	180
06-Affari esteri	0	1				10
07-Pubblica istruzione	1.043	1.023	973	951	909	5
08-Interno	283	283	383	702	1.578	4.430
09- Ambiente	558	548	557	600	634	1.342
10-Infrastrutture	1.359	1.181	1.177	1.373	1.539	3.720
11-Comunicazioni	0	0	0	0	0	8
12-Difesa	126	138	136	122	142	510
13-Politiche agricole	1.565	1.376	1.352	1.530	1.508	1.967
14-Beni culturali	431	455	466	500	544	758
15-Salute	11	12	12	25	34	584
16-Trasporti						507
17-Università e ricerca						2.250
20-Commercio internazionale						14
In conto capitale	**6.767**	**6.515**	**6.777**	**7.951**	**9.135**	**36.777**
Totale complessivo	**31.470**	**37.733**	**41.786**	**48.057**	**50.115**	**82.885**

Nei prospetti che seguono sono esposte le variazioni in diminuzione limitatamente alle reiscrizioni nel bilancio finanziario, sia per analisi economica che per amministrazioni. L'esiguità degli importi è tale da far ritenere che i titoli inesigibili siano sempre una quota rilevante dei residui propri.

Residui passivi perenti: diminuzione delle passività per reiscrizioni in bilancio

a) per categorie economiche

(in milioni)

Categorie economiche	2002	2003	2004	2005	2006	2007
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	81	70	57	5	13	20
CONSUMI INTERMEDI	144	275	208	137	258	178
IMPOSTEPAGATE SULLA PRDUZIONE		1	4	0	1	3
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	76	522	177	561	268	863
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	5	10	7	2	3	7
TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	26	310	85	55	241	208
INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	26	32	15	3	20	20
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	1	0	0		0	0
AMMORTAMENTI	0	131	58	0	0	3
ALTRE USCITE CORRENTI	53	161	748	820	90	77
PARTE CORRENTE	**412**	**1.511**	**1.359**	**1.583**	**895**	**1.379**
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	67	49	68	59	34	103
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	84	246	133	74	94	103
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI ALLE IMPRESE	60	124	212	118	127	87
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	5	5	5	5	0	0
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	0	0	0	0		1
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	91	75	73	57	60	114
IN CONTO CAPITALE	**307**	**500**	**490**	**313**	**315**	**408**
SPESA FINALE	**719**	**2.011**	**1.849**	**1.897**	**1.210**	**1.786**

b) per amministrazioni

(in milioni)

Amministrazioni	2002	2003	2004	2005	2006	2007
02-Economia e finanze	83	717	524	766	373	377
03-Sviluppo economico	4	5	6	1	2	18
04-Lavoro e previdenza sociale	88	373	27	655	8	354
05-Giustizia	16	9	9	3	5	2
06-Affari esteri	28	34	17	4	21	21
07-Pubblica istruzione	63	83	385	14	50	27
08-Interno	9	13	145	5	151	324
09- Ambiente	1	11	3	5	1	8
10-Infrastrutture	8	66	52	33	42	4
11-Comunicazioni	0	1	0	1	1	0
12-Difesa	89	167	138	81	212	78
13-Politiche agricole	5	7	28	7	5	18
14-Beni culturali	8	8	7	2	12	4
15-Salute	10	18	17	7	12	56
16-Trasporti						46
17-Università e ricerca						16
18-Solidarietà sociale						24
Parte corrente	**412**	**1.511**	**1.359**	**1.583**	**895**	**1.379**
02-Economia e finanze	20	30	41	68	72	100
03-Sviluppo economico	53	21	27	33	30	8
04-Lavoro e previdenza sociale					16	6
05-Giustizia	1	1	1	0	0	2
06-Affari esteri			1			
07-Pubblica istruzione	1	90	207	83	44	
08-Interno	0	3	2	2	0	0
09- Ambiente	54	56	32	42	58	62
10-Infrastrutture	140	59	64	55	40	109
12-Difesa	5	2	1	4	1	5
13-Politiche agricole	28	236	105	16	31	46
14-Beni culturali	4	3	10	10	15	2
15-Salute					8	0
16-Trasporti						18
17-Università e ricerca						49
20-Commercio internazionale						1
In conto capitale	**307**	**500**	**490**	**313**	**315**	**408**
Totale complessivo	**719**	**2.011**	**1.849**	**1.897**	**1.210**	**1.786**

Nei prospetti che seguono sono esposti i dati sulle cancellazioni dal conto derivanti esclusivamente dalle prescrizioni, distintamente per Amministrazione di provenienza delle somme.

La maggior parte delle prescrizioni si concentrano nella parte corrente delle poste passive, con particolare riferimento all'amministrazione dell'economia e delle finanze, del lavoro e previdenza sociale e della difesa.

Residui passivi perenti: diminuzioni delle passività per prescrizione, distintamente per Amministrazione

(in milioni)

Amministrazioni	2003	2004	2005	2006	2007
02-Economia e finanze	494	225	541	320	191
03-Sviluppo economico	0	1	2	1	2
04-Lavoro e previdenza sociale	14	44	0	48	131
05-Giustizia	8	23	4	16	16
06-Affari esteri	0	0	0	0	7
07-Pubblica istruzione	2	22	44	30	17
08-Interno	2	4	10	7	18
09- Ambiente	16	16	14	13	11
10-Infrastrutture	25	28	24	47	22
11-Comunicazioni		0	0	0	0
12-Difesa	28	62	112	135	106
13-Politiche agricole	7	7	25	4	4
14-Beni culturali	10	12	10	27	11
15-Salute	2	1	0	7	2
16-Trasporti					2
17-Università e ricerca					9
Parte corrente	**608**	**445**	**787**	**656**	**550**
02-Economia e finanze	24	7	16	60	63
03-Sviluppo economico	41	44	64	21	32
04-Lavoro e previdenza sociale	2	75		12	5
05-Giustizia	10	2	0	3	2
07-Pubblica istruzione		2	4	98	0
08-Interno		0	0		0
09- Ambiente	25	15	1	40	23
10-Infrastrutture	60	89	66	91	58
12-Difesa	5	6	24	10	15
13-Politiche agricole	6	20	15	62	11
14-Beni culturali	28	23	7	15	10
16-Trasporti					9
17-Università e ricerca					127
In conto capitale	**200**	**283**	**197**	**412**	**355**
Totale complessivo	**808**	**729**	**985**	**1.068**	**904**

Elaborazioni Cdc su dati S.i.R.G.S.

6. Le risultanze dei conti allegati

Ai risultati concernenti l'amministrazione dello Stato vanno aggiunti quelli delle aziende autonome statali, vale a dire dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e dell'Istituto agronomico per l'oltremare.

I conti patrimoniali delle amministrazioni e delle aziende autonome, esposti secondo la classificazione SEC'95, presentano al 31 dicembre 2007 una situazione complessiva di eccedenza delle passività sulle attività di 282 milioni 278 mila euro.

Relativamente all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato è stato rilevato che dal riassunto delle attività e delle passività la gestione patrimoniale dell'esercizio ha generato un peggioramento di 133 milioni 370 mila.

Infatti, mentre al 1° gennaio 2007 l'eccedenza delle passività sulle attività era pari a 153 milioni 43 mila, al 31 dicembre l'eccedenza passiva ammontava a 286 milioni 413 mila che, contrapposta a quella accertata al 1° gennaio, attesta l'indicato peggioramento. L'andamento negativo della gestione patrimoniale dell'Amministrazione autonoma è ascrivibile alla dismissione di *hardware* (oltre 5 milioni con una consistenza finale di 5 milioni 579 mila)[21] ed alla diminuzione di "altri beni materiali prodotti" (diminuzione di 1 milione 57 mila, con una consistenza finale a fine esercizio di 3 milioni 456 mila).

Per ciò che concerne l'Istituto Agronomico per l'oltremare, dal confronto della situazione del patrimonio netto al 31 dicembre 2007 (4 milioni 134 mila) con quella al termine dell'esercizio precedente (5 milioni 540 mila) risulta un peggioramento patrimoniale di 1 milione 406 mila.

Tale peggioramento deriva sostanzialmente dal decremento verificatosi nella voce delle attività finanziarie relativa ai "biglietti, monete e depositi", che hanno registrato una variazione di 516 mila e dall'aumento, tra le passività finanziarie, dei debiti a breve termine, con una variazione di 1 milione 147 mila.

[21] Tale diminuzione si è verificata nella stessa misura e per la medesima finalità anche nell'esercizio 2006.

7. Considerazioni conclusive

Quanto sin qui esposto delinea con sufficiente chiarezza il quadro complessivo delle risultanze del patrimonio dello Stato e degli effetti sul conto delle scelte gestionali dell'esercizio.

Sono intervenute nell'esercizio alcune incoraggianti novità, come il primo censimento dei beni immobili dello Stato ed interventi normativi per la riduzione della spesa per gli usi governativi e per la razionalizzazione degli spazi in uso alle amministrazioni pubbliche, nonché per la valorizzazione degli immobili.

Rimangono, tuttavia, alcuni profili che limitano la significatività delle risultanze del conto, quali la mancanza di una chiara esposizione delle operazioni connesse ai conti correnti di Tesoreria, con la conseguente esigenza di una rappresentazione contabile complessiva delle risorse finanziarie destinate ai centri di spesa, provenienti dal bilancio e dalla Tesoreria.

A una maggiore chiarezza e trasparenza dei conti pubblici possono contribuire la definizione di un nuovo e più completo conto di cassa, con il consolidamento dei dati di bilancio e quelli di Tesoreria, nonché una riclassificazione del sistema dei conti pubblici, con trasposizione delle transazioni in termini di SEC'95, per realizzare un raccordo chiaro e condiviso tra i dati di cassa e quelli di contabilità nazionale, nonché del raccordo tra flussi e *stock*.

Vi sono, inoltre, altri profili che limitano la significatività delle risultanze del conto, quali la discordanza tra attività contrattuale ed iscrizione dei relativi effetti sul conto del patrimonio per quanto riguarda i beni mobili in gestione del Ministero della difesa, con iscrizioni di valori dei prezzi di inventario del tutto anacronistici e non connessi ai costi di acquisto sostenuti.

Rimane, infine, un'incompleta applicazione, ad oltre un decennio dalla sua previsione, della classificazione delle voci del conto secondo il SEC'95 che non consente, tra l'altro, una raffrontabilità dei dati con i corrispondenti conti degli altri Paesi europei.

Capitolo IV

La legislazione di spesa e i mezzi di copertura

1. Premessa
2. Dati e valutazioni d'insieme
3. Le tecniche di quantificazione degli oneri
4. Le modalità di copertura
5. La legge finanziaria e la copertura degli oneri di natura corrente
6. I decreti legislativi

Tavole

1. Premessa

Questo capitolo contiene, analogamente agli anni precedenti, brevi note sulle più significative vicende della legislazione di spesa del 2007, tratte prevalentemente dalle relazioni che ogni quadrimestre la Corte invia al Parlamento – in base al disposto dell'art. 11-*ter*, comma 6, della legge n. 468 del 1978, come modificata dalla legge n. 362 del 1988 – sulla tipologia delle coperture adottate nelle leggi approvate nel quadrimestre stesso e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

Esso contiene anche, in forma sintetica, alcune osservazioni – tratte anch'esse dalle medesime relazioni – sui decreti legislativi pubblicati nello stesso periodo.

Come è noto, in considerazione del sempre più frequente ricorso a norme di delega, che determina uno spostamento dell'asse decisionale concreto in direzione dei decreti legislativi, all'inizio del 2005 la Corte ha assunto l'iniziativa di sottoporre ai Presidenti delle Commissioni

bilancio delle due Camere l'opportunità – su cui i Presidenti stessi hanno convenuto – di estendere ai decreti legislativi le relazioni quadrimestrali sulle leggi di spesa.

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 2007 e per osservazioni analitiche sulle singole leggi e sui singoli decreti legislativi si rinvia pertanto alle relazioni deliberate rispettivamente il 16 luglio 2007, il 27 novembre 2007 e il 6 maggio 2008.

Al capitolo sono allegate quattro tavole, la prima delle quali elenca, in ordine cronologico, i nuovi oneri finanziari indicati dalle singole leggi; la seconda illustra la ripartizione degli oneri stessi in relazione alle diverse forme di copertura; la terza distingue, per ciascuna legge, le spese correnti da quelle di investimento; infine la quarta elenca i decreti legislativi pubblicati nell'anno.

Come anche nei precedenti esercizi, gli oneri indicati non esauriscono completamente quelli effettivamente derivanti dalla legislazione dell'anno. Permane, infatti, la presenza di ulteriori oneri non quantificati o quantificati in modo insufficiente e di oneri la congruità della cui quantificazione appare incerta: oltre che alle pagine che seguono, si rinvia, per un esame puntuale e dettagliato delle singole fattispecie, alle citate relazioni quadrimestrali.

Conseguenze di rilievo sono poi correlate all'accresciuta incidenza dei provvedimenti d'urgenza rispetto al totale della normazione primaria. Anche se il loro numero ha subito una riduzione rispetto agli ultimi due esercizi, il loro rilievo finanziario resta eccezionalmente elevato: nell'esercizio in esame, infatti, oltre il 90 per cento della spesa relativa alle annualità comprese nel bilancio pluriennale è contenuto nelle leggi di conversione, sia per effetto di norme di spesa previste fin dall'origine, sia anche per l'inserimento di ulteriori disposizioni di spesa conseguenti all'approvazione di emendamenti presentati nel corso del procedimento di conversione.

Come già in passato, non sono mancati vistosi esempi di proliferazione di norme in tale sede, come ad esempio nella conversione del decreto-legge n. 300 del 2006 (legge n.17 del 26 febbraio): il decreto constava infatti di sei articoli per complessivi ventinove commi, passati nella legge di conversione a ventinove articoli per complessivi settantatre commi. Al termine

dell'esame del disegno di legge di conversione, il Presidente della Commissione bilancio della Camera ha rilevato che "la Commissione giunge all'espressione del parere con numerose difficoltà a causa di un insufficiente lavoro istruttorio da parte del Governo" e il Presidente della Commissione bilancio del Senato ha espresso il disagio di tutta la Commissione per la ristrettezza dei tempi a disposizione del Parlamento ed in particolare della Commissione bilancio, ciò che ha reso "molto difficile .... un esame approfondito di temi che richiederebbero tempi di esame assai più congrui".

La concentrazione della parte più significativa della spesa, anzi della sua quasi totalità, in provvedimenti d'urgenza determina gravi effetti negativi, su cui la Corte ha ripetutamente richiamato l'attenzione, specie per l'abituale inserimento nel corso del procedimento di conversione di disposizioni di spesa ulteriori o sostitutive di quelle previste nel testo originario: a parte i casi – meno frequenti - di totale mancanza della relazione tecnica, spesso gli emendamenti sono supportati da relazioni insufficienti e i necessari chiarimenti richiesti, come risulta dagli atti delle Commissioni bilancio, vengono forniti dalle Amministrazioni in modo per lo più sommario e comunque non aderente alle precise ed articolate osservazioni formulate. Ulteriori approfondimenti sono poi spesso resi impossibili dai tempi ristretti dell'esame parlamentare, determinati dalle necessità di rispettare i termini costituzionali di conversione, nonché dalla chiusura dell'esame per l'apposizione della questione di fiducia.

Nel complesso, tuttavia, come già rilevato nelle relazioni più recenti, la "tenuta" delle previsioni di spesa contenute nella legislazione degli ultimi anni è superiore al passato per effetto essenzialmente delle nuove regole poste dalla legge n. 246 del 2002 (c.d. "taglia-spese") ed anche dell'attenzione delle Assemblee legislative alle esigenze di corretta identificazione e copertura degli oneri, che ha condotto all'adesione nella maggior parte dei casi ai pareri espressi dalle Commissioni bilancio, con la conseguente eliminazione di una serie di disposizioni contenute negli originari disegni di legge o introdotte nel corso della discussione parlamentare di merito.

Va infine tenuto presente – salva l'eccezione rappresentata proprio nel 2007 dalla utilizzazione in due riprese dei c.d. "tesoretti", su cui ci si sofferma nelle pagine che seguono- che il rilievo finanziario della legislazione di spesa ha complessivamente subito negli ultimi esercizi una notevole contrazione, che trova riscontro nella progressiva riduzione dell'entità delle risorse allocate nel fondo speciale di parte corrente ed in quello di parte capitale.

Il fenomeno, oltre che dalla necessità di contenere i nuovi oneri a fronte della lievitazione della spesa corrente a legislazione vigente, dipende in larga misura dal fatto che, a partire dalla riforma della struttura della legge finanziaria recata dalla legge n. 208 del 1999, quest'ultima contiene misure di natura espansiva, che in passato trovavano collocazione nell'ordinaria legislazione di spesa.

Tuttavia, questa diversa allocazione delle risorse ha determinato, soprattutto per effetto degli oneri derivanti da provvedimenti d'urgenza, il ricorso generalizzato a modalità di copertura diverse dai fondi speciali e pertanto non legate alla programmazione della spesa.

2. Dati e valutazioni d'insieme

Nel corso dell'anno in esame sono state complessivamente pubblicate 58 leggi, a fronte di 129 nel 2006, di 108 nel 2005 e di 139 nel 2004: in base alla loro tipologia, circa un terzo (19 leggi) riguarda la ratifica di trattati internazionali, poco meno del trenta per cento (16 leggi) provvede alla conversione di decreti legge, mentre le leggi di iniziativa parlamentare sono soltanto 6, molto al di sotto della media dei precedenti esercizi.

Come risulta dall'allegato prospetto n. 1, le leggi che hanno dichiarate conseguenze in termini di oneri – oltre alla legge finanziaria e alla legge 247 del 24 dicembre, collegata alla manovra di bilancio - ammontano a 28 (68 nel 2006, 59 nel 2005 e 77 nel 2004), ivi compresa la legge n. 222 del 29 novembre, di conversione del decreto-legge 159 del 1° ottobre, che, nonostante talune connessioni con la manovra di bilancio per il 2008, ha un impatto normativo e finanziario relativo quasi esclusivamente all'esercizio 2007. Poco meno della metà del totale (12) ha ad oggetto la ratifica di trattati internazionali ed oltre un terzo (10) provvede alla conversione di decreti-legge; nessuna legge di iniziativa parlamentare comporta oneri.

Gli oneri autorizzati nell'ambito del bilancio triennale 2007/2009, che si estende anche all'esercizio 2006 per effetto dell'origine nell'esercizio stesso di numerosi oneri, ammontano a complessivi 20.413 milioni di euro: l'importo si discosta notevolmente da quelli degli ultimi tre esercizi (13.093 milioni di euro nell'esercizio 2006, 9.184 nell'esercizio 2005 e 12.297 nell'esercizio 2004), ma esclusivamente per effetto delle già citate leggi 127 e 222, di conversione rispettivamente dei decreti-legge 81 e 159, che da sole prevedono oneri – sempre nell'ambito del triennio - per circa 16.945 milioni di euro, in larga parte coperti con le maggiori entrate tributarie realizzatesi nell'anno.

La ripartizione tra i singoli esercizi compresi nel bilancio triennale è la seguente: 15.020 milioni sono imputati al 2007, 2.736 al 2008 e 2.531 circa al 2009. Al precedente esercizio 2006 sono imputati oneri per circa 125 milioni di euro per effetto di slittamenti di copertura (art. 11-bis comma 5 della legge di contabilità) relativi a spese connesse ad obblighi internazionali contenute nella legge 246 del 27 dicembre.

Dalla ripartizione per singoli esercizi sopra indicata risulta che, pur considerato che una parte cospicua degli oneri riguarda il primo anno del triennio di riferimento (2007), la quota di spese permanenti –pari a circa 2.350 milioni annui, di cui 1.890 derivanti dalla legge 127 - è particolarmente elevata, determinando cosi un non trascurabile irrigidimento dei futuri bilanci, tanto più che la quasi totalità delle spese stesse è collegata a posizioni di diritto soggettivo.

In tema di spese permanenti, la Corte – indipendentemente dal rilievo e dalla specificità da esse assunti nell'anno in esame – ha costantemente richiamato l'attenzione sull'opportunità dell'introduzione dell'obbligo di una motivata valutazione, sia pure di larga massima, della loro sostenibilità nel medio/lungo periodo – specie in relazione alle modalità della loro copertura – e pertanto suggerito che le tabelle A e B allegate alla legge finanziaria indichino quali accantonamenti possano essere utilizzati per questa modalità di spesa.

La ripartizione degli oneri per tipologia è indicata nell'allegata tavola n. 3. Tuttavia, in disparte il fatto che la legge n. 222 prevede sia spese correnti sia spese in conto capitale senza però consentire una netta separazione delle due tipologie, va tenuto conto, sia nei riguardi della spesa corrente, sia soprattutto del volume e della quota sul totale della spesa di investimento, che i confronti sono poco significativi per effetto della riforma della struttura della legge finanziaria recata dalla legge n. 208 del 1999 e dell'allocazione nella legge stessa di misure espansive.

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 2007, come già negli esercizi più recenti, l'indicato limite riveste scarso rilievo per la presenza complessivamente marginale di oneri non quantificati e non presi in considerazione ai fini della copertura.

Sotto il secondo profilo, come risulta dalle osservazioni formulate nelle relazioni quadrimestrali ed anche, sinteticamente, dall'esposizione che segue, pur tenuto conto ai fini della loro attendibilità della natura di tetto di spesa di numerosi stanziamenti recati dalle leggi dell'anno in esame, la congruità delle quantificazioni effettuate non è sempre verificabile a causa dell'insoddisfacente qualità di molte relazioni tecniche e della scarsità di informazioni da esse fornite, specie per gli emendamenti ai provvedimenti di urgenza, discussi spesso a ridosso della scadenza dei termini di conversione.

Ai fini della "tenuta" delle previsioni di spesa costituiscono comunque un buon supporto le regole della legge n. 246 del 2002, ed in particolare la norma di carattere preventivo secondo cui ciascuna legge che comporti nuove o maggiori spese deve indicare espressamente, per ciascuno anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa definendo una specifica clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime.

L'obbligo di indicare espressamente le autorizzazioni di spesa connesse alle singole disposizioni onerose – che persegue il duplice obbiettivo di una maggiore trasparenza delle decisioni di spesa e di una più agevole identificazione delle cause di eventuali eccedenze – è stato generalmente rispettato.

Per quanto riguarda la clausola di salvaguardia, nelle relazioni quadrimestrali sono state indicate alcune disposizioni di spesa – di rilievo complessivamente modesto- cui la clausola stessa avrebbe dovuto essere apposta: si tratta per lo più di stanziamenti formulati come tetti di spesa a fronte di norme sostanziali costitutive di diritti soggettivi a favore di una platea di beneficiari il cui numero non è esattamente quantificabile "a priori".

Peraltro, la voce di spesa di maggior rilievo tra quelle contenute nella citata legge 127 del 3 agosto, di conversione del decreto-legge 81, relativa alla corresponsione di una somma aggiuntiva a favore dei pensionati di età pari o superiore ai 64 anni in possesso di determinati requisiti, non è quantificata nel testo della legge di conversione, ma soltanto nella relazione tecnica al relativo disegno di legge: in essa, inoltre, lo stanziamento era qualificato come limite massimo di spesa, mentre la norma definitiva conferisce diritti soggettivi a tutti gli interessati, senza però prevedere la clausola di salvaguardia ed il relativo monitoraggio richiesti dalla legge di contabilità per gli stanziamenti di carattere presuntivo.

La citata relazione fornisce una stima non dettagliata degli oneri ed indica gli stessi in 900 milioni di euro per il 2007, 1.233 milioni per il 2008, 1.266 milioni per il 2009 e 1.300 milioni a regime a decorrere dal 2010.

Al riguardo, è stato osservato che, trattandosi di oneri di grande rilievo, oggetto di una quantificazione di carattere meramente previsionale, l'apposizione della clausola di salvaguardia avrebbe dovuto ritenersi assolutamente necessaria.

Per quanto riguarda le modalità operative, le clausole di salvaguardia apposte nella legislazione dell'anno fanno riferimento sia alla procedura di cui all'art. 11 *ter* comma 7 della legge di contabilità sia, più raramente, a quella di cui all'art. 11 comma 3 lett. I-*quater* della legge medesima. La prima delle due procedure è più rigorosa e, almeno in teoria, più tempestiva della seconda, che consente il diretto inserimento nella legge finanziaria di norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi per l'attuazione delle quali si verifichino scostamenti rispetto alle previsioni di spesa o d'entrata, ma può essere utilizzata, come è noto, soltanto qualora le spese derivino da interventi di carattere obbligatorio e siano connesse a specifiche tipologie iscritte nell'elenco dei capitoli allegati allo stato di previsione del Ministero dell'economia per i quali il Ministro può autorizzare il ricorso alle risorse stanziate nell'apposito Fondo.

Nella legislazione dell'anno è infine presente un gran numero di disposizioni espressamente qualificate come finanziariamente neutre, ma la cui effettiva mancanza di effetti sulla finanza pubblica ha destato le più vive perplessità, in relazione alle quali sono state formulate numerose osservazioni nei referti quadrimestrali.

Le osservazioni di maggior rilievo sotto il profilo del possibile rilievo finanziario delle disposizioni sono contenute in particolare nella legge n. 40 del 2 aprile, di conversione del decreto-legge n. 7, in materia di tutela dei consumatori, promozione della concorrenza e sviluppo di attività economiche.

L'art. 1 prevede, infatti, il divieto per gli operatori della telefonia mobile di applicare costi fissi e contributi per la ricarica di carte prepagate e di fissare limiti temporali massimi di utilizzo del traffico acquistato.

Secondo la relazione tecnica, tali disposizioni non comportano alcun effetto sulla finanza pubblica; il Governo ha inoltre sostenuto, in sede di Commissione bilancio Camera, che i divieti non determineranno una diminuzione di gettito in considerazione dell'elevata elasticità della

domanda e del fatto che presumibilmente essi risulteranno irrilevanti ai fini degli importi complessivamente pagati dai consumatori per l'acquisto delle carte prepagate.

Premesso che le dimensioni finanziarie derivanti dalle disposizioni in esame sono di grande rilievo, in quanto tra contributi di ricarica e scadenza dell'utilizzo delle carte prepagate i ricavi dei gestori si avvicinavano ai 2 miliardi di euro annui al netto dell'IVA, si è osservato che dalle disposizioni stesse deriva un effetto sostanzialmente diretto di perdita di gettito per la secca diminuzione degli introiti dei gestori. Il recupero del precedente livello di introiti o addirittura il suo incremento – come ipotizzato dal rappresentante del Governo - connesso com'è a modifiche tariffarie e/o ad ampliamenti del mercato, appare eventuale e difficilmente quantificabile, e destinato comunque ad essere ottenuto in tempi non brevi.

In conclusione, si è ritenuto che sarebbe stato opportuno tener conto degli effetti immediati di minor gettito e prevedere un apposito monitoraggio per l'accertamento degli eventuali effetti espansivi ascritti alla nuova normativa.

Si è poi osservato, tra l'altro, che effetti indiretti di perdita di gettito, anche se di minor rilievo, connessi alla minore redditività dei settori interessati sono prevedibili anche in relazione alle misure per la concorrenza e per la tutela del consumatore nei servizi assicurativi, previste dall'art. 5, ed in relazione alla soppressione delle penali stabilite dalle banche e dagli altri istituti di credito in caso di estinzione anticipata totale o parziale dei mutui immobiliari di cui all'art. 7.

Particolare attenzione è stata infine dedicata alla revoca delle concessioni rilasciate alla TAV S.p.A. dall'ente Ferrovie dello Stato S.p.A. con estensione a tutti i rapporti convenzionali stipulati da TAV S.p.A. con "*general contractors*" (art. 13 commi da 8-*quinquiesdecies* a 8-*undevicies*). Si è infatti disposto che FF.SS. S.p.A. accerti e rimborsi gli oneri derivanti dalle attività progettuali e preliminari ai lavori di costruzione oggetto di revoca nel limite dei soli costi effettivamente sostenuti e parametrando l'indennizzo al solo danno emergente. Entro il 30 giugno di ciascun anno il Governo deve trasmettere al Parlamento una relazione sugli effetti economico-finanziari derivanti dall'attuazione di tali disposizioni.

Secondo la relazione tecnica, la revoca delle concessioni non comporta alcun onere aggiuntivo, ed anzi un rilevantissimo risparmio di spesa derivante dal confronto tra l'onere per gli indennizzi ed i costi che si sarebbero sostenuti per la realizzazione delle opere da parte dei "*general contractors*".

Nella nota depositata dal Governo presso la Commissione bilancio Camera, si afferma che la previsione dell'affidamento delle opere mediante procedure di gara determinerebbe una

significativa contrazione dei costi complessivi a carico della finanza pubblica, di entità tale da compensare gli oneri derivanti dalla corresponsione degli indennizzi; si afferma inoltre che la revoca delle concessioni non pregiudica la disponibilità, in capo a TAV, dei progetti già predisposti e che infine i nuovi criteri per la determinazione degli indennizzi da corrispondere in presenza di revoche di atti amministrativi – sommariamente sopra indicati – sono formulati in termini tali da evitare, o quanto meno circoscrivere, il rischio che dalle revoche possa derivare un rilevante contenzioso.

Tutto ciò premesso, si è rilevato che appare estremamente aleatoria una valutazione *ex ante* della possibile compensazione, senza disallineamenti dal punto di vista temporale, tra gli oneri derivanti dall'obbligo di corrispondere gli indennizzi, cui potrebbero sommarsi ulteriori oneri derivanti dalla non remota possibilità che si determini un contenzioso con i concessionari, e i risparmi attesi dall'affidamento delle opere mediante gara.

Pur tenuto conto che sotto quest'ultimo profilo la nuova normativa dovrebbe contribuire ad evitare l'insorgenza di un pesante contenzioso e pur considerate le rilevanti differenze di costi – peraltro non facilmente comparabili – tra la tratta affidata a gara europea e quelle affidate a trattativa privata, non possono pertanto non essere manifestate perplessità sia sull'entità dei risparmi ipotizzati, anche in relazione ad eventuali problemi circa l'acquisizione della proprietà dei progetti predisposti a cura dei "*general contractors*", sia soprattutto sulla coincidenza temporale tra oneri e risparmi.

Non è stato infine chiarito quali importi fossero già iscritti nei conti pubblici con riferimento alle spese in questione: è, infatti, soltanto in relazione ad una riduzione di importi già iscritti nei tendenziali della PA che può configurarsi un risparmio suscettibile di essere portato a compensazione di nuovi oneri.

3. Le tecniche di quantificazione degli oneri

Sotto il profilo della quantificazione degli oneri recati dalla legislazione dell'anno in esame, si è già rilevato che gli elementi di criticità si manifestano soprattutto – se non esclusivamente – nei riguardi delle norme contenute nei decreti-legge ed in particolare di quelle aggiunte in sede di conversione: norme che determinano peraltro la parte di gran lunga più rilevante degli oneri complessivamente autorizzati.

A titolo di esempio può essere a tale proposito citata la legge 17 del 26 febbraio, di conversione del decreto-legge 300 del 2006, recante una lunga serie di disposizioni di proroga di termini relativi ai settori più vari, la maggior parte delle quali introdotte nel corso del procedimento di conversione: in essa infatti, mentre le norme originarie sono regolarmente corredate di relazione tecnica, quelle aggiunte ne sono pressoché totalmente prive.

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 per lo più 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 degli stanziamenti di parte capitale: come più volte osservato, tali indicazioni dovrebbero non soltanto offrire la dimostrazione della congruità di tali stanziamenti rispetto agli obbiettivi perseguiti, ma anche 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.

Tra i numerosi esempi di insoddisfacenti tecniche di quantificazione (una esauriente rassegna è contenuta nelle relazioni quadrimestrali) va posto l'accento sulla voce di spesa di

maggior rilievo contenuta nella citata legge n. 222 del 29 novembre, di conversione del decreto-legge 159: si tratta della misura fiscale di sostegno a favore dei contribuenti a basso reddito (art. 44), ai cui fini viene istituito un fondo, per l'anno 2007, con una dotazione di 1.900 milioni, che non è supportata in sede di relazione tecnica da indicazioni sul numero dei soggetti beneficiari. Considerato che la norma individua sia la platea dei beneficiari stessi (soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche la cui imposta dovuta per l'anno 2006 risulti pari a zero), sia l'esatta misura delle detrazioni fiscali spettanti, non vi è dubbio che essa attribuisca dei diritti soggettivi il cui soddisfacimento non sembra poter essere limitato dalle risorse del fondo.

Non è stato di conseguenza possibile fornire valutazioni sulla congruità di uno stanziamento cosi rilevante.

4. Le modalità di copertura

Rinviando alle osservazioni formulate nelle pagine successive relativamente a specifiche fattispecie, quanto alle modalità di copertura continua a manifestarsi il fenomeno del prevalente ricorso a modalità diverse dai fondi speciali e pertanto non legate alla programmazione della spesa. Nel 2007 tale fenomeno si è manifestato in misura particolarmente massiccia per effetto dei due provvedimenti, già ampiamente citati, per i quali, a copertura di nuovi oneri, sono state utilizzate in larga parte risorse derivanti da incrementi del gettito tributario.

Infatti, pur considerato che le spese per la prosecuzione di missioni militari all'estero (legge n. 38 del 29 marzo, di conversione del decreto-legge n. 4 del 31 gennaio), pari a un miliardo di euro, sono solo formalmente attuate con la modalità della riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa - ma in realtà con risorse allocate sul fondo speciale di parte corrente, che vanno a costituire il fondo di riserva specificamente destinato a tali finalità dall'art. 1 comma 1240 della legge finanziaria per il 2007 - l'incidenza della copertura a carico dei fondi speciali non arriva neppure ad un decimo del totale.

Si conferma pertanto la difficoltà di contenere la spesa entro i limiti, già molto ridotti rispetto al passato, delle risorse allocate nei fondi speciali.

Nel primo dei due provvedimenti sopra indicati (legge n. 127 del 3 agosto, di conversione del decreto-legge 81 del 2 luglio), a copertura della parte più cospicua degli oneri da sostenere nell'esercizio 2007 vengono utilizzate pressoché interamente le risorse derivanti da maggiori

entrate tributarie, al netto delle maggiori spese, quali risultavano dal disegno di legge di assestamento che era stato presentato il 29 giugno, ma il cui *iter* è stato completato solo successivamente alla legge di conversione. Una parte dei nuovi oneri – per circa 1,5 miliardi annui – è di carattere permanente.

Al riguardo, si è osservato che non appare rispondente a criteri di buona pratica di bilancio l'utilizzazione in epoca molto lontana dalla chiusura dell'esercizio di maggiori entrate tributarie quantificate a livello presuntivo – senza neppure far cenno all'andamento delle entrate extratributarie, che alla data del provvedimento appariva decisamente recessivo- per far fronte a nuove spese certe: ciò, indipendentemente da altri aspetti contingenti, tra cui l'opportunità di avvalersi del ciclo economico favorevole per il percorso di riduzione del debito, potrebbe pregiudicare lo stesso rispetto del saldo netto da finanziare originariamente previsto.

Si tratta comunque di una forma di copertura al di fuori delle regole previste dalla legge di contabilità: si è ricordato a tale proposito che una modalità per certi versi analoga, ma anzi meno suscettibile di scostamenti a consuntivo, quale l'utilizzazione di disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio su determinati capitoli di spesa, originariamente contenuta nella legge di contabilità, è stata successivamente soppressa proprio nello spirito di un maggior rigore delle norme di copertura (art. 11-*ter* comma 1 lett. c abrogato dall'art. 1 *bis* della legge n. 425/96, di conversione del DL n. 323/1996).

Nei mesi successivi all'approvazione della legge si è avuta conferma dell'aumento del gettito tributario e sono state fornite alcune notizie sulla strutturalità di una parte del gettito stesso. Non vi erano però, all'epoca, sufficienti elementi per una valutazione altrettanto ottimistica dell'andamento della spesa, tenuto anche conto della sua accentuata stagionalità.

Per gli esercizi 2008 e 2009, inclusi nel bilancio triennale, non erano state fornite né stime circa l'andamento della spesa, né elementi per la valutazione della strutturalità delle maggiori entrate, con la conseguente impossibilità di determinare, neppure a livello previsionale, quel miglioramento del saldo netto da finanziare che costituisce il presupposto per la copertura dei nuovi oneri e con il rischio di dover effettuare, in anni in cui sono attesi tassi di crescita inferiori al 2007, ulteriori correzioni degli andamenti a legislazione vigente per conseguire nel 2011 – come previsto dal Dpef – un saldo prossimo al pareggio.

Inoltre, come si è già accennato, per la voce di spesa di maggior rilievo, relativa alla corresponsione di una somma aggiuntiva a favore dei pensionati di età pari o superiore ai 64 anni in possesso di determinati requisiti, pur trattandosi di norma che conferisce diritti

soggettivi di natura pensionistica, non sono previsti né la clausola di salvaguardia né il relativo monitoraggio richiesti dalla legge di contabilità per gli stanziamenti di carattere presuntivo.

Risulta anche violato il quinto comma dell'art. 11–ter della legge di contabilità, che, per le disposizioni legislative in materia pensionistica, richiede un quadro analitico di proiezioni finanziarie almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari, da inserire nella relazione tecnica.

Il secondo provvedimento (legge n. 222 del 29 novembre, di conversione del decreto-legge 159 del 1° ottobre) reca interventi che operano quasi esclusivamente nel 2007, con effetti onerosi pari in tale esercizio a 8.407 milioni e nei due esercizi successivi rispettivamente a circa 9 e circa 17.

La copertura è affidata – per l'anno 2007 – quanto a 5.978 milioni alle maggiori entrate tributarie nette ulteriori rispetto a quelle incluse nell'assestamento e già utilizzate a copertura del decreto legge 81, quanto a 1.320 milioni alla riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa al Fondo per il finanziamento del bilancio delle comunità europee e quanto a 1.100 milioni alla riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa al Fondo per le aree sottoutilizzate. Viene inoltre utilizzato per 10 milioni il Fondo speciale di parte corrente e per 56 milioni il Fondo di riserva per le spese impreviste.

Gli oneri – di rilievo minimo - relativi al 2008 e il 2009 sono coperti in parte (rispettivamente per 3,6 e 5,6 milioni) a carico del Fondo speciale di parte corrente ed in parte (rispettivamente per 5,4 e 11,3 milioni) mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa al Fondo per le aree sottoutilizzate.

L'utilizzazione di maggiori entrate formatesi in corso d'esercizio, seppure, come nel caso di specie e a differenza del precedente caso analogo (decreto legge 81), in epoca non lontana dalla sua chiusura, quando cioè le stime sugli andamenti degli aggregati di bilancio tendono a stabilizzarsi, non è comunque neppur essa apparsa rispondente a criteri di buona pratica di bilancio.

Le maggiori entrate, necessariamente quantificate a livello comunque presuntivo – e senza alcun cenno al contemporaneo andamento delle entrate extratributarie – sono, infatti, destinate alla copertura di nuove spese certe. Ciò, indipendentemente da altri aspetti, tra cui, come già rilevato per il provvedimento precedente, l'opportunità di avvalersi del ciclo economico favorevole per il percorso di riduzione del debito, avrebbe potuto pregiudicare,

insieme ad un andamento della spesa anch'esso all'epoca non esattamente prevedibile, lo stesso rispetto del saldo netto da finanziare originariamente previsto.

Pur considerato che, a differenza del decreto legge 81, gli effetti prodotti dalla legge in esame sugli esercizi successivi al 2007 sono minimi e comunque coperti con riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa, resta il fatto che la forma di copertura adottata è al di fuori delle regole previste dalla legge di contabilità.

Infine, al di là degli specifici aspetti negativi e della sua disarmonia con il sistema, questa modalità presenta comunque il rischio che una possibile sottostima delle entrate in sede di costruzione del bilancio a legislazione vigente possa costituire una riserva per la copertura di futuri oneri, eludendo cosi elementari esigenze di trasparenza e di corretta impostazione del bilancio.

La riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa al Fondo per il finanziamento del bilancio delle comunità europee pone anch'essa alcuni problemi.

Quanto, infatti, ai 1.300 milioni di euro già utilizzati dal decreto-legge, si tratta di una riduzione sia di competenza che di cassa, operata dalla legge di assestamento, dell'originario stanziamento relativo alle risorse proprie dell'Unione europea, riduzione che sarebbe dovuta alla rideterminazione del contributo comunitario 2007 richiesto dalla Commissione dell'Unione.

L'utilizzazione di tali risorse non sembra pertanto avere il carattere di una riduzione di precedente autorizzazione legislativa di spesa, quanto quello dell'utilizzazione di disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio su determinati capitoli di spesa, ora non più consentita dalla legge di contabilità per effetto della citata legge n. 425/96.

L'operazione appare in sostanza analoga a quella condotta sul versante dell'entrata con l'utilizzazione delle maggiori entrate formatesi in corso d'esercizio. In entrambi i casi si utilizzano, infatti, le maggiori risorse derivanti da c.d. "errori di previsione positivi", che non a caso sono stati esclusi quali modalità di copertura di nuove spese da parte delle norme di contabilità, in quanto, come rilevato dal Servizio del bilancio del Senato, in un'ottica di tutela del saldo prestabilito e di garanzia dell'equilibrio della finanza pubblica gli errori di previsione positivi sono destinati a compensare quelli negativi.

Per effetto di emendamenti apportati nel corso del procedimento di conversione, la quota di oneri coperta con la modalità in questione è stata aumentata da 1.300 a 1.320 milioni di euro. L'ulteriore riduzione di 20 milioni dello stanziamento relativo alle risorse proprie UE per il

2007 è però estraneo alla ridefinizione delle risorse stesse operata con la legge di assestamento ed appare come una vera e propria riduzione di precedente autorizzazione di spesa. Si tratta tuttavia di un'autorizzazione di spesa di natura specifica, derivante da determinazione quantitative assunte in sede comunitaria, non suscettibili di autonome determinazioni adottate con norme nazionali.

Infine, anche qui per effetto di emendamenti apportati nel corso del procedimento di conversione, una quota di oneri pari a 56 milioni di euro viene coperta attraverso l'utilizzazione del Fondo spese impreviste di cui dall'art. 9 della legge di contabilità.

Al riguardo, si è osservato che la funzione del Fondo, così come regolato dalla norma sopra indicata, è quella di consentire l'integrazione degli stanziamenti di bilancio relativi alle spese indicate nell'allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia in caso di imprevedibili esigenze a fronte delle quali si riveli insufficiente la provvista dei mezzi finanziari attribuita dalla legge e coperta nelle forme ordinarie; non a caso, l'adozione della procedura in argomento è attribuita alla competenza del Governo e si colloca pertanto al di fuori del sistema di copertura delle leggi di spesa.

Per quanto riguarda infine le modalità di copertura delle altre leggi, si è rilevata un'utilizzazione della riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa ancora più frequente del consueto, per importi anche significativi.

Lo spostamento di risorse da una finalità ad un'altra rientra a pieno titolo nella fisiologia del sistema – esso rappresenta del resto una delle tre sole modalità di copertura codificate dalla legge di contabilità – ma presuppone, oltre ovviamente ad una corretta quantificazione delle nuove esigenze e alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti dai quali si attinge, anche e soprattutto accurate indicazioni sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente e sulla eventuale presenza di programmi di spesa che possano determinare la necessità di ulteriori stanziamenti.

L'omissione di queste indicazioni – che determina un ulteriore elemento di perplessità sui criteri di quantificazione degli stanziamenti a legislazione vigente – si è ripetuta senza eccezione anche nel periodo in esame.

L'omissione è poi particolarmente negativa – per la totale assenza di indicazioni sulla finalizzazione a legislazione vigente delle risorse in essi allocate – quando la copertura è effettuata mediante generica imputazione degli oneri a capitoli-fondo, che, in taluni casi, come

più volte osservato dalla Corte, sembrano aver assunto la valenza di fondi di riserva e non di stanziamenti rapportati ad esigenze già individuate.

Si è richiamata infine l'attenzione sugli aspetti di criticità delle coperture di oneri di carattere permanente effettuate mediante riduzione di autorizzazioni di spesa relative a Fondi, la determinazione delle cui risorse è rinviata alla tab. C della legge finanziaria, come la copertura a carico del Fondo per le politiche sociali degli oneri derivanti dall'istituzione dell'Agenzia nazionale per i giovani, disposta dalla n. 15 del 23 febbraio, di conversione del decreto-legge n. 297/2006.

L'utilizzazione della tab. C a copertura di oneri permanenti di carattere rigido, in quanto connessi a diritti soggettivi, si pone, infatti, in contrasto con la sua stessa ragion d'essere, consistente nella modulabilità degli stanziamenti in essa allocati. Possono essere pertanto rinviati alla tab. C della legge finanziaria soltanto gli oneri ultratriennali non ancora determinati nel loro importo (arg. ex art. 11, comma 3, lett. d della legge di contabilità).

Serie perplessità ha destato poi l'utilizzazione –a copertura di un corrispondente incremento del finanziamento del servizio sanitario nazionale - di disponibilità del Fondo per le politiche comunitarie, disposta, in sede di conversione del decreto-legge 23 del 20 marzo, dalla legge n. 64 del 17 maggio: l'operazione, su cui la Commissione bilancio del Senato aveva formulato parere contrario, ha destato perplessità non soltanto per la connessa dequalificazione della spesa, quanto per il fatto che la disponibilità delle risorse è soltanto temporanea, come è dimostrato dall'impegno assunto dal Governo di reintegrare le risorse stesse dopo l'assestamento di bilancio.

Considerato che le disponibilità sul Fondo vengono costituite nel momento in cui i programmi comunitari vengono approvati, la sussistenza delle risorse è dovuta soltanto ad un semplice ritardo nell'avvio dei programmi europei, programmi che esulano dalla competenza dei singoli membri, tant'è che non sono stati individuati gli interventi da definanziare per garantire la copertura finanziaria del provvedimento.

Si è pertanto al di fuori non soltanto dell'ipotesi di riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa ma anche di una modalità di copertura effettiva anche se estranea alle forme indicate dalla legge di contabilità, in quanto a fini di copertura sono utilizzate, in sostanza, disponibilità provvisorie.

Un'altra forma anomala di copertura è poi contenuta nella legge n. 9 dell'8 febbraio in tema di riduzione del disagio abitativo per determinate categorie sociali. Alla copertura

dell'onere si provvede, infatti, mediante conservazione nel conto dei residui e versamento in apposita contabilità speciale di tesoreria dell'importo di 63 milioni di euro relativo all'anno 2006 a valere sull'autorizzazione di spesa di cui all'art. 2 comma 4 della legge n. 156/2005 (premio di concentrazione per talune categorie di imprese).

Tale copertura presenta aspetti non conformi alla vigente disciplina contabile, i più rilevanti dei quali sono stati posti a base del parere contrario espresso dalla Commissione bilancio del Senato in data 6 febbraio 2007.

Si tratta in particolare della mancata compensazione degli effetti finanziari in termini di fabbisogno ed indebitamento sul 2008 della conservazione in conto residui delle somme indicate a copertura del provvedimento e del fatto che il procedimento amministrativo per l'iscrizione dei residui stessi nel bilancio 2007 non risulta completato alla data di promulgazione della legge.

Si è inoltre rilevato che la disposta copertura determina non soltanto una deroga al (peraltro più volte derogato) principio di annualità di bilancio, ma anche un'ulteriore deroga alle norme di contabilità, in quanto somme di competenza 2006 non impegnate nell'anno stesso e pertanto destinate a fine esercizio all'invio in economia vengono conservate nel conto dei residui con una disposizione di legge del febbraio dell'anno successivo.

Una modalità di copertura non in armonia con il sistema è infine contenuta nella legge 176 del 25 ottobre, di conversione del decreto legge n. 147/2007. Qui, infatti, i fondi utilizzati a copertura degli interventi di cui all'art. 1 comma 7 (realizzazione di sezioni sperimentali aggregate alla scuola dell'infanzia) sono stati resi disponibili per effetto della sentenza 320/2004 della Corte costituzionale, in base alla quale l'originario impegno assunto sui fondi stessi è venuto meno.

A rigore, pertanto, la caducazione dell'impegno avrebbe dovuto avere come conseguenza l'invio in economia delle relative somme e non il loro mantenimento in bilancio quali residui.

5. La legge finanziaria e la copertura degli oneri di natura corrente

La copertura degli oneri di natura corrente recati alla legge finanziaria è stata nuovamente caratterizzata dall'utilizzazione di parte del miglioramento del risparmio pubblico.

Come è noto, mentre fino alla sessione di bilancio per il 1999 non si era dato luogo a tale utilizzazione, a partire dalla sessione per il 2000 e fino a quella per il 2003, anche in ragione

della nuova struttura della legge finanziaria e della mutata situazione dei conti pubblici, si era invece costantemente utilizzato il differenziale risultante dal confronto tra il risparmio pubblico del progetto di bilancio a legislazione vigente e quello risultante dall'assestamento relativo all'esercizio in corso.

Nelle successive tre sessioni di bilancio si era poi provveduto alla copertura degli oneri esclusivamente attraverso le risorse fornite dall'articolato della legge finanziaria e dai provvedimenti collegati.

La Corte, pur senza contestare la legittimità dell'operazione, aveva espresso qualche perplessità sulla sua sostanza, richiamando soprattutto l'attenzione sul fatto che il miglioramento del risparmio pubblico può verificarsi nell'ambito di saldi di segno positivo e negativo.

Nella prima ipotesi, pur in assenza di un'espressa previsione normativa, la soluzione adottata è apparsa maggiormente prospettabile sotto il profilo interpretativo, mentre nella seconda ipotesi si è ritenuto che tale utilizzazione – tenuto conto del percorso di risanamento ancora da compiere – non rispondesse ad opportuni criteri prudenziali, in base ai quali ci si dovrebbe far carico anche dell'ineliminabile incertezza sulla effettiva realizzazione delle previsioni di riduzioni di spesa e di nuove o maggiori entrate a fronte di oneri invece pressoché certi.

Nel caso di specie, sia il valore del risparmio pubblico dell'assestato 2007, sia quello del risparmio stesso a legislazione vigente 2008 sono di segno positivo: il primo è pari a circa 21.277 milioni ed il secondo a circa 34.146, con valori di 30.550 e di 47.800 milioni per il biennio successivo, in cui va peraltro scontata la loro ridotta rappresentatività.

Il differenziale tra i due valori risulta pertanto per il 2008 di circa 12.880 milioni, differenziale che rappresenta appunto il miglioramento del risparmio pubblico: al netto dell'utilizzazione di 9.314 milioni a copertura degli oneri di natura corrente recati dalla legge finanziaria 2008 eccedenti i mezzi approntati dalla legge finanziaria stessa, residua un margine di 3.566 milioni, la cui entità, tenuto conto dei fattori di segno opposto risultanti da una certa prudenza nella stima delle entrate ed invece da una incerta realizzabilità delle previsioni di riduzione di spesa, è apparsa comunque tale da consentire una ragionevole valutazione di sufficienza delle risorse stesse per la copertura degli oneri di natura corrente previsti dalla legge finanziaria.

Si è peraltro rilevato che il margine del miglioramento a legislazione vigente 2008 residuale – come già indicato, pari a 3.566 milioni – è largamente inferiore all'omologo valore determinatosi nella sessione di bilancio precedente nella misura di 18.536 milioni.

La Corte ha infine osservato che comunque, in considerazione della necessità di garantire nella massima misura possibile il percorso di miglioramento strutturale dei conti pubblici nel contesto degli obblighi assunti con l'Unione europea, sarebbe positiva una riconsiderazione dell'opportunità di utilizzare questa modalità di copertura e di procedere invece al reperimento di effettive nuove risorse a copertura delle nuove spese.

6. I decreti legislativi

Come indicato nel paragrafo introduttivo, a partire dal primo quadrimestre del 2005 le relazioni quadrimestrali sulle leggi di spesa comprendono anche l'esame dei decreti legislativi pubblicati nel medesimo periodo.

Nel corso del 2007, i decreti legislativi pubblicati sono stati complessivamente 64 (61 nel 2006 e 79 nel 2005), di cui 58 attuativi di direttive comunitarie (22 nel 2006) e soltanto 6 attuativi di leggi di delega a fronte di 39 nel 2006.

A) Decreti attuativi di leggi di delega

Ad eccezione di due, i cui oneri, complessivamente modesti, sono posti a carico della CONSOB attraverso le forme di autofinanziamento previste dalla legislazione vigente, i decreti in oggetto contengono clausole di neutralità finanziaria apposte sia a singole disposizioni sia all'intero testo.

In effetti, come risulta dalla disamina contenuta nelle relazioni quadrimestrali, cui si rinvia, in alcuni casi i provvedimenti contengono norme di carattere esclusivamente procedimentale che non determinano conseguenze finanziarie o costituiscono una mera specificazione di attività già previste a legislazione vigente o infine conferiscono potestà discrezionali, come tali vincolate sotto il profilo finanziario alle dotazioni dei relativi capitoli di bilancio. Sono state inoltre recepite le ulteriori clausole cautelative cui è stato condizionato il parere favorevole espresso dalle commissioni bilancio delle due Camere.

In linea generale, sia per quanto riguarda i decreti attuativi di leggi di delega sia quelli attuativi di direttive comunitarie, il conferimento di ulteriori funzioni ad organi già esistenti, nonostante la disposta invarianza finanziaria, può comportare qualche problema di copertura: in tali casi, infatti, il rinvio all'utilizzazione degli ordinari stanziamenti di bilancio contrasta, almeno in astratto, con la circostanza che gli stanziamenti medesimi sono ovviamente quantificati sulla base della legislazione vigente e non tengono perciò conto del nuovo eventuale onere.

Pur tenuti presenti i profili di incertezza circa l'effettiva neutralità finanziaria nel medio/lungo periodo dell'attribuzione di nuovi compiti ad organismi amministrativi già esistenti, si è comunque preso atto della formulazione sempre più cogente delle clausole di invarianza, riferite all'aggregato della finanza pubblica e non al solo bilancio dello Stato e, nei casi di utilizzazione di strutture amministrative già esistenti, all'attuazione dei compiti aggiuntivi "nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie previste dalla legislazione vigente".

B) Decreti attuativi di direttive comunitarie

Si tratta, come già indicato, di 58 decreti, alcuni dei quali presentano un contenuto normativo totalmente privo di riflessi finanziari, oppure comportano adempimenti a carico della CONSOB, che, come i precedenti, nonostante l'assenza di una clausola di neutralità finanziaria, possono rientrare nei normali compiti della Commissione; eventuali maggiori oneri potrebbero comunque essere fronteggiati mediante le fonti di autofinanziamento della Commissione stessa previste a legislazione vigente.

Nell'ambito dei decreti restanti, un primo gruppo contiene una clausola di invarianza finanziaria formulata in termini generici, senza cioè riferimento a misure compensative o all'utilizzazione di specifiche risorse disponibili a legislazione vigente.

Un secondo gruppo, più numeroso, contiene una o più clausole di invarianza formulate in termini specifici, con riferimento cioè all'obbligo di avvalersi delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Un terzo gruppo, infine, prevede disposizioni produttive di oneri, espressamente quantificati, per i quali viene indicata la modalità di copertura.

I decreti del primo gruppo comportano per la loro attuazione alcune attività della PA che nel complesso appaiono comunque rientrare nei compiti già attribuiti agli organismi competenti, cui non apportano significative modifiche.

Anche i decreti del secondo gruppo non presentano nel loro complesso significativi profili di carattere finanziario: si tratta, infatti, in massima parte di attività amministrative quali esame di requisiti, trattamento di dati, vigilanza e controllo, irrogazione di sanzioni e similari.

Prescindendo dai casi in cui taluni oneri sono posti a carico di soggetti privati anche mediante la previsione di tariffe e pur tenendo conto dell'aumento – talvolta di un certo rilievo – del numero e della complessità delle operazioni da effettuare, si può ritenere che le nuove funzioni attribuite possano in linea generale rientrare nella normale attività degli uffici esistenti senza richiedere pertanto ulteriori provviste di personale e di mezzi.

Una particolare notazione è stata riservata, nell'ambito di tali provvedimenti, al *decreto 163 del 10 agosto*, relativo all'interoperabilità del sistema ferroviario traaseuropeo, che dispone, tra l'altro, l'istituzione presso il Ministero delle infrastrutture di una nuova Direzione generale.

A seguito della presentazione di chiarimenti da parte del Governo, la Commissione bilancio Camera ha espresso un articolato parere, interamente recepito in sede di formulazione definitiva del provvedimento, finalizzato a garantire, attraverso la contestuale soppressione di altre posizioni dirigenziali, l'effettiva neutralità finanziaria della nuova struttura. E' stato inoltre opportunamente previsto – e tale previsione dovrebbe costituire un importante precedente per futuri casi analoghi – che gli schemi dei regolamenti ministeriali di esecuzione siano corredati di relazione tecnica sugli effetti finanziari delle disposizioni in essi contenuti e che siano trasmessi al Parlamento per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario.

Qualche perplessità circa l'effettiva assenza di oneri ha poi suscitato il *decreto n. 5 dell'8 gennaio*, relativo al diritto di ricongiungimento familiare: qui, infatti, le modifiche apportate alla normativa in vigore, specie per quanto concerne il ricongiungimento dei genitori di minori rifugiati, pur preso atto del numero circoscritto dei soggetti finora interessati, determinano comunque un onere aggiuntivo, per quanto presumibilmente di modesto rilievo finanziario.

I decreti che contengono disposizioni dichiaratamente onerose, ancorché poco numerosi, hanno dato luogo a numerose osservazioni.

In particolare, a proposito del *decreto n. 26 del 2 febbraio*, relativo alla ristrutturazione del quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (dalla cui attuazione – per effetto essenzialmente dell'incremento dell'aliquota di accisa sul gasolio usato come carburante, che compensa largamente le minori entrate derivanti dall'esclusione dall'accisa dei prodotti energetici impiegati in alcuni processi industriali – deriva comunque un saldo positivo per l'erario), è stato segnalato il mancato accoglimento dell'indicazione della Commissione bilancio Camera circa l'opportunità di un monitoraggio volto all'eventuale riduzione dell'accisa sul gasolio usato come carburante nel caso in cui le maggiori entrate fossero risultate eccedenti rispetto a quelle necessarie per assicurare la neutralità finanziaria del provvedimento.

Il *decreto n. 3 dell'8 gennaio*, relativo allo *status* di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, ha previsto oneri a carico del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie a copertura del riconoscimento del diritto al rilascio di permesso di soggiorno in favore dei familiari dello straniero titolare del permesso di soggiorno di lungo periodo che ne richiedano il ricongiungimento.

Premesso che la norma innova la legislazione vigente essenzialmente estendendo il diritto al rilascio del permesso alla categoria dei genitori, la quantificazione dell'onere – per quanto effettuata con criteri prudenziali in relazione alla spesa storica – appare estremamente aleatoria, in quanto la spesa storica, riguardando tipologie diverse di ricongiungimenti familiari, non è apparsa molto significativa: nel caso di specie, infatti, molti soggetti anziani potrebbero essere interessati a fruire di istituti di sicurezza sociale più avanzati di quelli esistenti nei Paesi d'origine.

Il decreto ha statuito inoltre la riduzione da sei a cinque anni del tempo minimo di permanenza regolare nel territorio dello Stato necessario per richiedere il permesso per soggiornanti di lungo periodo e la revoca del permesso di soggiorno ai medesimi soggiornanti di lungo periodo qualora lo straniero sia assente dal territorio dell'Unione per un periodo di dodici mesi consecutivi e in altre ipotesi minori.

Secondo la relazione tecnica, la riduzione di un anno del periodo di soggiorno non amplia la platea dei destinatari e comunque i risparmi derivanti dalle revoche compenserebbero eventuali maggiori oneri. L'agevolazione sopra indicata risulterebbe pertanto a costo zero.

Tale tesi non è apparsa condivisibile, in quanto la disposta riduzione determina comunque un ampliamento dei soggetti beneficiari, almeno in sede di prima applicazione, prima cioè che operi l'eventuale compensazione con future revoche.

Il *decreto n. 30 del 6 febbraio*, relativo al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, presenta anch'esso notevoli difficoltà di quantificazione degli oneri, cui si è cercato di ovviare mediante una stima prudenziale. Non si è tuttavia tenuto conto né dell'ingresso della Romania e della Bulgaria, destinato ad ampliare nettamente la platea degli interessati, né del probabile incremento nel tempo del numero dei cittadini comunitari residenti in Italia.

In adesione ad apposito rilievo formulato dalla Commissione bilancio della Camera, si è comunque provveduto ad inserire nel testo la necessaria clausola di salvaguardia.

Infine, i criteri di quantificazione degli oneri recati dal *decreto n. 49 del 6 febbraio*, relativo al regime fiscale comune applicabile alle società madri e figlie di Stati membri diversi, non sono apparsi del tutto congrui: infatti, non soltanto i dati presi a base per la valutazione degli oneri risalgono al periodo di imposta 2000, ma, nonostante la distribuzione di dividendi costituisca una tipologia di reddito soggetta a grandi oscillazioni, i dati utilizzati si riferiscono ad un unico esercizio, con i possibili conseguenti effetti distorsivi sulla quantificazione effettuata.

Nonostante l'inevitabile margine di aleatorietà delle ipotesi prese a base della quantificazione stessa e gli ulteriori elementi di incertezza connessi a quanto sopra osservato, ed in contrasto con le stesse affermazioni della relazione tecnica, gli oneri derivanti dall'attuazione del decreto sono stati configurati in termini di limite di spesa. La clausola di copertura non è stata conseguentemente corredata da un'esplicita clausola di salvaguardia, escludendo così anche il monitoraggio dell'andamento delle minori entrate.

Infine, il decreto n. *162 del 10 agosto*, relativo alla sicurezza delle ferrovie comunitarie, ha costituito, tra l'altro, l'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie, per il cui funzionamento è stata prevista l'istituzione di un apposito fondo.

Per quanto riguarda la dotazione di personale, il Governo ha assicurato che il reclutamento avverrà presso il Ministero delle infrastrutture, RFI S.p.A. ed anche presso i sistemi ferroviari regionali, escludendo espressamente che per il funzionamento a regime dell'Agenzia si proceda all'assunzione di nuovo personale. Si è al riguardo osservato che tale esclusione non è stata però fatta oggetto di specifica norma nel testo legislativo.

In merito alle modalità di copertura, si è poi rilevato che gli oneri – di carattere rigido, essendo destinati a spese di personale – non sembra possano essere limitati entro un tetto di spesa e che pertanto il testo legislativo avrebbe dovuto essere corredato da apposita clausola di salvaguardia.

PAGINA BIANCA

Tavole

Tavola 3.1

Oneri finanziari indicati dalle leggi pubblicate nel 2007

(in valori assoluti)

legge	2006		2007	2008	2009	Oneri pluriennali			Oneri permanenti (a regime)
1			102.760.000	102.760.000	102.760.000				102.760.000
9				63.000.000					
15			600.000	600.000	600.000			a)	
17			6.400.000	3.500.000	3.000.000			b)	
19			14.130	7.870	14.130				14.130
38			1.050.550.000						
40			2.500.000	56.500.000	33.500.000				33.500.000
46			28.130.000	4.430.000	4.630.000				4.630.000
64		c)	511.000.000						
111			5.121.760	5.121.760	5.121.760				5.121.760
119			720.000	560.000	720.000				720.000
123				40.000.000	40.000.000				20.000.000
127			4.319.330.408	1.902.171.240	1.913.900.000				1.890.200.000
132			386.350	380.850	386.350				386.350
133			396.975	396.975	402.945				402.945
134				23.950				d)	23.950
135			403.955	395.675	403.955				403.955
138				10.400				d)	10.400
160			500.000	500.000	500.000				
167			148.600	142.455	148.600				148.600
176			148.283.656	243.000.000	243.000.000				243.000.000
183			353.995	353.995	372.985				372.985
184			6.850	6.850	6.850				6.850
212			26.275	26.275	26.275				26.275
215				100.000.000	100.000.000	e)			
222			8.683.200.000	62.920.000	64.400.000				33.900.000
230			5.755		5.755			f)	5.755
246	125.059.000		159.458.000	149.481.925	17.383.287				13.560.000
Totale	**125.059.000**		**15.020.296.709**	**2.736.290.220**	**2.531.282.892**				**2.349.193.955**

a) A decorrere dal 2010 si provvede ai sensi dell'art. 11 comma 3 lett. d) della legge di contabilità (tab. C legge finanziaria).

b) Sulla presenza di oneri permanenti, si rinvia alle osservazioni contenute nel testo della relazione quadrimestrale gennaio - aprile.

c) L'importo non comprende Io stanziamento di 3 miliardi di euro (art. 1 c. 3) che per la sua natura di regolazione debitoria non incide sul saldo netto da finanziare.

d) Onere da sostenere ogni quattro anni.

e) A partire dal 2010, lo stanziamento è quantificato, ai sensi dell'art. 11 c. 3 lett. d) della lg. n. 468/78, nella tab. C allegata alla finanziaria annuale.

f) Onere ad anni alterni.

Tavola 3.2

Quadro riassuntivo dei mezzi di copertura 2007

(in valori assoluti)

	2006		2007	2008	2009	TOTALE	%
Fondi speciali:							
Parte corrente			73.812.885	48.837.220	54.101.132	176.751.237	0,87
c/ capitale	125.059.000		222.588.000	147.700.000	12.200.000	507.547.000	2,49
Totale fondi speciali	**125.059.000**		**296.400.885**	**196.537.220**	**66.301.132**	**684.298.237**	3,35
Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa			3.908.381.760	353.453.000	400.681.760	4.662.516.520	22,84
Nuove o maggiori entrate			10.214.630.408	1.851.300.000	1.844.300.000	13.910.230.408	68,14
Altre forme di copertura			600.883.656	335.000.000	220.000.000	1.155.883.656	5,66
Totale	**125.059.000**	*	**15.020.296.709**	**2.736.290.220**	**2.531.282.892**	**20.412.928.821**	100,00

* L'importo non comprende lo stanziamento di 3 miliardi di euro in c/capitale per il 2007 (art. 1 c. 3 della legge n. 64 del 17 maggio) che per la sua natura di regolazione debitoria non incide sul saldo netto da finanziare.

Tavola 3.3

Tipologia degli oneri finanziari indicati da leggi pubblicate nel 2007

(in valori assoluti)

legge	2006		2007		2008		2009	
	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale
1			102.760.000		102.760.000		102.760.000	
9					63.000.000			
15			600.000		600.000		600.000	
17			4.900.000	1.500.000	2.000.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000
19			14.130		7.870		14.130	
38			1.050.550.000					
40			2.500.000		56.500.000		33.500.000	
46			28.130.000		4.430.000		4.630.000	
* 64			511.000.000					
111			5.121.760		5.121.760		5.121.760	
119			720.000		560.000		720.000	
123					40.000.000		40.000.000	
** 127			2.732.730.408	705.700.000	1.891.471.240	10.700.000	1.903.200.000	10.700.000
132			386.350		380.850		386.350	
133			396.975		396.975		402.945	
134					23.950			
135			403.955		395.675		403.955	
138					10.400			
160			500.000		500.000		500.000	
167			148.600		142.455		148.600	
176			148.283.656		243.000.000		243.000.000	
183			353.995		353.995		372.985	
184			6.850		6.850		6.850	
212			26.275		26.275		26.275	
215					100.000.000		100.000.000	
222			***		***		***	
230			5.755				5.755	
246		125.059.000	9.070.000	150.388.000	13.981.925	135.500.000	17.383.287	
Totale		**125.059.000**	**4.598.608.709**	**857.588.000**	**2.525.670.220**	**147.700.000**	**2.454.682.892**	**12.200.000**

*L'importo sopra indicato non comprende lo stanziamento dall'art. 1 c. 3 (euro 3.000.000.000 per il 2007) che per la sua natura di regolazione debitoria non incide sul saldo netto da finanziare.

**Non sono inserite le quantificazioni indicate: nell'articolo 4 *bis* c. 1-2 (euro 105.000.000 per il 2007), nonché nell'art. 7 c. 1 (euro 775.900.000 per il 2007) poiché indicano, promiscuamente, sia spese di parte corrente sia spese di parte capitale.

***La legge n. 222 prevede sia spese correnti sia spese in conto capitale, senza però consentire una netta separazione delle due tipologie.

Tavola 3.4

Elenco dei decreti legislativi pubblicati nel 2007

N.	DECRETO LEGISLATIVO	DATA	G.U. n.	DATA	ATTUATIVO DI:
1	303	29/12/06	7 S.O.	10/0/07	Legge n. 262/2005
2	307	15/12/07	13	17/01/07	Legge n. 246/2005
3	311	29/12/06	26/S.O.	01/02/07	Dir. Com. 2002/91
4	3	08/01/07	24	30/01/07	Dir. Com. 2003/109
5	5	08/01/07	25	31/01/07	Dir. Com. 2003/86
6	6	26/01/07	25	31/01/07	Dir. Com. 2004/17 e 2004/18
7	11	12/01/07	39	16/02/07	Reg. CE 1236/2005
8	20	08/02/07	54	06/03/07	Dir. Com. 2004/8
9	22	02/02/07	64/S.O.	17/03/07	Dir. Com. 2004/22
10	24	25/01/07	66	20/03/07	Dir. Com. 2003/110
11	25	06/02/07	67	21/03/07	Dir. Com. 2002/14
12	26	02/02/07	68 S.O.	22/03/07	Dir. Com. 2003/96
13	28	06/02/07	70	24/03/07	Dir. Com. 2003/41
14	30	06/02/07	72	27/03/07	Dir. Com. 2004/38
15	32	02/02/07	73	28/03/07	Dir. Com. 2003/51
16	47	31/01/07	84	11/04/07	Dir. Com. 2004/68
17	48	06/02/07	85	12/04/07	Dir. Com. 2003/72
18	49	06/02/07	86	13/04/07	Dir. Com. 2003/123
19	50	02/03/07	86	13/04/07	Dir. Com. 2004/9 e 2004/10
20	51	28/03/07	94	23/04/07	Dir. Com. 2003/71
21	52	06/02/07	95	24/04/07	Dir. Com. 2003/122
22	65	26/04/07	116	21/05/07	Dir. Com. 2005/50
23	94	11/07/07	163	16/07/07	Dir. Com. 2006/7
24	109	22/06/07	172	26/07/07	Dir. Com. 2005/60
25	113	31/07/07	176	31/07/07	Legge n. 62/05
26	143	24/07/07	206	05/09/07	Dir. Com. 2004/28
27	144	02/08/07	206	05/09/07	Dir. Com. 2004/82
28	145	02/08/07	207	06/09/07	Dir. Com. 2005/29
29	146	02/08/07	207	06/09/07	Dir. Com. 2005/29
30	150	02/08/07	211	11/09/07	Dir. Com. 2004/117
31	151	25/07/07	212	12/09/07	Reg. 1/05
32	152	03/08/07	213 S.O.	13/09/07	Dir. Com. 2004/107
33	154	10/08/07	216 S.O.	17/09/07	Dir. Com. 2004/114
34	162	10/08/07	234 S.O.	08/10/07	Dir. Com. 2004/49-2004/51
35	163	10/08/07	234 S.O.	08/10/07	Dir. Com. 2004/50
36	164	17/09/07	234 S.O.	08/10/07	Dir. Com. 2004/39
37	169	12/09/07	241	16/10/07	Legge n. 80/05
38	172	04/10/07	244	19/10/07	Reg. 793/04
39	178	27/09/07	252	29/10/07	Dir. Com. 2003/89-2004/77-2005/63-2006/142
40	179	08/10/07	253	30/10/07	Legge n. 262/05
41	191	06/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2004/23
42	192	06/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2004/36
43	193	06/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2004/41
44	194	06/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2004/108
45	195	06/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2004/109
46	196	06/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2004/113

N.	DECRETO LEGISLATIVO	DATA	G.U. n.	DATA	ATTUATIVO DI:
47	197	06/11/07	261	09/11/07	Reg. 785/2004
48	198	06/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2005/14
49	199	06/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2005/19
50	200	06/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2005/28
51	201	06/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2005/32
52	202	06/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2005/35
53	203	06/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2005/65
54	204	09/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2004/80
55	205	09/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2005/33
56	206	09/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2005/36-2006/100
57	207	09/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2005/61
58	208	09/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2005/62
59	221	23/10/07	278	29/11/07	Legge n. 229/03
60	226	19/11/07	286	10/12/07	Dir. Com. 2005/81
61	229	19/11/07	289	13/12/07	Dir. Com. 2004/25
62	231	21/11/07	290	14/12/07	Dir. Com. 2005/60-2006/70
63	232	09/11/07	291	15/12/07	Dir. Com. 2003/74
64	234	19/11/07	292	17/12/07	Dir. Com. 2002/15

Capitolo V

L'ordinamento contabile

1. Premessa.
2. La classificazione di bilancio per missioni e programmi.
3. Documento di programmazione e legge finanziaria.
4. Le norme di contenimento della spesa.
5. Finanza pubblica e riforma del titolo V, parte II della Costituzione.

1. Premessa

1.1. Nelle precedenti relazioni la Corte ha ripetutamente concentrato la propria attenzione sul difficile processo di attuazione della legge di riforma del bilancio varata nel 1997. Criticità sono emerse, fra l'altro, negli strumenti di ordine conoscitivo, sia nella fase allocativa delle risorse disponibili che a consuntivo, anche per effetto della non completa attuazione di significative disposizioni della legge n. 94, intese ad assicurare il governo della finanza pubblica e la misurazione dei risultati ai fini della valutazione delle politiche pubbliche.

Da quest'ultimo punto di vista, si riscontrano significativi elementi di novità. La sessione di bilancio relativa alla manovra di finanza pubblica per il 2008 e per il triennio 2008-2010 è stata caratterizzata dalla presentazione da parte del Governo dei disegni di legge concernenti il bilancio a legislazione vigente e la legge finanziaria strutturati in modo innovativo, con riferimento alle *missioni* e, nel loro ambito, ai *programmi*, individuati mediante un impegnativo lavoro di analisi e di approfondimento svolto dalla Ragioneria generale dello Stato, d'intesa con

le Amministrazioni, in tempi obiettivamente ristretti che non hanno sempre consentito il consolidamento di scelte condivisibili.

Nel confermare la valutazione sostanzialmente positiva della decisione strategica compiuta dall'esecutivo a favore di una classificazione funzionale del bilancio decisionale, sostenuta costantemente dalla Corte sin dalla prima esperienza applicativa della legge di riforma, si sottolinea comunque l'esigenza di un progressivo affinamento dei criteri e delle metodologie di individuazione dei nuovi aggregati, sui quali si incentra ormai la decisione parlamentare, tenendo conto da un lato della necessità di seguire le linee ispiratrici della classificazione funzionale COFOG adottata a livello internazionale ed europeo; dall'altro, del prefigurato complessivo assetto ordinamentale e degli inevitabili riflessi gestionali e organizzativi sulla concreta esplicazione dell'attività amministrativa (cfr. paragrafo 2).

Sotto tale profilo, che appare il più significativo ai fini di una compiuta esplicazione delle potenzialità razionalizzatrici dell'innovazione adottata, occorre approfondire i cruciali aspetti del dimensionamento ottimale, in funzione degli obiettivi e dei risultati, dei mezzi finanziari destinati dalla decisione parlamentare al programma, nell'ambito della missione, conferendo, anche attraverso opportune modifiche legislative, un accettabile elasticità alla gestione amministrativa. Tali aspetti, più propriamente riferiti alla strumentazione generale e specifica disponibile per il controllo della finanza pubblica, richiedono un ripensamento più ampio, in particolare, sul Documento di programmazione economico-finanziaria e sulla legge finanziaria, anche alla luce del nuovo titolo V della Costituzione (cfr. paragrafo 3).

1.2. Nel nuovo contesto dei documenti contabili presentati alle Camere, particolare rilievo assume il cosiddetto *allegato conoscitivo* elaborato dalla Ragioneria generale dello Stato allo scopo di permettere sin dall'inizio della sessione di bilancio una puntuale informazione, per ciascuno dei tre anni considerati, circa le variazioni recate dal disegno di legge finanziaria alle missioni e ai programmi individuati nel bilancio a legislazione vigente.

Il documento non risulta aggiornato nel corso dell'iter parlamentare della manovra correttiva. Grazie alla collaborazione con la Ragioneria generale, comunque, la sua edizione finale, trasfusa nel nuovo bilancio 2008, viene allegata alla presente relazione (all. n. 1). Da essa emerge la conoscenza globale della manovra risultante a conclusione dell'esame parlamentare, distintamente per componente consolidata nel precedente bilancio a legislazione vigente e per

variazioni apportate con la legge finanziaria, per ciascuna missione e programma, con riferimento ai competenti Ministeri.

Va in questa sede sottolineata l'importanza della visione complessiva, con specifico riguardo all'allocazione della spesa, emergente da questo essenziale documento, che rende edotti non soltanto della composizione delle correzioni degli andamenti di finanza pubblica, ma anche dell'entità allocativa degli *stocks* precedentemente cumulati, consolidati nel bilancio a legislazione vigente.

Sembra evidente che una consapevole decisione parlamentare in materia di finanza pubblica non possa prescindere da una valorizzazione adeguata di tale strumento, nelle forme e nei tempi che una ormai non più rinviabile revisione dei regolamenti parlamentari riterrà di assumere, al fine di rendere più agevole la concentrazione dell'attenzione, in sede decisionale, sui complessivi andamenti, e non soltanto sulle variazioni, che caratterizzano gli aggregati ritenuti significativi.

1.3. L'impostazione generale conferita in senso funzionale ai disegni di legge presentati alle Camere all'inizio della sessione di bilancio, intesa ad evidenziare gli aspetti allocativi della spesa con riferimento alle missioni e ai programmi, è stata significativamente attenuata nella veste finale assunta dalla legge finanziaria n. 244 del 2007, accorpata in soli tre articoli di complessivi ben 1.193 commi, ai fini dell'approvazione mediante apposizione della questione di fiducia.

Ciò ha comportato in pratica il ritorno ad una prassi legislativa non condivisibile, oltre che sul piano della chiarezza e della stessa leggibilità dei testi normativi, anche sotto il profilo del conseguente pratico annullamento della positiva innovazione introdotta in sede di disegno di legge, che consentiva una immediata trasposizione delle disposizioni nella nuova struttura funzionale del bilancio.

Al di là degli aspetti di carattere formale, va notato, comunque, sul piano sostanziale l'emersione di profili di incoerenza, più volte stigmatizzati nelle precedenti analoghe esperienze, di numerose norme non solo con le indicazioni delle risoluzioni parlamentari di approvazione del Documento di programmazione economico-finanziaria presentato dal Governo, ma anche con la stessa disciplina che definisce il contenuto della legge finanziaria. Ci si riferisce, in particolare, all'esclusione di norme aventi carattere ordinamentale o organizzatorio prive di un rilevante contenuto di miglioramento dei saldi (art. 11, comma 3, lett.

i *bis*, legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni), nonché degli interventi a carattere localistico o microsettoriale (idem, lett. i *ter*). Il testo approvato, invece, reca ancora una volta numerosi esempi di norme di questo tipo, inserite anche all'ultimo momento in sede di redazione dei maxiemendamenti finali.

1.4. Particolare attenzione merita la tendenza, già emersa negli anni più recenti ma resa con specifica evidenza alla fine dello scorso anno, a concentrare in un provvedimento d'urgenza, inizialmente limitato alla proroga di termini in scadenza, innovazioni normative eterogenee che investono le materie più disparate, per di più esaminate in un contesto diverso dalla sessione di bilancio.

Trattasi di una tendenza che la Corte non può condividere, in quanto foriera di negativi riflessi sui conti pubblici, non garantiti adeguatamente con riferimento ai saldi significativi per gli impegni assunti con l'Unione europea, come dimostra l'esperienza del cennato "mille proroghe", che ha comportato in definitiva un peggioramento dell'indebitamento netto previsto per il 2008 di circa un miliardo.

Si pone con evidenza, al riguardo, la problematica relativa all'obbligo costituzionale di copertura, riguardato non soltanto in termini di saldo netto da finanziare, ma anche sotto il profilo, ben più rilevante sulla base degli impegni che legano il nostro Paese all'Unione europea, del fabbisogno del settore statale e dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche.

E' noto che tale profilo è stato di fatto sostanzialmente adottato nei tempi più recenti in sede di esame parlamentare della manovra correttiva annuale nella sessione di bilancio. Analoga impostazione occorre conferire alla verifica dell'obbligo di copertura in sede di esame parlamentare di tutti i provvedimenti legislativi recanti oneri per la finanza pubblica, anche al di fuori della sessione di bilancio. In tal senso, peraltro, risultano costruite le istruzioni amministrative da tempo emanate con specifica direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri a tutti i dicasteri, concernente "Indirizzi per garantire la coerenza programmatica dell'azione di Governo" (in Gazzetta ufficiale n. 22 del 28 gennaio 2005), nella quale si dispone l'adozione di una relazione tecnica *standard*, da sottoporre alle prescritta verifica della Ragioneria generale anche con riferimento agli effetti sul fabbisogno e sull'indebitamento netto.

1.5. In tale contesto, appare ineludibile e non più rinviabile un profondo ripensamento della strumentazione prevista per dare concreta attuazione, sul piano normativo, alle indicazioni derivanti dal Documento di programmazione economico-finanziaria, attraverso una razionalizzazione complessiva del sistema vigente, onde evitare la lamentata ipertrofia della legge finanziaria, punto conclusivo del processo di evidente attenuazione delle caratteristiche di consapevole programmazione riconosciute al principale strumento di correzione degli andamenti di finanza pubblica.

A tal fine, utile occasione potrebbe essere l'avvenuta introduzione della nuova struttura funzionale del bilancio decisionale: il diretto collegamento tra mezzi finanziari disponibili e finalità e azioni necessarie per conseguirle apre ampi orizzonti per sfruttarne appieno le potenzialità, anche sotto il profilo di un rapporto immediato e biunivoco con le disposizioni della legge finanziaria, dal quale emerga con evidenza l'insieme delle risorse destinate alle missioni e ai programmi.

Un convinto e condiviso sviluppo di tale impostazione finirebbe per riflettersi inevitabilmente sulla gestione, conferendole caratteristiche idonee al miglior perseguimento degli obiettivi individuati nella decisione parlamentare di bilancio e ponendo i necessari presupposti per la più efficace diffusione nel comparto pubblico della cultura dei risultati e della conseguente valutazione degli apparati.

1.6. Sotto quest'ultimo profilo, una particolare rilevanza va riconosciuta all'attività contrattuale della pubblica Amministrazione. Il profondo processo di rivisitazione normativa sopra auspicato dovrebbe attribuire specifica evidenza a tale materia, nel quadro più ampio di una razionale sistemazione dell'ordinamento contabile, anche al fine di far fronte alle evidenti discrasie via via emerse nella recente, non di rado scarsamente coordinata, evoluzione legislativa.

Il quadro normativo del settore è stato definito, come è noto, dal decreto legislativo n. 163 del 2006, in attuazione della delega contenuta nella legge n. 62 del 2005, completando l'opera di codificazione in una logica di semplificazione e di riordino della previgente legislazione, piuttosto frammentaria e non coordinata. Tuttavia, subito dopo l'entrata in vigore del predetto codice dei contratti pubblici, interventi legislativi hanno operato il rinvio dell'applicazione di talune sue disposizioni, modificandone alcune e abrogandone altre (leggi nn. 228, 248 e 296 del 2006 e d.lgs. n. 6 del 2007).

Ove si consideri anche la non ancora avvenuta[1] emanazione del regolamento di attuazione del codice, in sostituzione del precedente ancora in vigore per le parti compatibili, si delinea una situazione tuttora non chiara per taluni profili significativi, con conseguenti difficoltà non solo per gli operatori del settore, ma anche per la stessa Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. A ciò si aggiunga l'esigenza di coordinamento tra le legislazioni nazionale e regionale, sia per la parte di esclusiva competenza statale, sia per la parte di competenza regionale concorrente, ai sensi dell'art. 117 del novellato titolo V della Costituzione.

2. La classificazione di bilancio per missioni e programmi

2.1. La nuova classificazione introdotta col bilancio 2008 costituisce il primo risultato della ripresa del processo di riforma avviato con la legge n. 94 del 1997, nelle linee di risanamento della finanza pubblica quale presupposto per una duratura crescita economica e sociale. Il principale obiettivo dell'innovazione viene indicato in sede di relazione al disegno di legge di bilancio nell'esigenza di rendere più diretto il legame tra risorse stanziate e azioni perseguite dall'esecutivo, allo scopo di consentire una migliore consapevolezza delle scelte allocative annuali nel quadro di una complessiva programmazione; per tale via, si ottiene anche una maggiore trasparenza, attraverso l'individuazione di aggregati decisionali significativi della finalità perseguita (missione) e della concreta attività amministrativa ritenuta necessaria allo scopo (programma).

Nella sua impostazione generale, occorre sottolineare che la nuova struttura accoglie nella sostanza gli auspici costantemente espressi dalla Corte dei conti sin dalla prima attuazione della riforma del bilancio di cui alla legge n. 94 del 1997, intesi ad incentrare la decisione parlamentare sul profilo funzionale della spesa, in luogo di quello amministrativo che per un decennio ha focalizzato la decisione delle Camere sulle unità previsionali inserite nei centri di responsabilità.

Va comunque notato che l'innovazione va riguardata soltanto come punto di partenza di un processo di più vasta portata, le cui potenzialità di razionalizzazione della finanza pubblica

[1] Il d.P.R. in data 28.01.2008, riproposto alla Corte dei conti il 06.05.2008, è stato oggetto di richieste istruttorie da parte del competente Ufficio di controllo, in ordine a talune statuizioni e ad alcuni profili procedimentali del regolamento. Sotto quest'ultimo aspetto, in particolare, si è rilevato che i pareri degli Organi consultivi sono stati resi in tempi antecedenti alla rivisitazione del codice con il secondo decreto correttivo (d.lgs. n. 113/2007) e alla sentenza della Corte costituzionale n. 401 del 2007. Con nota in data 13 giugno 2008, l'amministrazione competente ha chiesto nuovamente il ritiro del provvedimento, al fine di adeguarne il testo.

richiedono adeguati approfondimenti e conseguenti realizzazioni, anche sul piano di non più rinviabili modifiche normative, al fine di un loro pieno e condiviso utilizzo.

2.2. In vista del perfezionamento della coerenza sistematica della classificazione per *missioni* e *programmi*, come prospettati nel bilancio dello Stato per il 2008, possono essere evidenziate alcune criticità, con riguardo ai profili ordinamentali indotti dal novellato titolo V della Costituzione ed alle direttrici di fondo che percorrono l'intero quadro delle recenti riforme amministrative.

Sotto il primo aspetto, appare opportuna una più approfondita riflessione sulla non sufficienza del solo riferimento al bilancio dello Stato a rappresentare le politiche pubbliche, che spesso si raccordano a quelle definite a livello dell'Unione europea e coinvolgono altri Enti autonomi, come quelli territoriali. Va, peraltro, sottolineato, nella recente giurisprudenza costituzionale, maturata con riguardo a specifiche forme di controllo della Corte dei conti, una diversa e più ampia visione del "bilancio dello Stato", di cui all'art. 100 Cost., che va ad estendersi "anche agli altri Enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata"[2]. Tale assunto assume strategica rilevanza in vista della concreta attuazione dei rinnovati principi costituzionali[3]. (Cfr. paragrafo 5).

Sul versante delle recenti riforme amministrative che evidenziano lo stretto nesso tra programmazione, strutture, attribuzione e gestione delle risorse, cui è ispirato anche il complessivo disegno di bilancio, appare rilevante il numero delle missioni e dei programmi ricondotti al Ministero dell'economia e delle finanze, rappresentativi di operazioni di mero trasferimento di risorse finanziarie ad altri soggetti, per il perseguimento delle finalità previste[4]. Tali aspetti si riflettono naturalmente sull'utilizzo degli indicatori, tema che richiede specifico approfondimento e condivisa e coerente applicazione. Una ulteriore specificità rivestono i

---

[2] Sent. n. 179 del 7 giugno 2007.

[3] V. *Documento conclusivo* della *Indagine conoscitiva sulle linee di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio*, XV Legislatura, Senato della Repubblica, V commissione, Resoconto sommario seduta 10 maggio 2007.

[4] Emblematici appaiono i cd. *"Programmi finanziari"*, ricondotti al ministero economia e finanze, i quali, come osservato nella *Nota introduttiva alla lettura del Bilancio dello Stato per Missioni e Programmi e glossario dei termini maggiormente ricorrenti nei documenti di finanza pubblica* (RGS, ottobre 2007), "non sono rappresentati da attività operative svolte dai competenti Centri di responsabilità amministrativa, ma costituiscono mere operazioni di trasferimento delle risorse finanziarie ai rispettivi Enti destinatari.".

programmi correlati a trasferimenti di risorse alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, attesa l'autonomia del relativo bilancio[5].

Particolarmente complessi appaiono i raccordi tra articolazioni organizzative e nuova classificazione per missioni e programmi. Sotto tale profilo, si sottolinea il carattere solo tendenziale della riorganizzazione indotta dalla nuova classificazione sulla attuale configurazione delle strutture gestionali e dei centri di responsabilità amministrativa, che non risulta adeguatamente collegata con il quadro programmatico del bilancio.

Va, infine, segnalata l' opportunità, indotta anch'essa dalla nuova classificazione del bilancio, di una ulteriore riflessione con riguardo al disegno del d.lgs. n. 300 del 1999. Tale provvedimento prefigurava che ai dipartimenti, costituiti per assicurare l'esercizio organico ed integrato delle funzioni del Ministero, fossero attribuiti di norma (art.5, comma 1), insieme ai compiti *finali* concernenti grandi aree di materie omogenee, anche i relativi compiti *strumentali* (ivi compresi quelli di indirizzo e coordinamento delle unità di gestione interne e di organizzazione e di gestione delle risorse strumentali, finanziarie ed umane ad essi attribuite)[6].

2.3. Sulla base dei documenti approvati per il 2008, emerge la necessità di un progressivo affinamento dei criteri e delle metodologie di individuazione delle missioni e, nel loro ambito, dei programmi di spesa, da porre in essere fin dalla costruzione del bilancio a legislazione vigente per il 2009, con il naturale apporto condiviso delle amministrazioni interessate.

Andrebbero sottoposte al vaglio di una approfondita analisi anzitutto le missioni, ora indicate in 34 aggregati, in taluni casi non chiaramente circoscritti. In tale fase, appare utile tener presenti da un lato la classificazione funzionale europea COFOG nel contesto del SEC'95, dall'altro le concrete finalizzazioni delle spese gestite.

Le più evidenti incongruenze emergenti dall'attuale ripartizione per missioni si possono sintetizzare come segue, a titolo esemplificativo, ferme restando le osservazioni svolte nell'analisi delle politiche pubbliche:

---

[5] Art. 13, comma 6 dPCM 9 dicembre 2002 recante la *"Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri")*

[6] Alla frequente adozione dell'affidamento, in base all'art. 4 del d.lgs. n. 279 del 1997, della gestione unificata di spese a carattere strumentale afferenti a più centri di responsabilità, è seguita, nel programma di revisione degli assetti organizzativi dei Ministeri, contenuto nella legge finanziaria per il 2007 (comma 404, lett. b), la previsione della gestione unitaria del personale e dei servizi comuni anche mediante strumenti di innovazione amministrativa e tecnologica.

- la coesistenza di due distinte missioni riguardanti la sicurezza: la *sicurezza del territorio*, inserita nella missione 5 unitamente agli oneri per la *difesa*, e la *sicurezza* della missione 7, unitamente all'*ordine pubblico*. La discrasia sembra riferibile in gran parte alla non puntuale collocazione delle spese per l'Arma dei Carabinieri;
- la collocazione della finalità della tutela dei diritti sia nella missione 24, destinata ai *diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia*, sia nella missione 27, che comprende gli oneri per *immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti*;
- l'impropria allocazione nella missione 32, *servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche*, di tutte le attività di diretta collaborazione all'opera del Ministro e di quelli inerenti ai servizi strumentali e alle attività di supporto, quali la gestione del personale, gli affari generali etc., con la conseguenza che per tali spese non viene colta la specifica finalizzazione;
- la generalizzata imputazione alla missione 33, dedicata ai *fondi da ripartire* nel corso della gestione, di tutti i fondi soggetti a ripartizione amministrativa, compresi i fondi con destinazione chiaramente finalizzata al perseguimento di missioni ben individuate, come, ad esempio, i fondi per consumi intermedi dei singoli dicasteri.

Esiste, poi, un problema di trasparenza derivante sostanzialmente dalle finalità perseguite contestualmente da spese statale e territoriale: occorre infatti considerare che la missione 3 – *relazioni finanziarie con gli Enti territoriali* – comprende una serie di trasferimenti finalizzati ad attività di competenza regionale (sanità, trasporti locali etc.). Sotto il profilo funzionale, pertanto, le risorse del bilancio destinate al finanziamento di tali attività andrebbero ad integrare quelle allocate nelle singole missioni, che rappresentano soltanto la quota parte di diretta competenza statale.

Nel presupposto che il profilo finalistico della spesa deve necessariamente assumere prevalenza in una classificazione di tipo funzionale, intesa per sua natura ad evidenziare le finalità perseguite, ponendo in secondo piano gli aspetti amministrativi, occorre, ad avviso della Corte, rivedere tale impostazione in maniera coerente con i criteri di trasparenza accolti anche in sede internazionale ed europea, sulla base dello schema COFOG nell'ambito del sistema europeo dei conti SEC'95.

Analogamente, andrebbe perseguito il più idoneo adeguamento dei programmi nell'ambito delle missioni, tenendo conto anche dell'opportunità di un loro dimensionamento ad un livello significativo e, ove possibile,non eccessivamente elevato.

2.4. La modifica strutturale ha comportato una consistente riduzione del numero delle unità oggetto di approvazione parlamentare nel bilancio sottoposto alla decisione parlamentare, che ha riguardato il livello "macroaggregati", nell'ambito di ciascun "programma" in cui vengono ripartite le "missioni" del nuovo bilancio: per il 2008 entrato ormai in gestione, l'approvazione parlamentare - concernente, come è noto, l'indicazione previsionale o di stima per le entrate e il limite giuridicamente invalicabile, in termini sia di competenza (impegni) che di cassa (pagamenti), per le spese - riguarda n. 60 unità per le entrate e n. 634 unità per le spese, rispetto alle n. 168 e alle n. 1.502 del 2007.

La situazione iniziale del bilancio dello Stato per i due esercizi considerati è sintetizzata nel prospetto allegato (all. n. 2), distintamente per stato di previsione.

Va precisato che, mentre nel 2007 le unità di voto si riferiscono all'aggregato che individua la natura della spesa nell'ambito del macroaggregato (quarto livello della sequenza *centro di responsabilità amministrativa - titolo - macroaggregato - unità*), nel 2008 esse riguardano il macroaggregato (terzo livello nell'ambito della sequenza *missione - programma – macroaggregato)*, ovviamente per ciascuno stato di previsione. E' quest'ultima la struttura del bilancio decisionale a decorrere dal 2008.

2.5. Per quanto concerne il bilancio gestionale, trasmesso come allegato informativo alle Camere, si è verificato un fenomeno inverso, in quanto le unità elementari, i capitoli, sono numericamente aumentati, dal lato della spesa, da n, 3.206 a n. 4.987, in relazione all'esigenza di una loro ripartizione tra i programmi nell'ambito delle missioni. Per le entrate, il loro numero è pressoché rimasto invariato, passando da 305 a 306.

La struttura espositiva innovata segue la ripartizione della spesa, nell'ambito di ciascuno stato di previsione, per *missioni, programmi, macroaggregati, centri di responsabilità amministrativa, capitoli.*

La profonda modifica intervenuta in senso funzionale, da raccordare con la classificazione europea COFOG, non dovrebbe essere irrilevante sul piano della concreta gestione, con particolare riferimento alla elesticità del bilancio. E' nota, infetti, la caratteristica di estrema rigidità che caratterizza la spesa, con una percentuale di oneri incomprimibili annualmente superiore al 95 per cento del totale.

Tale rigidità si basa sostanzialmente sull'analisi della componente legislativa, i cosidetti *fattori legislativi* (legge che determina il *quantum* oltre che l'*an*) e *oneri inderogabili* (legge che determina i parametri di quantificazione dell'onere), ai quali si aggiungono le spese in qualche modo vincolate facenti parte del *fabbisogno* (oneri non determinati nel *quantum* dalla legge). In altri termini, la flessibilità della gestione viene limitata dalla preventiva esclusione della componente legislativamente o contrattualmente vincolata, che in quanto tale viene considerata intangibile anche ai fini di eventuali aggiustamenti nel corso della gestione in funzione di un più efficace perseguimento degli obiettivi.

Tuttavia, l'intervenuta modifica in senso funzionale, oltre che per conferire al bilancio maggiore trasparenza delle scelte allocative e migliore leggibilità e chiarezza, è stata adottata, come risulta dai documenti e dagli interventi dell'autorità politica, anche per migliorare la capacità dell'amministrazione di raggiungere gli obiettivi definiti. Conseguentemente, appare indispensabile assumere tutte le iniziative idonee a conferire alla gestione del bilancio un grado di elasticità che consenta, in coerenza con la nuova struttura, un più agevole perseguimento degli obiettivi e dei risultati, nel rispetto delle decisioni allocative decise dal Parlamento.

L'elasticità gestionale del bilancio ha interessato sinora spese non vincolate per legge o per contratto, inserite nel cosiddetto fabbisogno discrezionale, sulle quali è possibile operare variazioni compensative, demandate generalmente a decreti ministeriali, nel presupposto che le leggi sostanziali di supporto delle autorizzazioni di spesa, ovvero le obbligazioni contratte, costituissero elementi sufficienti per la sussistenza del carattere di intangibilità degli oneri.

La conferma di tale impostazione potrebbe comportare l'impossibilità di incidere significativamente sull'attuale rigidità della spesa, senza utilizzare appieno le potenzialità implicite nell'avvenuta elevazione del livello del vincolo parlamentare. Sembra invece opportuno approfondire il tema dei rapporti tra decisione di bilancio e precedente normativa sostanziale di supporto dell'autorizzazione di spesa, nella prospettiva di conferire concreta valenza di programmazione operativa alle scelte operate nel dimensionamento delle risorse destinate ai programmi nell'ambito delle missioni annualmente individuate.

2.6. Particolare attenzione merita, con riferimento alla flessibilità del bilancio nel corso della gestione, l'esperienza maturata per effetto del comma 507 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007, il cui secondo anno di applicazione è quello in corso. Tale norma, come è noto, anticipando in qualche modo la "filosofia" sottesa alle contestuali disposizioni sulla

revisione della spesa (*spending review*), ha proceduto ad accantonamenti lineari di spesa, demandando alle singole amministrazioni l'individuazione di eventuali compensazioni sostitutive che li rendessero disponibili per la gestione.

A prescindere da ogni valutazione sui risultati di tale norma con riferimento alla gestione, oggetto di analisi in altra parte della presente relazione, va qui sottolineato l'aspetto innovativo da essa scaturente: per la prima volta, viene affidata all'esecutivo la possibilità di procedere a variazioni amministrative di bilancio riguardanti anche oneri legislativamente predeterminati, i cosiddetti fattori legislativi[7]. Si è, in tal modo, ampliato enormemente lo spazio di flessibilità gestionale, sia pure in funzione di una mera riduzione della spesa piuttosto che per il più agevole raggiungimento degli obiettivi. E' bene ricordare, tuttavia, che tale flessibilità, considerando anche i detti fattori legislativi, secondo valutazioni della Ragioneria generale dello Stato, riguarda una quota intorno all'8 per cento della spesa finale.

Non si può, a questo punto, escludere *a priori*, in sede di approfondimenti in materia, l'ipotesi di un generalizzato e strutturale ampliamento anche per tale via dell'elasticità gestionale del bilancio, allo scopo di meglio perseguire quest'ultima importante finalità.

Va da sé che, in sede di riforma dell'ordinamento contabile, rimane da approfondire il bilanciamento tra l'esigenza di un recupero di flessibilità gestionale delle risorse di bilancio (in relazione anche all'art. 97 Cost.), e la necessità del rispetto della volontà parlamentare manifestata nella legislazione di spesa (art. 81 Cost.).

2.7. Si rammenta, in proposito, l'avvenuta riconduzione, a partire dal bilancio di previsione per il 2007, sotto un unico capitolo (cosiddetto capitolo aggregato o capitolone) di spese appartenenti alla stessa unità previsionale di base aventi la medesima classificazione economica. Non risultano evidenziati, allo stato, gli effetti di tale innovazione in termini di flessibilità del bilancio o di contenimento delle spese, in quanto l'effettiva gestione si è in concreto svolta sugli specifici piani di gestione conseguentemente istituiti e sostanzialmente equiparabili ad articoli.

In tal modo, sembrano confermate le perplessità avanzate dalla Corte nella precedente relazione: la suddivisione dei capitoli aggregati in un elevato numero di articoli, che solo in taluni casi corrispondono alla denominazione dei capitoli preesistenti nel bilancio del

[7] La possibilità di variazioni amministrative concernenti anche fattori legislativi è stata recentemente disposta anche dall'art. 5, comma 3, del decreto legge n. 93 del 2008, in corso di conversione.

precedente esercizio, non appare chiara nelle sue finalità, se cioè si tratti, come per i piani gestionali, di una mera ripartizione a fini conoscitivi, ovvero se, forzando il dato normativo in base al quale il capitolo costituisce l'unità elementare del bilancio amministrativo, anche l'articolo venga a rappresentare nel nuovo sistema un limite, sia pure attenuato, al concreto utilizzo delle risorse.

In ogni caso, gli eventuali e non dimostrati vantaggi derivanti dalla maggiore flessibilità gestionale connessa ai capitoli aggregati risulterebbero ottenuti a scapito della chiarezza e della trasparenza della stessa impostazione dei documenti contabili.

In concreto, nel rispetto del principio di simmetria fra consuntivo e preventivo e dei criteri di trasparenza e leggibilità dei documenti contabili, i decreti di accertamento dei residui presentati per i capitoli aggregati contengono, in allegato, l'esposizione degli articoli che li compongono. Si dà in tal modo atto degli stanziamenti e della gestione delle spese con riferimento a ciascun articolo, evidenziando anche l'eventuale presenza di eccedenze a quest'ultimo livello, spesso compensate all'interno del capitolo, con ciò evitando il ricorso alle formali procedure di sanatoria.

2.8. Un aspetto non secondario delle rilevanti modifiche introdotte nei documenti di bilancio è costituito dalla recente presentazione da parte delle amministrazioni delle Note preliminari aggiornate sulla base della manovra correttiva approvata dal Parlamento. Per la prima volta, viene reso disponibile all'inizio dell'esercizio finanziario il piano di azione dei dicasteri, con riferimento alle effettive disponibilità di bilancio. L'apprezzabile novità non riguarda, tuttavia, lo stato di previsione dell'entrata, per il quale si rappresenta analoga esigenza, resa più incisiva dalle significative variazioni apportate nella sessione di bilancio.

Una sempre più puntuale ed esaustiva redazione di tali Note aggiornate, nelle linee di massima trasparenza della programmazione annuale dell'azione amministrativa, costituisce premessa indispensabile per la complessiva razionalizzazione del processo di bilancio.

A tal fine, si auspica per il futuro l'introduzione generalizzata nella loro elaborazione di elementi di raffronto con le risultanze degli ultimi esercizi consuntivati e, ove disponibile, del preconsuntivo dell'esercizio precedente, al fine di fornire un quadro compiuto dello sviluppo della programmazione dell'azione amministrativa, ad ulteriore supporto delle scelte operate per l'esercizio interessato.

Al riguardo, la Corte non può non sottolineare l'esigenza di una semplificazione dell'attuale disciplina del procedimento e dei contenuti delle Note preliminari, che presenta, allo stato, sovrapposizioni, incoerenze e aggravi operativi connessi alle plurime finalizzazioni del documento, con conseguente attenuazione della concreta utilità di tale fondamentale adempimento.

2.9. Sul piano normativo, la nuova struttura funzionale deve necessariamente trovare spazio nell'ambito della più ampia revisione della disciplina contabile del bilancio dello Stato. Sembra, infatti, necessario por mano ad un conseguente adeguamento alla realtà sia della legge base n. 468 del 1978 e successive modificazioni e integrazioni, sia del decreto legislativo n. 279 del 1997, di attuazione della legge di riforma n. 94 del 1997.

Tale esigenza si manifesta con riferimento, ad esempio, allo stretto collegamento sancito tra unità previsionali oggetto di approvazione parlamentare e "unico" centro di responsabilità amministrativa (art. 2, comma 2, legge n. 468/1978 e art. 1, comma 1, d.lgs. n. 279/1997), circostanza che non si verifica più, a decorrere dall'esercizio in corso, per gran parte dei macroaggregati, nuove unità di voto; alla carenza di riferimenti a programmi "trasversali", affidati a più dicasteri (art. 4 bis legge n. 468); alla conferma o alla revisione del criterio distintivo tra unità di voto di parte corrente e di conto capitale, in relazione all'esigenza prioritaria di conseguire gli obiettivi del programma (art. 6, comma 2, lett. b legge n. 468/1978); alla nuova impostazione del disegno di legge finanziaria per missioni e programmi e al suo coerente collegamento con il novellato bilancio a legislazione vigente (art. 11 legge n. 468/1978); all'esigenza condivisa di delimitare in maniera più incisiva il contenuto della legge finanziaria, soprattutto con riguardo alla già prevista ma inefficace esclusione di taluni interventi in gran parte generatori del suo lamentato carattere di legge *omnibus* (art. 11, comma 3, lett. i, legge n. 468/1978).

Tuttavia, al di là del necessario recepimento delle rilevanti innovazioni introdotte, l'auspicata revisione normativa potrebbe fornire l'occasione per affrontare le più ampie problematiche precedentemente accennate, quali il più stringente collegamento tra bilancio a legislazione vigente e legge finanziaria e quello di conferire un grado di elasticità gestionale idoneo al miglior perseguimento degli obiettivi e dei risultati.

2.10. Altro cruciale punto da rivedere è quello attinente alla responsabilità della gestione, con riferimento sia al macroaggregato in seno al programma, sia al programma stesso nel suo insieme. Sotto il primo profilo, non vi è dubbio che la ripartizione gestionale del macroaggregato, e a maggior ragione del programma, tra diversi centri di responsabilità amministrativa, in alcuni casi di diversi ministeri, comporta rilevanti problemi di coordinamento e pone l'esigenza di individuare un responsabile unico che risponda del grado di raggiungimento degli obiettivi e, quindi, dei risultati.

I cosiddetti *programmi trasversali* riguardano, infatti, più centri di responsabilità amministrativa, solitamente all'interno di uno stesso Ministero[8], per lo svolgimento di specifiche attività concorrenti al raggiungimento di obiettivi comuni. La figura del "*coordinatore di programma*" di cui alla circolare n. 21 del 5 giugno 2007 del Ministero dell'economia e delle finanze, ha il compito di razionalizzare l'impiego delle risorse disponibili nell'ambito di ogni Ministero, mediante l'intervento del Ministro o di un suo delegato. La visione unitaria delle risorse relative ad ogni singolo programma va a confrontarsi con l'esigenza di preservare l'osservanza del principio della distinzione dei ruoli riservati al vertice politico e alla dirigenza.

In relazione a tali aspetti, la Corte ha più volte richiamato l'attenzione sulla non completa applicazione di talune innovazioni apportate dalla riforma del bilancio operata dalla legge n. 94 del 1997, miranti a porre rimedio alle discrasie derivanti dall'attuazione di politiche che superano i profili organizzativi delle singole amministrazioni[9]. La tematica, a maggior ragione dopo le recenti modifiche della classificazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi, deve dunque indurre a superare eccessive rigidità organizzative, in vista di soluzioni ispirate a principi di maggiore flessibilità, valorizzando ulteriormente la natura programmatica dei bilanci e degli strumenti allocativi delle risorse e di verifica del loro utilizzo.

---

[8] Mentre le missioni possono essere ministeriali o trasversali a più dicasteri (interministeriali) – i programmi rappresentano "aggregati omogenei di attività svolte all'interno di ogni singolo Ministero, allo scopo di perseguire obiettivi ben definiti nell'ambito delle finalità istituzionali, riconosciute al dicastero competente". I programmi individuati sono dunque tendenzialmente specifici ed *interni* a ciascuna amministrazione. Solo in taluni limitati casi, sono condivisi tra più amministrazioni.

[9] Va ricordato, in proposito, che l'art.6 di tale legge prevedeva che fossero emanate norme regolamentari per il finanziamento e la gestione di programmi comuni a più amministrazioni, anche attraverso la confluenza, in un unico fondo, degli stanziamento autorizzati nello stato di previsione delle singole amministrazioni, la semplificazione e l'accelerazione delle procedure contabili. Parallela la previsione di cui al comma 3 dell'art. 16 del d.lgs. n. 165 del 2001, intesa a consentire il conferimento e l'esercizio dei compiti e dei poteri dirigenziali a dirigenti preposti a strutture organizzative comuni a più amministrazioni pubbliche, ovvero per l'attuazione di particolari programmi, progetti o gestioni.

2.11. Nella visione prospettica di un razionale complessivo adeguamento normativo, l'innovazione introdotta a decorrere dal 2008 non può che svilupparsi lungo due direttrici di fondo: da un lato, l'azione indotta di riorganizzazione intesa a far coincidere tendenzialmente le strutture gestionali o centri di responsabilità amministrativa con i programmi individuati; dall'altro, una ulteriore evoluzione della struttura del bilancio intesa a concentrare la decisione parlamentare sul programma, vero fulcro della scelta allocativa, piuttosto che sul macroaggregato che lo compone e che costituisce, in definitiva, lo strumento per l'analisi economica della spesa destinata al programma.

Sotto il primo profilo, si sottolinea il carattere meramente tendenziale della riorganizzazione indotta, in quanto l'aspetto gestionale in funzione dei programmi individuati nel bilancio costituisce soltanto uno degli elementi di valutazione per prospettare coerenti variazioni della struttura amministrativa.

Con riguardo all'ulteriore evoluzione della scelta allocativa, si ritiene che essa sia la sola coerente con i principi ispiratori dell'innovazione introdotta. Ciò non esclude l'esigenza di pervenire ad essa con gradualità in un adeguato arco temporale, idoneo all'attivazione di meccanismi e strumentazioni tali da consentire il superamento delle comprensibili perplessità connesse al più elevato livello della decisione parlamentare e al conseguente maggior grado di responsabilizzazione dell'esecutivo, in analogia, peraltro, con recenti esperienze di Paesi a noi vicini (cfr. l'esperienza francese della *loi organique relative aux lois de finances – LOLF,* n. 692 del 2001).

2.12. In tale contesto non può essere omesso un cenno all'esigenza di adeguamento dei regolamenti parlamentari con riguardo alla sessione di bilancio.

E' noto che nelle competenti sedi istituzionali la problematica di una razionalizzazione complessiva delle procedure vigenti, al fine di conferire all'esame delle Camere maggiore efficienza e di limitare, nel contempo, il pericolo di deviazioni e anomalie in ciascuno dei diversi momenti di analisi e di approfondimento previsti, è stata da tempo posta all'ordine del giorno, senza risultati apprezzabili.

Trattasi di temi di particolare complessità, che investono direttamente le prerogative di fondo della funzione legislativa e che naturalmente si acuiscono in occasione dell'*iter* parlamentare di documenti fondamentali e "privilegiati" come quelli di bilancio. Basti por

mente al tema dei confini concernenti l'emendabilità per avere contezza delle delicate implicazioni sottese alle diverse posizioni sull'argomento.

La Corte non può che limitarsi ad auspicare, in proposito, una condivisa revisione degli attuali regolamenti delle Assemblee, anche in funzione delle innovazioni intervenute e di quelle che si prospettano.

2.13. Merita apprezzamento, infine, l'iniziativa assunta dal Ministero dell'economia e delle finanze circa la presentazione, in sede di rendiconto 2007, di apposite Note preliminari da parte delle amministrazioni, a chiusura del ciclo avviato al momento della presentazione del disegno di legge di bilancio a legislazione vigente e proseguito con l'aggiornamento delle Note all'inizio del 2008, dopo l'approvazione della manovra correttiva e il varo del nuovo bilancio.

L'iniziativa si inquadra nel processo di razionalizzazione dei documenti di bilancio e di maggiore trasparenza nella programmazione operativa delle amministrazioni, da tempo avviato con il rilevante apporto della Ragioneria generale, processo che ha avuto un punto di svolta importante con la circolare n. 18 del 2006 sulle previsioni di bilancio per il 2007 e per il triennio 2007-2009. In tale occasione, la piena valorizzazione delle Note preliminari come strumento di programmazione è stata inserita nel più ampio contesto che comprende la definizione generale degli obiettivi strategici, la verifica delle compatibilità con i vincoli di finanza pubblica, il varo della manovra correttiva e l'emanazione delle direttive da parte del Presidente del Consiglio e dei Ministri interessati.

La recente circolare n. 11 del 19 marzo 2008, concernente il rendiconto 2007, ha formalizzato tale impostazione, suggerendo alle amministrazioni anche opportune linee guida per l'elaborazione delle rispettive Note preliminari da parte dei Servizi di controllo interno, i quali fungono come centro di coordinamento per l'intera Amministrazione. Ad essi viene demandato anche il compito di individuare ed elaborare idonei indicatori, di tipo sia quantitativo che qualitativo, che misurino la *performance* della gestione in relazione agli obiettivi.

Devesi in proposito rappresentare che la prima applicazione di tali importanti indicazioni in via generale non ha risposto alle attese che in misura limitata, con rare eccezioni. L'innovazione va, tuttavia, sostenuta in ogni sede, corrispondendo essa ad effettive esigenze di trasparenza e di razionalizzazione dei documenti di finanza pubblica. Si auspica, pertanto, un sempre maggiore impegno da parte dei soggetti interessati nel migliorare la puntualità e la significatività di tali fondamentali documenti.

2.14. Un riferimento, infine, appare necessario alle innovazioni introdotte nel bilancio di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2008, con particolare riguardo alla rilevanza, alla significatività e alle implicazioni delle modifiche rispetto al precedente bilancio. L'argomento ha costituito oggetto di specifica indagine da parte dell'Ufficio di controllo sulla gestione dei Ministeri economico finanziari, deliberata dalla Sezione del controllo il 13 giugno scorso.

Le principali osservazioni formulate a conclusione dell'indagine sostanzialmente riguardano la decisa riduzione del numero di unità previsionali di base del Titolo II, con tutti i problemi che ciò comporta ai fini dell'imputazione della relativa responsabilità gestionale. Nessuna revisione è stata operata, invece, per quanto riguarda le unità primarie del bilancio amministrativo (capitoli/articoli), lasciando, fra l'altro, in piedi l'accorpamento in un unico capitolo promiscuo riferito ad entrate varie ed eventuali – contraddittoriamente classificate come ricorrenti solo in ragione dell'affidabilità statistica finora riscontrata – di proventi, con una previsione di gettito per circa 2,4 miliardi, per i quali continua, così, ad essere impossibile qualsiasi serio monitoraggio.

Le altre osservazioni si riferiscono, da un lato, alla mancata introduzione di voci di bilancio che consentano di rilevare a consuntivo gli effetti di gettito associati ai provvedimenti assunti nel contesto delle manovre di finanza pubblica e, dall'altra, ma con riferimento al bilancio della spesa, alla mancata evidenziazione di una serie di funzioni finalizzate all'acquisizione delle entrate.

Sulla base dei risultati dell'analisi svolta e sopra riepilogati, la Corte ha raccomandato, fra l'altro, all'amministrazione di:

1) **rivedere** la classificazione dei capitoli/articoli fra entrate ricorrenti e non ricorrenti sulla base di una più attenta considerazione del carattere strutturale o meno del provento, e/o del carattere straordinario o meno del gettito consuntivato negli ultimi esercizi e risolvendo la specifica questione della UPB 2.1.2.3 – contributi vari e altre entrate eventuali e diverse, impropriamente imputata nella sua interezza alle entrate ricorrenti.

2) **rivedere** il quadro di classificazione del bilancio per assicurare che ad una sola UPB corrisponda un unico Centro di responsabilità e per renderne l'articolazione più funzionale al monitoraggio dei risultati dei programmi e degli interventi, anche attraverso la disaggregazione dei capitoli promiscui, e ripulendolo dalle voci che si riferiscono a fonti di gettito non più attuali.

3) formulare le previsioni anche per quei capitoli/articoli che, pur non riguardando entrate riassegnabili alla spesa, sono iscritti per memoria o a zero nel bilancio di previsione e per i quali, tuttavia, a consuntivo si registrano sistematicamente entrate anche di una certa rilevanza, di cui si deve tener conto nella stima delle previsioni per l'anno successivo.

4) sistematicamente verificare la possibilità di rivedere la classificazione delle voci di bilancio in modo da favorire il riscontro delle variazioni di gettito stimate in sede di approvazione delle manovre di finanza pubblica, eventualmente istituendo nuovi capitoli/articoli, o codici tributo.

5) distintamente esplicitare la spesa relativa a ciascuna delle diverse funzioni del sistema della fiscalità, inopportunamente raggruppate nel bilancio per il 2008 (gestione dei tributi; servizi fiscali ai cittadini, alle imprese ed agli Enti territoriali; gestione e manutenzione del demanio e del patrimonio, la gestione dei proventi derivanti dal gioco, ecc.).

3. Documento di programmazione e legge finanziaria

3.1. La relazione della Corte sul precedente rendiconto ha avuto modo di soffermarsi ampiamente sui principali strumenti previsti dall'ordinamento per il governo della finanza pubblica. Le considerazioni svolte in quella occasione conservano la loro piena validità anche alla luce delle innovazioni intervenute. Può essere utile, comunque, richiamarne in questa sede il contenuto di fondo, anche in funzione della notata esigenza di por mano ad una revisione complessiva della legislazione in materia.

Con riferimento alle conclusioni dell'indagine conoscitiva svolta in sede di Commissioni riunite bilancio di Camera e Senato, si auspicava una valorizzazione del Documento di programmazione economico-finanziaria quale strumento per una più razionale organizzazione della sessione di bilancio, meglio focalizzando gli interventi demandati alla legge finanziaria e indicando i provvedimenti collegati funzionali alla manovra, distintamente per settori di intervento. Da qui l'esigenza di pervenire nel Documento ad analisi disaggregate per comparti istituzionali degli andamenti tendenziali e programmatici. Nel contempo, si palesava la necessità di una più stretta corrispondenza tra Documento di programmazione e legge finanziaria, anche attraverso un avvicinamento dei tempi di presentazione del primo a quelli della seconda.

Quanto alla legge finanziaria, dopo un'analisi del già notato fenomeno della sua ormai strutturale anomalia nel panorama legislativo del Paese e delle conseguenti distorsioni indotte nella stessa attività parlamentare di produzione normativa, la Corte sottolineava l'assoluta esigenza di garantire il rispetto delle regole adottate e di evitare l'approvazione dell'intero provvedimento strumentalmente trasfuso in un unico articolo, disattendendo sostanzialmente il disegno normativo sancito a livello costituzionale che prescrive l'approvazione delle leggi con votazioni per ciascun articolo e, separatamente, nel loro complesso.

Le considerazioni in tale sede svolte vanno integralmente confermate. In particolare, non può essere accolta come soluzione accettabile il già notato confezionamento del maxiemendamento finale, trasfuso nella finanziaria 2008 in tre articoli, anziché in uno: restano del tutto inalterate le negative valutazioni sull'anomalia e sulle distorsioni indotte da siffatta consuetudine.

3.2. Nelle conclusioni della predetta indagine conoscitiva si rinviene un aspetto che merita di essere sottolineato: lo scarsissimo spazio decisionale riservato al bilancio a legislazione vigente, con la conseguente impossibilità di dimensionare in tale sede i fattori inerziali che agiscono sulla spesa consolidata, impedendo di fatto il recupero di margini di manovra per una diversa allocazione delle risorse disponibili.

Trattasi di un aspetto cruciale della problematica complessiva intesa al perseguimento di una più razionale ed efficace strumentazione sottesa alla manovra di finanza pubblica, anche come conseguenza sia della verifica del livello di efficienza dell'utilizzo delle risorse per ciascun settore, in cui si sostanzia la *spending review* avviata con la finanziaria 2007, sia del più chiaro collegamento tra finalità, obiettivi e risorse, quale presupposto per la valutazione dei risultati in sede di controllo di gestione, emergente dalla modifica strutturale in senso funzionale del bilancio.

In proposito, le stesse più volte richiamate conclusioni evidenziano l'esigenza di recuperare le potenzialità del bilancio a legislazione vigente come strumento decisionale, verificando in che misura debbano ritenersi effettivamente insuperabili i vincoli riconducibili al cosiddetto fattore legislativo.

La Corte non può che apprezzare tale esigenza, come si auspicava anche nel precedente punto 2.5, ritenendola essenziale elemento per la costruzione di una condivisa riforma della legislazione contabile a conclusione del necessario processo di approfondimento. Vanno,

tuttavia, richiamati i delicati profili connessi con il sistema normativo di base, in particolare con il carattere meramente formale conferito alla legge di bilancio dall'art. 81, terzo comma, della Costituzione, che sembra ostativo per un'allocazione delle risorse, in sede di bilancio a legislazione vigente, diversa da quella risultante da una puntuale applicazione della legislazione in essere.

Più opportunamente, il problema andrebbe affrontato sul piano della concreta gestione del bilancio, allargando con le dovute cautele gli spazi di azione demandati al responsabile del processo di perseguimento degli obiettivi definiti dal legislatore in sede di decisione di bilancio, mediante la determinazione dei limiti di impegnabilità e di erogabilità delle risorse finanziarie destinate al programma nell'ambito della missione interessata.

In tale sede, e – come si accennava – nella prospettiva dell'elevazione dell'unità di voto parlamentare a livello di programma, gli approfondimenti potranno contemperare le esigenze di maggiore flessibilità gestionale con la salvaguardia della volontà del legislatore espressa con la legge di autorizzazione di spesa, successivamente confluita nello stanziamento approvato con legge di bilancio, allo scopo di consentire un ottimale perseguimento degli obiettivi e dei risultati programmati.

3.3. Le innovazioni che si prospettano non possono che perseguire in maniera decisa l'obiettivo di una effettiva armonizzazione dei bilanci pubblici, sia sotto il profilo contenutistico, sia sotto quello dei tempi di approvazione delle rispettive manovre di bilancio.

L'esigenza di linee guida omogenee e coerenti nella costruzione dei documenti contabili di tutti gli Enti della pubblica Amministrazione, nelle diverse fasi del complesso processo di bilancio, appare la premessa indispensabile per pervenire ad un consolidamento dei conti trasparente e significativo, anche ai fini di un più agevole allineamento ai criteri dell'Unione europea.

Sotto il profilo temporale, occorre por mano con sollecitudine ad una razionalizzazione dei tempi di approvazione dei bilanci dei vari Enti pubblici, attualmente tutti tenuti a rispettare il termine ultimo del 31 dicembre dell'anno precedente all'esercizio di riferimento, stesso termine di approvazione della legge finanziaria. Alle conseguenti evidenti difficoltà di coordinamento si è fatto sinora fronte con slittamenti necessitati dei termini, disposti spesso con la stessa manovra correttiva, ovvero con ricorso all'esercizio provvisorio da parte degli Enti, onde tener conto

delle disposizioni della legge finanziaria, con indubbi negativi riflessi sull'attività amministrativa.

Una soluzione potrebbe rinvenirsi in un congruo anticipo del varo della manovra correttiva da parte del Parlamento, conseguente eventualmente ad una correlata revisione dei termini di presentazione da parte del Governo.

3.4. Nel contesto della complessiva riforma della legge di contabilità pubblica, emerge l'urgenza di tener conto dell'evoluzione intervenuta sia sul piano istituzionale, sia con riguardo ai più idonei sistemi di rilevazione e di rappresentazione dei fenomeni amministrativi, ormai consolidati sul piano europeo e, più in generale, internazionale.

Sotto il primo profilo, è stata sottolineata l'esigenza di por mano, a distanza di diversi anni dall'introduzione del nuovo titolo V della Costituzione, alla definizione di specifica legge organica sui rapporti finanziari con le autonomie territoriali, che dia concreta attuazione anche al federalismo fiscale, nell'ambito della visione strategica derivante dai vincoli contratti con l'Unione europea e del conseguente patto di stabilità interno.

Quanto alle prospettive di evoluzione tendenziale dei sistemi contabili pubblici verso un graduale recepimento di una visione economica del fenomeno amministrativo, i tempi appaiono ormai maturi per affrontare le problematiche connesse a una più razionale impostazione del vincolo di bilancio da sottoporre all'approvazione parlamentare. In un sistema organicamente coerente, tale vincolo non dovrebbe discostarsi dalle regole contabili del Sistema europeo dei conti, basato sulla competenza economica, con gli aggiustamenti imposti dalle peculiarità del comparto pubblico.

Questo processo evolutivo appare in linea con le chiare tendenze emergenti in sede internazionale. La mutazione dei sistemi contabili pubblici verso la competenza economica appare, al momento, generalizzata. Taluni Paesi, non solo anglosassoni, hanno da tempo accolto tale criterio come vincolo giuridico alla gestione, sostituendolo al criterio della cassa o a quello delle obbligazioni; altri lo hanno assunto per ora solo a titolo di indirizzo gestionale. Tra questi ultimi, va citato il caso della Francia, il cui "nuovo" bilancio, in gestione a partire dal 1° gennaio 2006 in base alla legge organica del 2001, affianca al tradizionale vincolo della cassa quello delle obbligazioni (competenza giuridica), avviando la rilevazione della competenza economica come vera e propria contabilità di esercizio.

3.5. Altro aspetto da rivedere appare quello di conferire evidenza sistematica ai rapporti attuali e futuri tra bilancio e conto economico delle amministrazioni pubbliche, in attesa di pervenire ad una diretta trasposizione dei dati consuntivi nella contabilità nazionale quale effetto dell'accoglimento del criterio della competenza economica cui si faceva cenno al punto precedente.

Il problema riveste particolare rilevanza ai fini della generale trasparenza dei documenti di finanza pubblica, con specifico riferimento ai criteri e alle metodologie di costruzione dei quadri tendenziale e programmatico di finanza pubblica, sui quali vengono dimensionati, in definitiva, i provvedimenti normativi e gli atti di gestione ai fini del perseguimento degli obiettivi convenuti in sede comunitaria.

La precedente osservazione si rivela essenziale in sede consuntiva, ai fini di una compiuta valutazione dei documenti relativi al rendiconto, i cui dati confluiscono nel conto economico dello Stato, quale componente del conto economico delle amministrazioni pubbliche. In proposito, la Corte da tempo ha auspicato la presentazione quantomeno di un allegato tecnico che chiarisca il passaggio tra i dati del conto del bilancio e i dati risultanti dal conto economico stesso, tuttora non reso di pubblico dominio. Tale situazione di non sufficiente trasparenza è rimasta purtroppo invariata.

Più in generale, si rappresenta ancora una volta l'esigenza di pervenire in maniera generalizzata ad un permanente e strutturale collegamento tra documenti di bilancio, conto del settore statale e conto economico delle amministrazioni pubbliche, mediante la necessaria integrazione, anche negli elementi di dettaglio, degli attuali atti che caratterizzano la loro presentazione. L'adozione convinta di questo adempimento da parte della amministrazioni competenti comporterebbe una maggiore consapevolezza degli effetti connessi alle scelte decisionali e gestionali, a qualsiasi livello adottate. A titolo esemplificativo, si avrebbe contezza dei riflessi sul quadro tendenziale di finanza pubblica derivanti dalle singole poste di bilancio, in ogni fase della gestione, assicurando tra l'altro un elemento essenziale per la completa trasparenza dei conti pubblici.

3.6. Nel contesto della riforma complessiva degli strumenti di finanza pubblica, la Corte ha da lungo tempo richiamato l'esigenza di una inevitabile riconsiderazione dell'ambito di estensione della decisione parlamentare: il solo riferimento al bilancio dello Stato, che nel

complesso copre solo i quattro settimi del totale del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, non appare da tempo significativo per una consapevole valutazione.

Vari accorgimenti hanno consentito sinora di superare in qualche modo la difficoltà, attraverso l'indicazione del livello massimo del saldo netto e del ricorso al mercato in sede di legge finanziaria, nonché mediante il recepimento degli obiettivi concordati in sede comunitaria nelle risoluzioni parlamentari di approvazione dei Documenti di programmazione.

In realtà, il Patto di stabilità e crescita e le periodiche notifiche alla Commissione europea dei Programmi di stabilità, costituiscono veri e propri vincoli, che condizionano direttamente la politica di bilancio e le scelte allocative. Da ciò discende l'esigenza di una decisione sull'intero comparto pubblico, con particolare riferimento al risultato finale del conto economico: l'indebitamento netto, opportunamente disaggregato per grandi settori omogenei, quali il settore statale, gli Enti territoriali, gli Enti previdenziali e gli altri Enti pubblici.

In questo modo, si potrà dare giusto rilievo al responsabile coinvolgimento delle autonomie ai vari livelli, in armonia con il delicato processo di decentramento anche istituzionale in corso. Sarebbe di grande utilità la formulazione del conto economico delle Amministrazioni pubbliche anche in termini di politiche di settore.

3.7. Un cenno merita, infine, la problematica concernente il sempre più ampio ricorso, in sede di manovra correttiva, a disposizioni che demandano a successivi provvedimenti amministrativi la definizione dei presupposti di diritto e di fatto necessari all'attuazione delle disposizioni medesime e al conseguente verificarsi delle economie di spesa ovvero dei maggiori proventi attesi e verificati nella relazione tecnica.

In particolare, per il 2007 l'Ufficio per il coordinamento della programmazione, del monitoraggio e della valutazione delle politiche pubbliche del dipartimento per il programma di Governo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha presentato lo stato di attuazione al 31 dicembre 2007 dei provvedimenti amministrativi previsti nella legge finanziaria 2007. Dall'indagine emerge che sono stati adottati soltanto 243 provvedimenti dei 445 previsti, pari al 54,6 per cento; per 152 provvedimenti l'*iter* risulta avviato (34,2 per cento), mentre i restanti 50 non sono stati neanche "cantierati" (11,2 per cento).

Sarebbe significativo associare gli eventuali effetti finanziari a tale stato di attuazione e verificare in tal modo la coerenza dei provvedimenti non attivati con le stime della relazione tecnica, fatte proprie dal legislatore.

Tuttavia, prescindendo da tale pur rilevante profilo, sembra in questa sede utile approfondire le conseguenze applicative di un così imponente ricorso a sostanziali trasferimenti di poteri decisionali da parte del Parlamento a favore dell'esecutivo, per di più in sede di legge finanziaria, la cui disciplina contabile preclude, come è ben noto, norme di delega.

E' appena il caso di sottolineare la labilità dei confini tra rinvio a provvedimenti amministrativi ed esplicite norme di delega, soprattutto in talune fattispecie direttamente incidenti sul profilo patrimoniale del cittadino-contribuente, come nel caso delle normative fiscali (cfr., ad esempio, l'art.1, comma 38,sulla rideterminazione delle percentuali di tassazione di dividendi e plusvalenze; il comma 42, sulle disposizioni di attuazione della tassazione separata di persone fisiche imprenditori; il comma 115, sul regime dei contribuenti minori; il comma 231,sui crediti d'imposta per misure e strumenti contro gli atti illeciti; il comma 353, circa la determinazione delle sezioni e degli organici delle commissioni tributarie; etc.).

3.8. Come già evidenziato in premessa, la legge finanziaria per il 2008 ha posto una rinnovata attenzione alla relazione che la Corte dei conti rende annualmente al Parlamento, definendone alcuni nuovi ambiti contenutistici.

Ciò si colloca in un contesto di maggiore valorizzazione della funzione ausiliaria della Corte nei confronti del Parlamento, da tempo allargata alle periodiche audizioni sui documenti di finanza pubblica, nonché ad altre cruciali problematiche.

Tale linea di tendenza spinge a rafforzare il percorso avviato. In particolare, il raccordo con il Parlamento fra programmi ed esito delle funzioni di controllo della Corte dovrebbe essere potenziato soprattutto nell'esame della legge sul rendiconto generale dello Stato.

Appropriate innovazioni ai regolamenti parlamentari potrebbero introdurre, per quanto riguarda la sessione del bilancio dedicata alla legge di assestamento ed alla legge di approvazione del rendiconto, forme più estese di dialogo diretto non solo con le Commissioni bilancio ma anche – ove ritenuto utile – con le Commissioni di merito. Ne trarrebbe sicura utilità la discussione sul consuntivo, che oggi appare assolutamente inadeguata nel concreto

esplicarsi della prassi parlamentare, mentre dovrebbe costituire la necessaria base di partenza per la razionalizzazione delle decisioni di bilancio.

Tutto ciò in modo da offrire alle Camere un apporto, in coerenza con l'art. 13 del decreto legislativo n. 279 del 1997, per la valutazione – anche in contraddittorio con le amministrazioni interessate – delle politiche pubbliche di settore.

4. Le norme di contenimento della spesa

4.1. La gestione del bilancio per l'esercizio 2007, come quella degli esercizi più recenti, è stata caratterizzata anche dalla concreta incidenza di talune disposizioni introdotte in via temporanea o permanente nell'ordinamento contabile, intese ad agire su istituti o su procedimenti consolidati, al fine di pervenire comunque al contenimento della spesa ritenuto necessario per il raggiungimento degli obiettivi.

Si tratta, in sostanza, di norme di deroga a regole generali tipiche della disciplina della materia, che incidono sui normali meccanismi di formazione degli oneri, limitandone la compiuta esplicazione nella fase finale di determinazione della spesa.

Tipico esempio di tale fenomeno è la cosiddetta regola del 2 per cento, in base alla quale, a decorrere dall'esercizio 2005 e per un periodo triennale, le spese del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, con talune eccezioni, non possono superare l'indicato limite rispetto al precedente esercizio; il concorso del bilancio dello Stato al raggiungimento di tale obiettivo viene definito ponendo lo stesso tetto all'incremento delle spese aventi diretto impatto sul conto economico medesimo, comprese le riassegnazioni di entrate e i fondi di riserva per spese obbligatorie e impreviste.

La Corte ha avuto modo di soffermarsi su tali fattispecie in sede di relazione ai rendiconti precedenti, svolgendo considerazioni che qui si richiamano integralmente; appare opportuno comunque esprimere qualche ulteriore sintetica notazione anche sulla base della successiva intervenuta esperienza.

4.2. In primo luogo, va ribadita sul piano generale la valutazione alquanto problematica circa l'adeguatezza di sistemi di determinazione normativa di *plafond* o tetti non assistiti dalla contestuale adozione di misure che incidano efficacemente sui processi di formazione degli oneri che si intende limitare. Appare infatti estremamente arduo contare su spontanee modifiche

di comportamenti consolidati dei soggetti interessati, indotte esclusivamente per effetto dell' avvenuta determinazione di tetti sui grandi aggregati di finanza pubblica, non direttamente collegabili al singolo microcosmo dell'operatore.

Con specifico riferimento, poi, alla cennata regola del 2 per cento, si può agevolmente rilevare la sua sostanziale disapplicazione in ciascuno dei tre anni considerati, a riprova dell'assunto di cui sopra. I dati forniti dall'ISTAT sono eloquenti in proposito, esponendo una variazione complessiva delle spese del conto economico delle pubbliche amministrazioni rispetto all'anno precedente ben superiore al limite legislativamente imposto: 3,7 per cento nel 2005, 5,4 per cento nel 2006 e 3,3 per cento nel 2007. Ne discende che, ove anche fosse dimostrata in sede consuntiva una tenuta delle spese statali direttamente incidenti sul conto consolidato, l'inefficacia della disposizione nel suo insieme non potrebbe essere messa in discussione.

L'avvenuta mancata riproposizione da parte del Governo della norma *de qua* in sede di manovra correttiva per il 2008 e per il triennio 2008-2010 fa presumere che l'esecutivo si sia reso conto della rilevata circostanza.

4.3. Particolare attenzione merita la limitazione alle spese inerenti la riassegnazione di entrate disposta dall'art. 1, comma 9, della legge finanziaria per il 2005.

L'istituto, previsto dall'art. 5, comma 5, e dal secondo comma dell'art. 12 della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni, viene utilizzato per l'iscrizione in bilancio, nel corso della gestione, di proventi già affluiti in entrata, destinati a terzi ovvero al perseguimento di specifiche finalità da parte dell'amministrazione competente, secondo la previsione normativa di supporto.

Valgano come esempio le restituzioni di depositi cauzionali; i corrispettivi per prestazione di servizi a favore di terzi da assegnare anche per le conseguenti retribuzioni, come nel caso della motorizzazione civile per il rilascio delle patenti di guida e del Ministero della salute per il rilascio delle autorizzazioni al commercio dei fitofarmaci; le prestazioni svolte dal dicastero della Difesa a favore di altre amministrazioni; e così via.

Trattasi, in definitiva, di somme dovute per legge, direttamente connesse ai fini istituzionali delle amministrazioni interessate. Ne consegue che l'imposizione di un tetto alla loro impegnabilità o addirittura alla loro iscrizione in bilancio dà luogo, nella migliore delle

ipotesi, ad un mero slittamento di oneri aventi carattere obbligatorio, a prescindere dal possibile conseguente aggravio per interessi di dilazione e rivalutazione monetaria.

La materia delle riassegnazioni ha costituito di recente oggetto di indagine da parte della competente Sezione centrale di controllo della Corte dei conti, che ha indicato alle amministrazioni interessate talune linee per una loro corretta gestione[10].

4.4. Nella disciplina contabile dello Stato l'istituto della riassegnazione di entrate è previsto in deroga al più generale principio dell'unità del bilancio, per il quale le entrate costituiscono un tutto inscindibile che si contrappone al complesso delle spese, con conseguente divieto di assegnazione di qualsiasi provento per spese ed erogazioni speciali. In tal modo, il sistema della contabilità pubblica vuole evitare le cosiddette "entrate di scopo", ossia entrate aventi una specifica destinazione di spesa. E' vietato, in altri termini, creare collegamenti tra il gettito di un cespite, o qualsiasi altro provento, ed una spesa.

Lo stesso art. 5 della citata legge n. 468 del 1978 prevede, tuttavia, al comma 5, una eccezione per proventi e quote di proventi riscossi per conto di Enti, oblazioni e simili fatte a scopo determinato. Si tratta di una eccezione che, nella sostanza, non intacca il predetto principio della unità del bilancio, dato che si riferisce a mere partite di giro in cui la correlazione tra entrata e spesa ha carattere necessario, nel senso che al terzo deve essere corrisposto quanto per suo conto è stato riscosso[11].

Analogamente si può dire quando la legge dispone che un servizio di pubblico interesse sia reso a domanda dietro versamento all'entrata di un corrispettivo calcolato analiticamente, in guisa da coprire interamente i costi sopportati dall'Amministrazione. In sostanza, la mancata riassegnazione di entrate, riscosse in quanto destinate alla copertura delle relative spese, appare di per sé contrastante con ogni principio di ragionevolezza.

---

[10] Deliberazione n. 9/2008/G dell'11marzo 2008, cui si fa rinvio.

[11] Diversa natura rivestono le c.d. "clausole di copertura finanziaria" rinvenibili in tutte le leggi comportanti oneri per il bilancio dello Stato e per la cui copertura si può provvedere, oltre che con minori spese, anche con nuove o maggiori entrate. Queste formule, obbligatorie per il rispetto dell'art. 81 comma 4° della Costituzione, hanno una validità "istantanea", nel senso che la correlazione con la spesa che vanno a coprire si esaurisce nel momento stesso in cui il Parlamento vota la legge e la connessa copertura finanziaria.

4.5. La descritta situazione si e' ulteriormente deteriorata con le disposizioni di cui all'art. 1 comma 46 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), ai sensi del quale "A decorrere dall'anno 2006, l'ammontare complessivo delle riassegnazioni di entrate non potrà superare, per ciascuna Amministrazione, l'importo complessivo delle riassegnazioni effettuate nell'anno 2005 al netto di quelle di cui al successivo periodo. La limitazione non si applica alle riassegnazioni per le quali l'iscrizione della spesa non ha impatto sul conto economico consolidato delle pubbliche Amministrazioni, nonché a quelle riguardanti l'attuazione di interventi cofinanziati dall'Unione europea".

La disposizione presenta profili di indubbia discutibilità e desta qualche perplessità in termini di correttezza costituzionale, in quanto appare disporre quasi la confisca di quanto versato da un cittadino o da un'impresa per conseguire una prestazione della pubblica Amministrazione. Inoltre, nei casi in cui nell'anno 2005 non vi siano state riassegnazioni, non si vede sulla base di quale principio di ragionevolezza si possa legittimare con altra norma l'acquisizione alle casse dello Stato di una somma versata in contropartita di un servizio reso. E' da presumere che tali considerazioni abbiano indotto il legislatore ad eliminare, per l'anno 2007, l'indicato tetto, con l'art. 4, comma 1, del decreto-legge n. 81, convertito con legge n. 127 del 2007.

La legge finanziaria per il 2008 ha modificato ancora il descritto quadro normativo, vietando addirittura l'iscrizione in bilancio di stanziamenti connessi a versamenti di somme in entrata autorizzate da taluni provvedimenti legislativi, specificati nell'elenco allegato al comma 615 dell'art. 2. Dal divieto sono escluse le spese per redditi di lavoro dipendente, mentre per le altre esigenze si provvede mediante utilizzo, con decreto del Ministro competente, di concerto col Ministro dell'economia e delle finanze, di appositi fondi da ripartire istituiti in ciascun stato di previsione interessato, con una dotazione pari alla metà degli importi riassegnabili nel 2006. Il complesso meccanismo dovrebbe assicurare un minore indebitamento netto di 300 milioni annui.

Occorre, al riguardo, un deciso ripensamento sulla opportunita' della permanenza di siffatte limitazioni, che possono, in definitiva, comportare maggiori oneri per la finanza pubblica, anche in relazione ad eventuali effetti indotti di disincentivazione.

4.6. Discorso analogo interessa la limitazione all'assunzione mensile di impegni di spesa in misura non superiore a un dodicesimo della previsione, con talune esclusioni. In via generale,

trattasi di una limitazione che appare non in linea con la legislazione contabile, che regola i presupposti necessari per consentire la conclusione del procedimento di impegno; il suo rinvio, imposto dalla norma, potrebbe dar luogo ai medesimi rilevati inconvenienti e, in ogni caso, a semplici rinvii di spesa con possibili aggravi.

Sarebbe stato di qualche interesse, al riguardo, conoscere l'esito del controllo demandato agli Uffici centrali del bilancio sull'applicazione di tale disposizione nell'esercizio 2007, anche mediante l'utilizzo delle specifiche procedure informatiche di ausilio introdotte dalla Ragioneria generale e descritte nella circolare n. 7 del 10 febbraio 2006; di tale esito non vi e' però traccia in sede di relazione al rendiconto neanche per il secondo anno di vigenza della norma, peraltro abrogata dalla legge finanziaria per il 2008 (art. 2, comma 626).

Anche le limitazioni alle spese per studi, consulenze, rappresentanza, pubblicità, autovetture ecc., al livello massimo del 50 per cento di quelle sostenute nel 2004, implicano una riduzione del livello di operatività delle Amministrazioni, in qualche caso al di sotto del minimo accettabile, casi, peraltro, richiamati nella medesima circolare. Sarebbe stato necessario chiarire in sede di relazione governativa i riflessi di tali disposizioni sull'attività amministrativa; in particolare, le precisazioni avrebbero dovuto analizzare gli effetti sul livello dei servizi prestati dalle Amministrazioni, tenuto anche conto del pressoché generalizzato diffondersi di lamentele da parte dei responsabili della gestione.

Non diversamente si può argomentare con riferimento ai fondi per la flessibilità del bilancio previsti dal comma 20 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2006. La disponibilità di tali risorse, finanziate con la riduzione di talune autorizzazioni di spesa, ha consentito solo in limitati casi di far fronte a sopravvenute maggiori esigenze relative a spese della medesima natura. Il ricorso all'utilizzo di tali fondi da parte delle Amministrazioni si e' rivelato trascurabile.

Non risulta, invece, che si sia fatto ricorso alla procedura di sospensione degli impegni di spesa o dell'emissione di titoli di pagamento, introdotta con il comma 21 dell'art. 1 della medesima legge finanziaria per il 2006. La circostanza appare inspiegabile con riferimento alle eccedenze di spesa rilevate in sede di decisione, che hanno indotto la Corte a non parificare i relativi capitoli. Se è vero che il giudizio di non regolarità, in questi casi, riguarda tipologie di spesa sottoposte a particolari procedure contabili, ciò non esime le Amministrazioni competenti da una corretta quantificazione degli oneri in sede previsionale e da un sollecito adeguamento delle dotazioni rivelatesi insufficienti nel corso dell'esercizio. A tal fine, sarebbe stato anche

necessario dare piena attuazione al decreto del Presidente della Repubblica n. 367 del 1994, mediante la completa informatizzazione di ogni tipologia di titoli di spesa.

4.7. Particolare menzione merita la normativa di cui al comma 507 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007. Essa dispone accantonamenti lineari di una quota degli stanziamenti di bilancio pregressi, esclusi cioè gli effetti della legge finanziaria, rendendoli indisponibili, con possibilità di variazioni compensative ai fini dell'indebitamento netto, da effettuare entro marzo di ciascun anno del triennio 2007-2009 con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta dei Ministri competenti.

Con circolare n. 7 del 2 febbraio 2007, il Ministro dell'economia e delle finanze ha precisato gli adempimenti e i presupposti idonei a consentire l'emanazione del previsto decreto di variazioni compensative, specificando che "l'impatto sui conti pubblici delle complessive variazioni proposte *per ogni stato di previsione* deve essere nullo in termini di fabbisogno e indebitamento netto". In tal modo, si è ritenuto di non assecondare la possibilità di compensazioni tra diversi stati di previsione, pur non esclusa formalmente dal legislatore.

Come si evince dal decreto per l'anno 2007, la facoltà di variazioni è stata utilizzata in misura del tutto marginale dalle Amministrazioni interessate, per circa 250 milioni su 4,5 miliardi, pari al 5,5 per cento. Anche per il 2008, il decreto ha disposto variazioni per circa 540 milioni, rispetto ai 5,1 miliardi accantonati, con una incidenza del 10,7 per cento. Evidentemente, le Amministrazioni hanno percepito la disposizione come un mero "taglio" degli stanziamenti, tenuto anche conto del limitato tempo disponibile per le proposte e delle obiettive difficoltà di rinvenire riduzioni equivalenti nel proprio stato di previsione. In altri termini, le finalità di promozione di una più efficiente allocazione delle risorse, quale primo avvio e punto di riferimento nell'ambito dell'auspicato processo di revisione della spesa previsto nel programma di analisi e valutazione di cui al comma 480 (*spending review*), non sono state raggiunte.

Le difficoltà di gestione della norma nel breve periodo sono comprovate dal reintegro di circa 2 miliardi, sugli oltre 4,5 accantonati, disposto dall'art. 7, comma 2, del decreto-legge n. 81, convertito con legge n. 127 del 2007.

4.8. L'esperienza del primo anno di applicazione del comma 507 potrebbe indurre a valutazioni complessivamente negative sull'idoneità dello strumento al raggiungimento di obiettivi di maggiore razionalizzazione nel processo di allocazione delle limitate risorse disponibili.

Non può essere, tuttavia, trascurata la richiamata circostanza dell'inserimento della metodologia sottesa alla norma nel più ampio contesto della *spending review,* quale tentativo di avvio di una sorta di sistematica autorivisitazione dei programmi di spesa da parte delle Amministrazioni interessate, intesa a valorizzare gli interventi prioritari rispetto a quelli ritenuti non più attuali ovvero sovradimensionati.

Queste ultime considerazioni fanno ragionevolmente propendere a favore di un mantenimento della metodologia, rendendola strutturale e riguardandola principalmente come potenziale fattore di flessibilità del bilancio nel corso della gestione. Eventuali effetti di risparmi di spesa potrebbero assumere valenza soltanto residuale, privilegiando in tal modo il miglioramento dell'azione amministrativa attraverso il perseguimento più efficace degli obiettivi prioritari.

In ogni caso, sarebbe stato necessario, in applicazione di regole di buona amministrazione, prendere atto tempestivamente di un significativo ridimensionamento degli effetti sull'indebitamento netto derivanti dalla norma in discorso anche per gli anni 2008 e 2009, in analogia a quanto avvenuto per il 2007, dando luogo, conseguentemente, ad idonei interventi compensativi in sede di legge finanziaria per il 2008.

4.9. Sull'esercizio finanziario 2007 ha esplicato interamente i suoi effetti la norma di cui all'art. 3, comma 36, della legge finanziaria per il 2008 (n. 244 del 2007), che ha ridotto da sette a tre anni il termine di conservazione in bilancio dei residui propri di conto capitale, anticipando pertanto la loro perenzione amministrativa.

La disposizione ha comportato l'eliminazione dal conto del bilancio di oltre 28,4 miliardi di residui passivi, con corrispondente iscrizione nel conto del patrimonio. Per i creditori non resta che la richiesta di reiscrizione nel bilancio previa emanazione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze per l'utilizzo dello specifico fondo da ripartire. Va notato, al riguardo, che l'importo di tale fondo non risulta essere stato adeguatamente implementato in sede previsionale, ragguagliandosi esso alle prevedibili normali esigenze della gestione, senza tener conto degli effetti dell'innovazione normativa.

Peraltro, nella relazione tecnica che accompagna il disegno di legge finanziaria, verificata dalla Ragioneria generale ai sensi dell'art. 11 *ter* della legge n. 468 del 1978 e successive modifiche e integrazioni, l'impatto positivo dell'intervento sull'indebitamento netto del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche per il 2008 viene valutato in 1,5 miliardi, con riflessi anche sul 2009 (1,3 miliardi) e sul 2010 (1,3 miliardi), valutazione che tiene conto sia del tasso medio di smaltimento dei residui passivi in conto capitale, sia dell'ammontare medio dei residui che si formano annualmente. Si afferma in tale documento che i predetti criteri corrispondono a quelli adottati al momento della formulazione delle stime di cassa ad inizio anno, che implicitamente assumono un differenziale positivo tra tasso di smaltimento e tasso di accumulo di nuovi residui.

Si impone una verifica di tale stima alla luce dei risultati esposti nel rendiconto, assumendo le necessarie iniziative ove – come sembra probabile - emergano divergenze significative.

Tuttavia, l'aspetto più rilevante dell'avvenuto accorciamento dei termini per la perenzione amministrativa dei residui propri di conto capitale sembra essere la sua natura di sostanziale rinvio di pagamenti dovuti e, pertanto, di aggravio delle future gestioni. Trattasi di un profilo di non poco momento, ove si tenga conto dei possibili negativi riflessi in caso di contestazioni da parte dei creditori, connesse anche alle lungaggini procedurali derivanti dalla reiscrizione in bilancio, soprattutto per insufficienza dello stanziamento nello specifico fondo.

4.10. Sempre con riferimento ai residui passivi, va segnalato ancora una volta il mancato utilizzo della procedura prevista nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 gennaio 1998 (G.U. n. 21 del 27.01.1998), recante principi e modalità di attuazione delle disposizioni in materia di formazione dei residui di stanziamento.

In base a tale direttiva, a carattere permanente, dovrebbe annualmente essere attivata una procedura di verifica dell'effettiva necessità di conservazione dei residui di stanziamento non impegnati, in relazione a motivate esigenze connesse con lo stato di attuazione e con le priorità degli investimenti finanziati, con l'obiettivo di procedere all'eliminazione di quelli ritenuti non più indispensabili. La verifica dovrebbe concludersi con l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di un prospetto contenente lo schema di conservazione dei residui di stanziamento, nei limiti di una percentuale delle somme conservabili.

Gli adempimenti conseguenti, ribaditi con circolare n. 6 del 4 febbraio 2008 della Ragioneria generale dello Stato, non hanno avuto alcun esito, tenuto anche conto delle esclusioni via via intervenute per alcuni comparti di spesa ritenuti comunque da sottrarre alle riduzioni.

Nel prendere atto della rinuncia da parte dell'esecutivo del ricorso ad un utile strumento di programmazione e di selezione degli interventi, che viceversa sarebbe stato coerentemente inquadrabile nell'ambito delle iniziative di verifica e di revisione della spesa in atto, tra le quali spicca la *spending review*, la Corte non può esimersi dal rappresentare l'opportunità, se non l'esigenza, di riprendere, per il futuro, l'applicazione della direttiva medesima, con gli opportuni aggiornamenti per ottimizzarne le potenzialità di utile inserimento nel più ampio processo di riqualificazione della spesa.

4.11. Particolare attenzione occorre dedicare al fenomeno dell'emersione dei cosiddetti debiti pregressi.

In via generale, va rilevato che il fenomeno di per sé confligge con una corretta gestione del bilancio, che dovrebbe escludere per definizione l'assunzione a carico dell'erario di obbligazioni verso terzi al di là delle dotazioni disponibili. Si è pervenuti, invece, all'iscrizione in bilancio di specifici fondi da ripartire per l'estinzione dei debiti pregressi, contratti dalle Amministrazioni a prescindere dagli stanziamenti decisi dal legislatore: a tale sostanziale incongruenza ha provveduto il comma 50 dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2006 (legge n. 266 del 2005). L' invio alla Procura della Corte dei provvedimenti di riconoscimento di debito, prescritto dall'art. 23, comma 5, della legge finanziaria per il 2003, pare non abbia prodotto significativi effetti di deterrenza.

Di recente, con circolare n. 7 del 5 febbraio 2008, il Ministro dell'economia e delle finanze ha emanato istruzioni che, in definitiva, sembrano richiamare Amministrazioni e organi di controllo ad una più puntuale esplicazione delle funzioni loro demandate, col chiaro intento di arginare l'insorgere dei debiti in discorso, anche sulla base dei principi che regolano l'istituto del riconoscimento di debito enunciati dalla Corte dei conti e dalla Corte di cassazione. La circolare conclude sull'argomento con una significativa affermazione, che si ritiene utile riportare in questa sede: "E' appena il caso di ricordare che le spese non precedute dalle prescritte procedure contabili o in eccedenza rispetto agli stanziamenti, non possono generare

obbligazioni a carico dell'amministrazione e danno luogo a responsabilità diretta e personale dei funzionari.".

Conclusivamente, non si può non considerare l'opportunità di un ripensamento circa la compatibilità dei citati fondi da ripartire per l'estinzione di debiti pregressi con l'ordinamento contabile vigente, che preclude l'insorgere del lamentato fenomeno alla radice.

Non appaiono condivisibili, al riguardo, le motivazioni da più parti addotte, che si rifanno alle rilevanti difficoltà gestionali indotte dai recenti e continui "tagli" delle dotazioni di bilancio, soprattutto dal lato dei consumi intermedi per spese di funzionamento, e che avrebbero prodotto o quanto meno acuito il manifestarsi dei debiti pregressi: l'anomalia contabile non può essere giustificata da una sorta di causa di forza maggiore. Le difficoltà gestionali, pur esistenti e rilevanti, andrebbero avviate a soluzione attraverso un profondo processo di riqualificazione della spesa e una migliore programmazione dell'azione amministrativa, piuttosto che facendo ricorso a sostanziali violazioni dei principi fondanti del vigente ordinamento contabile.

4.12. In qualche modo assimilabile ai casi di emersione di debiti pregressi appare il risarcimento del danno derivante dall'irragionevole durata del processo, anomalia che ha dato luogo, su impulso delle istituzioni comunitarie, alla legge n. 89 del 2001, denominata comunemente legge "Pinto". Tale provvedimento ha introdotto nel nostro ordinamento uno strumento che consente un'equa riparazione a "chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale per effetto di violazione della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione...".

A prescindere dalla conseguente possibile azione di responsabilità per danno erariale nei confronti di magistrati o funzionari cui eventualmente attribuire il ritardo, da valutare caso per caso da parte delle competenti Procure regionali della Corte dei conti, in questa sede sembra opportuno fare riferimento alla dimensione complessiva del fenomeno quale si prospetta al momento nella valutazione della struttura amministrativa del Ministero dell'economia e delle finanze dedicata ai risarcimenti.

Lo specifico stanziamento di bilancio per l'esercizio 2007 risulta di oltre 23 milioni, mentre per il 2008 sono stanziati soltanto 15 milioni, a fronte di un onere valutato dal

competente dipartimento del Ministero dell'economia e delle finanze[12] complessivamente intorno ai 120 milioni, sulla base delle sentenze esecutive emesse, che daranno luogo, prima o poi, a sicuri pagamenti. Non solo. Secondo i dati sul lavoro degli uffici giudiziari, la "voragine" provocata dalla legge tende ad allargarsi: in meno di due anni, l'arretrato delle Corti di Appello riferibile ai procedimenti di equa riparazione risulta più che raddoppiato.

Alla medesima tipologia di oneri, riferibili in qualche misura al non puntuale funzionamento del nostro sistema giudiziario, sembrano appartenere gli indennizzi per riparazione dell'ingiusta detenzione, ai sensi dell'art. 314 del codice di procedura penale. A tale titolo, negli ultimi quattro esercizi il bilancio dello Stato ha sostenuto oneri per oltre 168 milioni.

Non si può omettere, in proposito, di considerare l'assoluta esigenza di immediati interventi idonei a favorire un netto miglioramento del funzionamento del nostro sistema giudiziario, per avvicinarsi in tempi rapidi agli *standard* europei, anche al fine di eliminare gradualmente il notato fenomeno di aggravio delle pubbliche finanze.

4.13. Uno sguardo, infine, appare opportuno recare al programma di razionalizzazione degli acquisti della pubblica Amministrazione, quale componente più rilevante del complesso delle misure di contenimento della spesa.

L'iniziativa, avviata con l'art. 26 della legge finanziaria per il 2000, ha come obiettivi prioritari la semplificazione dei processi di acquisto, la promozione di nuovi strumenti di *e-procurement* e soprattutto l'aggregazione della domanda mediante il sistema delle convenzioni quadro, al fine di conseguire la riduzione dei prezzi unitari sulla base del principio delle economie di scala. La gestione del sistema è affidata alla Consip S.p.A., società strumentale interamente posseduta dal Tesoro.

Dopo varie oscillazioni tra obbligo e facoltà di adesione al sistema delle convenzioni quadro, la legge finanziaria per il 2007 ha sancito per le Amministrazioni statali centrali e periferiche la prima opzione relativamente ai beni e servizi individuati annualmente con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, mentre per gli altri Enti pubblici è stata scelta la

[12] L'articolo 1, commi 1224 e 1225, della legge 27.12.2006 (legge finanziaria per l'anno 2007) ha trasferito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri al Ministero dell'Economia e delle Finanze sia la legittimazione passiva nel contenzioso intentato a partire dal 1.1.2007 per eccessiva durata dei giudizi innanzi alle magistrature speciali, sia la competenza al pagamento degli indennizzi ed oneri collegati recati dai provvedimenti giudiziali emessi prima di tale data, nonché dalle pronunce di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo.

seconda soluzione, a condizione di ottenere parametri prezzi-qualità non inferiori rispetto alle convenzioni quadro, che fungono da *benchmark* di riferimento. Completano l'attuale quadro normativo l'attivazione del mercato elettronico e delle gare telematiche, obbligatori per le Amministrazioni statali, nonché il sistema a rete tra la Consip S.p.A. e le centrali regionali, con programmazione annuale approvata nel quadro del patto di stabilità interno.

In termini complessivi, sulla base dei dati forniti dal Ministero unico azionista, risulta che su una spesa "affrontata" (spesa annua delle pubbliche Amministrazioni riconducibile ai beni e servizi oggetto delle convenzioni attivate), pari a 13,8 miliardi, risulta "transato" (costo dei beni e servizi ordinati tramite le convenzioni) un importo di soli 1,4 miliardi, pari al 10,1 per cento; a tale risultato, lo Stato concorre per quasi la metà. Peraltro, ove si faccia riferimento al massimale delle convenzioni attive nel 2007, che si configura come grandezza più aderente a dati reali, l'incidenza del transato, in base a dati acquisiti da Consip, sale al livello di circa il 40 per cento.

Si osserva, al riguardo, l'ancora limitato ricorso al sistema delle convenzioni, nonostante l'ormai non breve lasso di tempo trascorso dalla sua introduzione. Peraltro, mentre per le Amministrazioni statali l'obbligatorietà dell'utilizzo può garantire il risparmio atteso nel presupposto di una invarianza dei fabbisogni, altrettanto non può dirsi per gli altri Enti pubblici, soprattutto per le difficoltà di adeguati controlli sulla effettiva sussistenza della condizione posta dal legislatore, il più favorevole *benchmark*, per gli acquisti fuori convenzioni.

La corretta quantificazione dei risparmi resta, comunque, una delle maggiori criticità del programma di razionalizzazione degli acquisti. In carenza, infatti, di un adeguato sistema di rilevazione e di una congrua base informativa di supporto, collegabile ad una contabilità analitica tuttora carente nella pubblica Amministrazione, l'individuazione dei risparmi non può che scaturire da meccanismi di stima, scontando la cennata invarianza dei fabbisogni.

La legge finanziaria 2008 presta particolare attenzione al programma di razionalizzazione, introducendo un sistema di rilevazione dei fabbisogni (art. 2, commi 569-571), un supporto per le valutazioni di comparabilità dei beni e servizi e di applicazione del *benchmark* (art. 2, comma 572), l'estensione del sistema agli organismi di diritto pubblico e alle società controllate (art. 2, comma 573 e art. 3, comma 15), il ricorso alla Consip come stazione appaltante anche per taluni beni e servizi fuori convenzioni, da individuare annualmente con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (art. 2, comma 574). La Corte auspica, in

proposito, una sollecita e coerente applicazione della normativa per completare in aspetti essenziali l'avvio a regime del programma.

4.14. La precedente rassegna di talune significative disposizioni contabili inserite nelle ultime leggi finanziarie (e talvolta anche nelle leggi di bilancio) costituisce indubbia manifestazione di difficoltà operative e di tentativi di farvi in qualche modo fronte, sottoponendo conseguentemente ad una sorta di continuo "*stress*" le norme di contabilità generale dello Stato.

L'emanazione, a volte necessitata, di disposizioni derogatorie o sospensive della disciplina generale, con l'introduzione di adempimenti aggiuntivi di carattere procedurale e di altri vincoli alla gestione, se pure in qualche modo comprensibile sotto il profilo delle finalità perseguite, in definitiva rischia di provocare inconvenienti, ulteriori rigidità gestionali e disordine operativo, risolvendosi di frequente in appesantimenti burocratici, con possibilità di maggiori oneri per le pubbliche finanze e di sostanziale elusione del principio dell'annualità del bilancio, come emerge dalle considerazioni svolte.

La Corte ritiene, in proposito, non più procrastinabile la sistematica revisione della legge e del regolamento di contabilità generale dello Stato, come più volte auspicato anche in applicazione della legge n. 94 del 1997; tale urgente incombenza assume rilievo del tutto particolare in considerazione delle significative innovazioni introdotte e delle complesse problematiche più sopra accennate relative alla razionale definizione di una complessiva riforma degli strumenti di governo della finanza pubblica.

5. Finanza pubblica e riforma del titolo V, parte II della Costituzione

5.1. La trasformazione in atto dell'ordinamento contabile, di cui sono state rappresentate le principali novità e problematiche, si inquadra in un assetto costituzionale profondamente modificato, che attende ancora una compiuta definizione.

Ad oltre sei anni dall'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, permane infatti largamente inattuata la riforma costituzionale del titolo V, parte II della Costituzione, specie con riferimento ai profili riguardanti l'attuazione del federalismo fiscale, alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, alla perequazione finanziaria e al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Ne deriva che lo stesso nuovo assetto delle competenze legislative ed amministrative dello Stato e delle Regioni non è stato ancora realizzato ove si consideri che una effettiva "responsabilità della disciplina", e cioè il potere di determinare la spesa nelle materie di competenza regionale, esige una parallela "responsabilità finanziaria", e cioè una effettiva autonomia finanziaria delle Regioni, che trova compimento nell'attribuzione costituzionale a favore delle Regioni e degli Enti locali della potestà normativa di introdurre e disciplinare "tributi propri". Ed invero la simmetria "funzioni-risorse" - quale principio di riconoscibilità della responsabilità politica ad ogni decisione di spesa di prelievo o di indebitamento - costituisce il corollario del "federalismo fiscale" introdotto dalla riforma costituzionale del 2001.

Al riguardo, la Corte costituzionale (sentenza n. 37/2004, a cui sono seguite numerose altre, in termini di "invito" per il legislatore) ha rilevato che in base alla nuova formulazione dell'art. 119 della Costituzione, Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni "hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa" (primo comma); hanno "risorse autonome" e "stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri", sia pure "in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", ed inoltre "dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio" (secondo comma). Le risorse derivanti da tali fonti e dal fondo perequativo istituito dalla legge dello Stato consentono - vale a dire devono consentire - agli Enti di "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite" (quarto comma), salva la possibilità per lo Stato di destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, per gli scopi di sviluppo e di garanzia enunciati dalla stessa norma o "per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio" delle funzioni degli Enti autonomi (quinto comma).

Sulla base di questa premessa, la Corte costituzionale ha affermato che l'attuazione di questo disegno costituzionale "richiede però come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed Enti locali".

È evidente come ciò richieda altresì - ha proseguito la Corte - "la definizione di una disciplina transitoria che consenta l'ordinato passaggio dall'attuale sistema, caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora in non piccola parte "derivata", cioè

dipendente dal bilancio statale, e da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità riconosciute a Regioni ed Enti locali di effettuare autonome scelte, ad un nuovo sistema".

La Corte costituzionale ha aggiunto che: a) i tributi anteriori alla riforma, istituiti da norme statali, ancorché il gettito sia "attribuito" alle Regioni non possono considerarsi "propri " di queste ultime; b) va escluso un potere intervento delle autonomie locali sulla disciplina di detti tributi se non nei limiti stabiliti dalla disciplina statale; c) la scelta a tre (legislativa statale, legislativa regionale, e regolamentare locale) o a due soli livelli (statale e locale, ovvero regionale e locale) di intervento normativo deve considerarsi riservata alla legge statale sui principi di coordinamento del sistema tributario.

Tenuto conto del nuovo regime concernente l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa configurato dall'art. 119 Cost. riconosciuta a Regioni ed Enti locali, va preso atto che il Governo, nel corso della trascorsa XV legislatura, ha presentato il 29 settembre 2007, un apposito disegno di legge di delega in materia di federalismo fiscale, ispirato a tre principi costituzionali: a) l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali; b) la perequazione, necessaria per l'uniformità nei livelli essenziali delle prestazioni; c) la sostenibilità complessiva dei conti pubblici degli Enti in cui si articola la Repubblica. Il sistema di finanziamento degli Enti decentrati, in coerenza con il dettato costituzionale, individua la fonte primaria di finanziamento delle materie di competenza concorrente e residuale delle Regioni nei tributi regionali e locali e nelle compartecipazioni ai tributi statali riferibili al loro territorio. Per assicurare il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale nonché le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, secondo comma, lettere *m*) e *p*), Cost.) è poi previsto un sistema di trasferimenti perequativi.

La complessità delle problematiche sottese al disegno di legge di attuazione del federalismo fiscale (in particolare quella della perequazione, in cui deve trovare composizione il delicato punto di equilibrio tra autonomia e solidarietà) oramai peraltro decaduto per effetto della anticipata conclusione della legislatura, non consente ancora valutazioni di merito. Appare comunque coerente con i principi fondamentali di razionalità, di semplificazione e di unitarietà della finanza pubblica un assetto dei tributi regionali (e locali) sul reddito o sul patrimonio che sia informato: a) al criterio della non duplicazione, nella disciplina e nella struttura, dei già vigenti tributi erariali; b) al cd. principio di continenza, che condiziona la legittimità del "tributo proprio" alla valutazione della riconducibilità del suo presupposto alle materie di competenza

delle Regioni e, in via mediata, agli Enti locali; c) alla riferibilità delle basi imponibili ad elementi presenti nel territorio regionale; d) al divieto di *reformatio in peius* della disciplina vigente, nel senso che il legislatore statale non può sopprimere, senza sostituirli, spazi di autonomia già riconosciuti alle autonomie territoriali.

5.2. Com'è noto, con la legge 5 giugno 2003, n. 131, sono state emanate le disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. In particolare, in attuazione della delega di cui all'art. 1, comma 4, della citata legge n. 131 del 2003, è stato emanato il d.lgs. 12 aprile 2006, n. 170 di ricognizione dei principi fondamentali di "armonizzazione dei bilanci pubblici" desunti dalle leggi vigenti.

Sullo schema del decreto legislativo queste Sezioni riunite ebbero ad evidenziare (parere n. 5 del luglio 2004) che il processo di normalizzazione dei conti di tutte le Amministrazioni pubbliche e il loro adeguamento agli schemi di contabilità nazionale non si presenta di facile attuazione, attesa anche l'autonomia riconosciuta ai differenti ordinamenti, che si traduce in divergenze non solo tra comparti differenti, ma anche all'interno dello stesso comparto. In tal senso a questa preliminare ricognizione operata dal Governo dovrebbe seguire una riforma organica dell'attuale disciplina, che potrebbe attuarsi attraverso la modifica dei titoli IV e V della legge 5 agosto 1978, n. 468, da adattare al nuovo ordinamento federale.

Rimane in ogni caso inattuata la previsione costituzionale che attribuisce alla legislazione statale la competenza a stabilire i principi fondamentali in detta materia (art. 117, terzo comma, Cost.); ma l'esigenza che la lacuna venga colmata, anche ai fini di una più compiuta realizzazione del consolidamento dei conti pubblici, è tanto più necessaria ove si consideri che nel frattempo permangono profonde differenze tra l'ordinamento regionale, quello degli Enti locali e quello della pluralità degli altri organismi pubblici (es. università, Enti sanitari ecc.).

Al riguardo, può comunque osservarsi che l'"armonizzazione dei bilanci pubblici" non sembra configurarsi quale endiadi rispetto alla materia "coordinamento della finanza pubblica", indicata consecutivamente alla prima nell'ambito della previsione costituzionale di cui all'art. 117, comma 3, Cost., sebbene tra le due "materie" sussistano stretti punti di contatto e di interrelazione. In effetti, la peculiare caratteristica dell'"armonizzazione dei bilanci pubblici" è data dalle modalità di rappresentazione nei documenti contabili delle scelte di politica finanziaria e si differenzia dunque da queste ultime che concorrono a definire la nozione di "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario".

Ed invero, la principale esigenza cui deve corrispondere l'armonizzazione dei bilanci pubblici è l'omogeneizzazione della rappresentazione dei bilanci e dei "sistemi di rilevazione contabile delle Regioni e degli Enti locali rispetto al bilancio dello Stato con le consequenziali procedure di consolidamento dei conti pubblici (art. 25 della legge 5 agosto 1978, n. 468 e successive modificazioni e integrazioni) di tutti gli Enti in cui si articola la Repubblica (art. 114 Cost.) anche ai fini del "governo" degli equilibri di finanza pubblica a garanzia del rispetto del patto di stabilità e crescita". Si tratta perciò di una disposizione costituzionale da valorizzare in quanto nella sostanza espressione del principio di chiarezza e trasparenza dei documenti contabili e di cooperazione informativa Stato-Regioni in materia di finanza pubblica. Tale principio risponde, anzitutto, all'esigenza di un recupero di leggibilità di bilanci e consuntivi, da parte di parlamentari e cittadini, con un conseguente più elevato tasso di democraticità del bilancio e di "controllabilità" avente ad oggetto il cruciale momento di definizione delle decisioni di *fiscal policy*.

D'altro canto, come si vedrà più avanti, il momento informativo e la qualità della rappresentazione dei dati contabili costituisce un essenziale presupposto per procedere alle conseguenti scelte di "coordinamento della finanza pubblica". Difatti la trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa costituisce un indefettibile strumento per il pieno e consapevole esercizio della competenza legislativa in materia di "coordinamento della finanza pubblica".

Un ulteriore aspetto che merita di essere evidenziato è quello relativo all'esigenza di una rappresentazione dei conti pubblici che consenta di discernere il livello di "equilibrio" delle scelte di entrate e di spesa deliberate dalle Regioni e dagli Enti locali. Occorre sottolineare che il principio dell'"equilibrio sostenibile" delle scelte di finanza pubblica costituisce espressione del principio di copertura finanziaria (art. 81 Cost.), cui è ancorata la garanzia costituzionale della responsabilità politica insita nelle decisioni legislative di spesa. Ad esso sono tenuti tutti gli Enti in cui si articola la Repubblica (art. 114 Cost.), come in più occasione ha ribadito la giurisprudenza costituzionale, ivi incluse le Regioni e gli Enti locali (art. 27 della legge 5 agosto 1978, n. 468 e successive modificazioni e integrazioni).

A ben vedere, tale principio, come si vedrà, rientra a pieno titolo tra quelli di "coordinamento finanziario".

5.3. Passando ora all'altro titolo competenziale "coordinamento della finanza pubblica", anch'esso contenuto nell'art. 117, terzo comma, Cost., va evidenziato che la delega contenuta nel citato art. 1, comma 4, della legge n. 131 del 2003 non risulta essere stata ancora esercitata dal Governo.

In tema di "coordinamento della finanza pubblica" va segnalata la cospicua giurisprudenza costituzionale (oltre cento pronunce emesse dal 2002 al primo quadrimestre 2008), che sui ricorsi in via principale, prevalentemente regionali, ha dovuto comporre un rilevante contenzioso insorto per delimitare i labili confini tra le competenze legislative attribuite a Stato e Regioni, tanto più che la cd. autoqualificazione, ad opera della legge statale, di una disposizione di legge quale principio fondamentale di coordinamento di finanza pubblica non vincola l'interprete e quindi non esime la Corte costituzionale dalla puntuale verifica di costituzionalità.

Dall'analisi della citata giurisprudenza costituzionale emergono in primo luogo i profili definitori del "coordinamento della finanza pubblica", qualificata più che come una materia, come una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato nella definizione dei suoi principi fondamentali. La ricomposizione della giurisprudenza costituzionale concernente l'ambito di legislazione in questione, consente di distinguere le pronunce che hanno definito le cd. regole "strumentali" per il coordinamento della finanza pubblica e quelle che hanno individuato le cd. regole "finali" di coordinamento.

Nell'ambito delle prime vanno ricondotte le disposizioni che rendono realizzabile il coordinamento della finanza pubblica (es. la raccolta di informazioni); tra le regole di coordinamento possono invece annoverarsi quelle disposizioni ritenute funzionali al raggiungimento dell'obiettivo dell'equilibrio finanziario della Repubblica (es. la statuizione di regole per orientare le scelte finanziarie dello Stato e degli Enti territoriali a garanzia del rispetto del patto di stabilità interno, quali la individuazione di saldi obiettivo o di tetti di spesa quali limiti alla crescita della spesa).

A fini definitori, meritevole di particolare segnalazione è anche la sentenza n. 169/2007, nella quale la Corte ha affermato che "perché norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli Enti locali possano qualificarsi princípi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, è necessario che esse soddisfino i seguenti requisiti: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi anche nel senso di un transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente; in secondo

luogo, che non prevedano strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi", tenuto conto dell'esigenza di garantire il rispetto dell'autonomia degli Enti territoriali.

5.3.1. In relazione alle cd. regole "strumentali" per il coordinamento della finanza pubblica, la Corte costituzionale ha ritenuto immuni da censure quelle disposizioni statali rivolte ad acquisire informazioni sul comportamento degli Enti e degli organismi pubblici, al fine: a) dello svolgimento del controllo sulla gestione affidato alla Corte dei conti; b) di garantire la rispondenza dei conti pubblici alle condizioni dell'art. 104 del Trattato istitutivo della Comunità europea e delle norme conseguenti (regolamenti del 1997, sul patto di stabilità e crescita).

La centralità dell'acquisizione di dati, in quanto strumentale alla funzione di coordinamento, è stata più volte riconosciuta dalla Corte costituzionale, che, inoltre, ha ritenuto come dette regole possano operare congiuntamente ad un altro titolo competenziale, quello attribuito alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, il "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati della Amministrazione statale, regionale e locale" (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.).

5.3.2. Tra le cd. regole "finali" di coordinamento, la Corte, come sopra anticipato, ha individuato quelle disposizioni legislative statali intese a garantire il "governo" della finanza pubblica, attraverso l'introduzione di "saldi obiettivo" ovvero di tetti alla crescita della spesa corrente, allo scopo di garantire la rispondenza dei conti pubblici agli obblighi assunti in virtù dell'appartenenza all'Unione europea.

In tal senso particolare rilevanza assumono talune sentenze che hanno introdotto disposizioni particolarmente stringenti per la tenuta della spesa corrente imputabile alla componente del personale. La Corte costituzionale per legittimare disposizioni volte al contenimento della spesa del personale anche di Regioni ed Enti locali ha ritenuto che il carattere finalistico dell'azione di coordinamento postula che si collochino a livello centrale anche poteri più stringenti affinché la finalità di coordinamento possa essere concretamente realizzata: il coordinamento finanziario può infatti richiedere, per la sua natura, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo.

La preoccupazione della Corte è, a ben vedere, quella di non privare lo Stato di strumenti utili a mantenere il controllo della finanza pubblica e in particolare della spesa, stante il carattere cogente derivante dalle norme comunitarie. In effetti la considerazione che lo Stato è l'unico responsabile per il mancato raggiungimento dei parametri di stabilità comunitari sembra legittimare poteri centrali di controllo della finanza pubblica. Il principio è quello dell'equilibrio finanziario sostenibile, elaborato con chiarezza dalla giurisprudenza costituzionale ben prima del Trattato di Maastricht, di cui ora il Patto di stabilità e crescita costituisce il principale parametro esterno, principio che si pone in piena sintonia con i criteri di convergenza europea (artt. 11 e 117, primo e secondo comma, lett. a, Cost.).

La centralità di tale principio è ancor più avvalorata dall'art. 119 Cost., che, nell'introdurre il principio costituzionale del federalismo fiscale, implica ed esige la stretta osservanza del principio della finanza pubblica responsabile e solidale, a garanzia della complessiva tenuta del disegno costituzionale. Esso deve garantire la necessaria corrispondenza fra "bisogni regionali" e "mezzi finanziari" nonché il parallelismo fra responsabilità di disciplina e responsabilità finanziaria. Tale principio è, peraltro, del tutto coerente con quello della copertura delle spese e dell'equilibrio sostenibile dei conti pubblici (art. 81, quarto comma, Cost.).

Particolare attenzione è stata dedicata dalla giurisprudenza costituzionale al principio della sana gestione finanziaria, da ritenersi incluso nel principio di buon andamento (art. 97 Cost.) nonché nei ricordati parametri comunitari (principio di economicità delle gestioni).

Con riferimento a tale profilo, merita segnalazione la sentenza n. 179/2007 (si vedano anche la sentenza n. 267/2007 e l'ordinanza n. 285/2007), con la quale la Corte, ritenendo non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 166 a 169, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ha affermato che dette disposizioni introducono un nuovo tipo di controllo affidato alla Corte dei conti, dichiaratamente finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria degli Enti locali, nonché il rispetto, da parte di questi ultimi, del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost..

Nella sua configurazione, questa nuova forma di controllo sviluppa il quadro delle misure necessarie per garantire la stabilità dei bilanci ed il rispetto del patto di stabilità interno, prescritti dall'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131. Tale controllo (il cui

fondamento è stato per la prima volta ancorato all'art. 100 Cost.) concorre, insieme al controllo sulla gestione in senso stretto, alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno, che la Corte dei conti, quale organo terzo ed imparziale, può garantire.

5.3.3. In più occasioni la Corte costituzionale ha poi ritenuto la non conformità a Costituzione della legislazione statale istitutiva di fondi "vincolati", laddove essi interferiscano in ambiti materiali riconducibili alla legislazione concorrente o residuale regionale, in considerazione dell'interferenza che verrebbe in tal modo introdotta ad opera di disposizioni di dettaglio, con conseguente lesione dell'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni.

Nella propria giurisprudenza, la Corte ha tuttavia riconosciuto, in ossequio al principio di continuità dell'ordinamento giuridico il (transitorio) permanere dell'operatività di previsioni di finanziamenti vincolati allo scopo di non interrompere l'assolvimento di funzioni pubbliche ovvero il finanziamento di posizioni giuridiche soggettive di rilevanza costituzionale. Va aggiunto che una ulteriore indicazione che si trae dalla giurisprudenza costituzionale è costituita dall'esigenza di introdurre, ad opera del legislatore statale, adeguati meccanismi concertativi a garanzia del principio di leale collaborazione, proprio in considerazione del carattere finalistico insito nel "coordinamento della finanza pubblica", che per sua natura potrebbe intersecare, vulnerandole, competenze regionali concorrenti o residuali.

5.3.4. La giurisprudenza costituzionale ha peraltro individuato quegli interventi del legislatore statale che pur configurando fondi "vincolati" sono stati ritenuti coerenti con il disegno costituzionale vigente ed in particolare con l'art. 119, quinto comma, Cost. che legittima la destinazione di risorse aggiuntive nonché interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni.

Capitolo VI

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

1. La definizione del quadro programmatico
2. La riarticolazione delle funzioni
3. Gli indirizzi nel processo di formazione del bilancio e di pianificazione strategica
4. Le misure per la semplificazione, il riassetto e la qualità della regolazione
5. I raccordi con le Autonomie ed il ruolo delle Conferenze

1. La definizione del quadro programmatico

Nell'ottica della impostazione definita dalle Sezioni riunite della Corte per la relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2007[1], in coerenza alla nuova classificazione del bilancio dello Stato per "missioni e programmi", assume particolare rilievo il ruolo di indirizzo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche in ordine a quanto innovativamente previsto dall'art. 3 (commi 67-70) della Finanziaria 2008[2]. Le scansioni esplicitamente prefigurate da

[1] Cfr. *"Programma di lavoro per la decisione e per la relazione del rendiconto generale dello Stato 2007"* (del. n. 37/contr./Prg./07).

[2] Tale normativa prevede che entro il 15 giugno di ciascun anno, ogni Ministro trasmetta alle Camere, per l'esame da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili di coerenza ordinamentale e finanziaria, una relazione 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. Le relazioni, predisposte sulla base di un'istruttoria svolta dai servizi per il controllo interno, devono segnalare, in particolare, con riferimento all'anno precedente e al primo quadrimestre dell'anno in corso: lo stato di attuazione delle direttive di cui all'articolo 8 del d. lgs. 30 luglio 1999, n. 286, con riguardo sia ai risultati conseguiti dall'Amministrazione nel perseguimento delle priorità politiche individuate dal

tale normativa, sia nella predisposizione delle "linee guida" per lo svolgimento dell'attività istruttoria svolta dai servizi per il controllo interno[3], sia nella sintesi degli esiti complessivi ai fini della relazione da trasmettere alle Camere a cura del Ministro per l'attuazione del programma di Governo, individuano infatti un unitario punto di riferimento con riguardo ai profili ordinamentali, organizzativi e funzionali.

Le stesse analisi settoriali fondate sulla classificazione del bilancio dello Stato per "missioni e programmi" non possono prescindere dal generale quadro programmatico, sia negli indirizzi di formazione del bilancio e di pianificazione strategica, sia nel raccordo con le Istituzioni comunitarie ed il sistema delle Autonomie.

Sotto il primo profilo emerge un più diretto coinvolgimento della Presidenza del Consiglio nell'attività di predisposizione dei documenti di bilancio, registrato, in particolare, con le direttive PCM del 12 marzo 2007 e del 3 luglio 2007[4]: la prima, più avanti esaminata, evidenzia uno stretto raccordo tra l'impostazione della programmazione di bilancio per il 2008 e quella della programmazione strategica; la seconda, recante "*Modalità per la predisposizione della legge finanziaria*", richiamando espressamente la circolare del Ministero dell'economia e delle finanze del 5 giugno 2007, n. 21, relativa alla "*Previsione di bilancio per l'anno 2008 e per il triennio 2008-2010 - Budget per l'anno 2008*", considera il generale processo di razionalizzazione della spesa pubblica, attraverso la riclassificazione del bilancio dello Stato e l'avvio del programma di revisione della spesa pubblica. In tal senso, l'obiettivo dichiarato è quello di individuare le modalità per la predisposizione delle proposte di modifica alla

---

Ministro, sia al grado di realizzazione degli obiettivi di miglioramento, in relazione alle risorse assegnate e secondo gli indicatori stabiliti, in conformità con la documentazione di bilancio, anche alla luce delle attività di controllo interno, nonché le linee di intervento individuate e perseguite al fine di migliorare l'efficienza, la produttività e l'economicità delle strutture amministrative e i casi di maggior successo registrati; 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; 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. La Corte dei conti, nell'elaborazione della relazione annuale al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato, esprime le valutazioni di sua competenza anche tenendo conto di tali tematiche, della classificazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi e delle priorità indicate dal Parlamento.

[3] Il Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato ha reso, nel previsto termine di gennaio 2008, le indicazioni ("*linee guida*") ai servizi di controllo interno per lo svolgimento dell'attività istruttoria, al fine di riassumerne gli esiti complessivi ai fini della relazione da trasmettere alle Camere da parte del Ministro per l'attuazione del programma di Governo. La normativa precisa che, allo scopo di consolidare il processo di ristrutturazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi e di accrescere le complessive capacità di analisi conoscitiva e valutativa, il Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato e i servizi per il controllo interno cooperano, nello svolgimento del programma di analisi e valutazione della spesa, con la Commissione tecnica per la finanza pubblica, con il Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze e con il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

[4] Cfr., rispettivamente, G.U. 19 luglio 2007 (S.O. n.163) e G.U. n. 159 11 luglio 2007

legislazione vigente in materia di spesa pubblica, nell'intento di raggiungere un più diretto e coerente raccordo tra gli obiettivi macroeconomici e di finanza pubblica illustrati nel Dpef, che "rimangono spesso scollegati dai processi amministrativi di gestione della spesa pubblica", con le specifiche azioni perseguite dalle Amministrazioni, e per le quali la riclassificazione del bilancio dello Stato offre un utile strumento per orientare la discussione in chiave programmatica[5].

Tali esigenze di maggior raccordo funzionale si accentuano in una prospettiva volta ad assicurare una correlazione tra politiche, strutture e risorse che non di rado travalica la dimensione statale, sia in quanto una significativa componente, in termini programmatici e finanziari, deriva dalla UE[6], sia per la proiezione territoriale di molteplici interventi[7].

Il finanziamento delle politiche e la stessa erogazione delle risorse va, oggi, a confrontarsi con una realtà ordinamentale ed amministrativa che richiede, in parallelo alla rimodulazione degli apparati centrali, una più decisa accelerazione del percorso normativamente tracciato, per rendere operante il conferimento delle funzioni amministrative di cui all'art. 118 della Costituzione ed il trasferimento di beni e risorse per il loro esercizio (art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131). In tal senso, la rivisitazione del bilancio dello Stato per "missioni e programmi" può offrire un utile contributo, in grado di evidenziare la coerenza con il generale quadro programmatico delle funzioni e delle strutture amministrative, anche in relazione alle diverse competenze enucleabili nel nuovo contesto disegnato dal titolo V.

Tali aspetti si riverberano anche sul versante più propriamente finanziario e contabile, in relazione alla allocazione delle risorse destinate ad altri livelli di competenza istituzionale, come i "Fondi a destinazione vincolata", per i quali sono emersi rilevanti aspetti sistematici e ricadute operative con riguardo sia alla complessità del quadro di riparto tra legislazione nazionale e

[5] Il documento, nell'intento di migliorare l'impostazione del quadro previsionale di spesa, parte dalla considerazione che "la discussione sulla spesa pubblica sia in sede governativa, sia in sede parlamentare si concentra prioritariamente su due livelli estremi: i saldi di bilancio, ovvero gli obiettivi da perseguire nell'ambito del Trattato di Maastricht da una parte; gli interventi puntuali e di dettaglio per individuare specifiche iniziative di spesa dall'altra".

[6] Cfr. Corte dei conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali, Del. n. 4/2007 del 22 gennaio 2008.

[7] In tale prospettiva si pone la istituzione del Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari Europei (CIACE) e la disciplina della partecipazione delle Regioni e Province autonome e degli Enti locali alla formazione di atti normativi comunitari; cfr. artt. 2, 5 e 6 della legge 4 febbraio 2005, n. 11. In particolare, gli artt. 5 e 6 disciplinano la partecipazione delle Regioni e Province autonome e degli Enti locali alla formazione di atti normativi comunitari, con il riconoscimento di un ruolo primario alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ed alla Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali. Tali Conferenze sono periodicamente convocate in sessioni speciali (art. 17 e 18) per la specifica trattazione dei temi normativi comunitari di interesse rispettivamente delle Regioni e degli Enti locali. Con dPCM 9 febbraio 2006 (in G.U. 22 marzo 2006), emanato in base all'art. 2 della citata legge n. 11 del 2005, è stata rivisitata anche la struttura del Dipartimento per le politiche comunitarie.

legislazione regionale tracciato dall'art. 117 Cost., sia alla mancata attuazione del disegno posto dall'art. 119 Cost.[8]. Gli accennati profili si inquadrano anche in un più generale ripensamento del sistema delle Conferenze di cui al d.lgs. n. 281 del 1997, chiamate da disposizioni via via intervenute ad operare come sede "di compensazione" e di raccordo tra lo Stato ed il sistema delle Autonomie (v. *infra*, par. 5) e la cui essenziale funzione, anche sul versante procedimentale, risulta costantemente affermata dalla giurisprudenza costituzionale.

2. La riarticolazione delle funzioni

In una, pur sintetica, ricostruzione del quadro programmatico, in relazione alle funzioni ed alle strutture amministrative, un necessario riferimento è posto dal processo di riorganizzazione innescato dal DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, che - nel ridistribuire le competenze ministeriali ad inizio della XV Legislatura, portando da 14 a 18 i Ministeri - ha sensibilmente coinvolto sia direttamente la Presidenza del Consiglio dei Ministri che le altre Amministrazioni.

Tale quadro - la cui compiuta definizione non appare realizzata a fine Legislatura[9] e che risulta radicalmente mutato ad avvio della nuova (in base al DL 16 maggio 2008, n. 85 recante "*Disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'art. 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244*") - ha comunque inciso sensibilmente sul complessivo assetto delle strutture preordinate alla gestione delle risorse ed all'attuazione degli interventi delineati a livello programmatico nell'esercizio trascorso.

Il nuovo recente provvedimento d'urgenza, nel riprendere le linee tracciate dal d.lgs. n. 300 del 1999, riportando il numero dei Ministeri a 12, in coerenza a quanto stabilito dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Finanziaria 2008)[10], va a rendere per molti aspetti, e salvo talune

---

[8] Cfr., ad es., sent. n. 50 del 27 febbraio 2008, concernente l'art. 1, commi 389, 635, 1250, 1251, 1252, 1261, 1267 e 1290, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007); la tematica è affrontata anche nel capitolo relativo all'"Ordinamento contabile".

[9] Come evidenziato dalla stessa relazione resa nel dicembre 2007 dalla struttura della PCM prevista dall'art. 40 del DL n. 262/2006, per seguire la fase di transizione dell'assetto istituzionale conseguente all'applicazione del DL 18 maggio 2006, n. 181, con il compito specifico di monitorare il contenimento degli oneri connessi all'applicazione dei provvedimenti normativi intervenuti, il complesso procedimento di trasferimento delle funzioni e delle connesse risorse non è pervenuto al termine della Legislatura ad un assetto definitivo. Ulteriore specifico aspetto concerne l'esito delle misure di contenimento dei costi, con riferimento alla razionalizzazione e riduzione degli apparati in base al DL n 262/2006, anche alla luce della successiva normativa sulla c.d. *spending review* (comma 404 ss. della legge 27 dicembre 2006, n. 296 – Finanziaria 2007; dPCM 13 aprile 2007) ed alle iniziative in tema di riordino e soppressione di enti pubblici. Su tale generale processo di riorganizzazione si rinvia al capitolo seguente.

[10] L'art. 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Finanziaria 2008) dispone che "A partire dal Governo successivo a quello in carica alla data di entrata in vigore della presente legge, il numero dei Ministeri è stabilito dalle disposizioni di cui al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, nel testo pubblicato nel supplemento ordinario alla

eccezioni, superato il quadro prefigurato dal citato DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito dalla legge 17 luglio 2006, n. 233.

Nel rinviare al successivo capitolo per un approfondimento complessivo, appare, peraltro, in larga parte confermato il percorso già avviato per quanto concerne la attribuzione di competenze alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con riguardo alle politiche per la famiglia, i giovani e lo sport, il turismo[11].

Con riferimento alla impostazione delle politiche economiche, appare stabilizzato il trasferimento della segreteria tecnica del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE)[12] dal Ministero dell'economia e delle finanze alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, presso la quale, con due dPCM in data 21 giugno 2007, è stato istituito ed organizzato il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica[13]. Tale trasferimento richiede un raccordo operativo con altre Amministrazioni, in particolare, per l'esercizio delle funzioni in materia di politiche di sviluppo e coesione e di gestione del Fondo per le aree sottoutilizzate, anch'esse già di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze[14] ed assegnate dal DL 18 maggio 2006, n. 181 al Ministero dello sviluppo economico. Va segnalato che lo stesso provvedimento aveva scorporato le funzioni

---

Gazzetta Ufficiale n. 20 3del 30 agosto 1999. Il numero totale dei componenti del Governo a qualsiasi titolo, ivi compresi Ministri senza portafoglio, vice Ministri e Sottosegretari, non può essere superiore a sessanta e la composizione del Governo deve essere coerente con il principio stabilito dal secondo periodo del primo comma dell'art. 51 della Costituzione". La norma prevede - a far data dalla (ri)applicazione del d.lgs. n. 300 del 1999, salvaguardando il principio dell'invarianza della spesa - l'abrogazione delle disposizioni non compatibili con la riduzione dei Ministeri, ivi comprese quelle di cui al DL 12 giugno 2001, n. 217, convertito dalla legge 3 agosto 2001, n. 317 e s.m., e al DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, e s.m.. Sono peraltro fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 2, 2 *bis*, 2 *ter*, 2 *quater*, 2 *quinquies*, 10 *bis*, 10 *ter*, 12, 13 *bis*, 19, lettera a), 19 *bis*, 19 *quater*, 22, lettera a), 22 *bis*, 22 *ter* e 25 *bis*, dello stesso DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito dalla legge 17 luglio 2006, n. 233.

[11] Per ciò che concerne, specificamente, la materia del turismo (prima di competenza del Ministero dello sviluppo economico) l'art. 2, comma 98, del DL n. 262 del 2006 ha modificato quanto inizialmente disposto dal DL n. 181/2006, stabilendo che il trasferimento delle funzioni riguardanti il turismo dovesse essere effettuato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e disponendo la istituzione *ex lege,* presso la Presidenza stessa, del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, articolato in due uffici dirigenziali di livello generale, subentranti nelle funzioni della Direzione generale del turismo, di conseguenza soppressa. Cfr. i dPCM. 8 gennaio 2007, 6 febbraio 2007, 22 ottobre 2007, che istituiscono e disciplinano l'organizzazione interna del "Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri".

[12] Cfr. dPCM. 31 gennaio 2007, avente ad oggetto: "*Disposizioni in ordine al trasferimento di strutture alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 1, commi 2 e 10, del DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233*" (G. U. 26 marzo 2007, n. 71). Con questo provvedimento sono state trasferite le funzioni, le strutture e le risorse inerenti il Servizio centrale di segreteria del CIPE, il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS) e l'Unità Tecnica Finanza di progetto (UTF).

[13] Cfr. G.U. 28 luglio 2007, n. 174.

[14] Cfr. dPCM. 28 giugno 2007, avente ad oggetto: "*Termine e modalità di trasferimento delle risorse finanziarie, umane e strumentali dal Ministero dell'economia e delle finanze al Ministero dello sviluppo economico*" (G.U. 19 settembre 2007, n. 18).

relative al commercio internazionale, attribuite nella XV Legislatura ad un apposito Ministero[15], e che sono ora ricondotte, in base al citato DL 16 maggio 2008, n. 85, al Ministero dello sviluppo economico (al quale sono trasferite anche le funzioni del Ministero delle comunicazioni).

Per quanto riguarda più specificamente le politiche sociali, l'emergere, in base al quadro già disposto dal citato DL 18 maggio 2006, n. 181 (oggi, come si è detto, rivisto dal DL 16 maggio 2008, n. 85), di una pluralità di centri di imputazione[16] ha inciso sulla unitarietà della gestione amministrativa e contabile.

In via generale, si confermano le discrasie sistematiche, che vanno a riflettersi anche sul versante finanziario e gestionale, correlate alle implementazioni del disegno delineato dal d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, in base a cui la Presidenza del Consiglio aveva assunto la fisionomia di "ufficio servente" del Presidente del Consiglio nell'esercizio delle sue funzioni costituzionali di direzione della politica generale del Governo, nonché di indirizzo politico e amministrativo, con la conseguente attribuzione di una ampia autonomia organizzativa e contabile[17]. A tale disegno, cui non appaiono coerenti strutture con funzioni direttamente gestionali, possono più propriamente collegarsi, nella dimensione anche operativa delle funzioni di Governo, quei profili di impulso e monitoraggio di compiti svolti da altre Amministrazioni e di raccordo con altri livelli decisionali, alla luce del complessivo nuovo assetto ordinamentale.

3. Gli indirizzi nel processo di formazione del bilancio e di pianificazione strategica

Negli atti programmatici e di indirizzo appare ribadita l'esigenza che le Amministrazioni pubbliche assumano comportamenti coerenti con il raggiungimento degli obiettivi programmati, assicurando il rispetto degli impegni di contenimento della spesa previsti nella sequenza dei provvedimenti approvati.

---

[15] Cfr. dPCM. 12 gennaio 2007, avente ad oggetto: "*Ricognizione delle strutture e delle funzioni dei Ministeri dello sviluppo economico e del commercio internazionale*" (G. U. 20 marzo 2007, n. 66). Cfr. anche d.P.R. 14 novembre 2007, n. 225 e n. 253.

[16] Cfr. dPCM n.1/Bil del 24 gennaio 2007 e dPCM 9 novembre 2007 relativo al Ministero della solidarietà sociale. Da ultimo, in base al richiamato DL 16 maggio 2008, n. 85, sono nuovamente ricondotti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri i compiti in materia di politiche antidroga e di Servizio civile nazionale.

[17] Cfr. dPCM 9 dicembre 2002 recante la *"Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri"*: l'art. 13, comma 6 prevede la trasmissione alla Corte dei conti, ai fini del referto annuale, del conto finanziario della Presidenza unitamente all'invio dello stesso ai Presidenti delle Camere: i relativi dati sono esposti nel par. 4 del cap. 2 di questa relazione, attesa l'interazione programmatica e di bilancio con l'intero rendiconto generale dello Stato.

Di rilievo crescente sono i compiti relativi ai processi di programmazione strategica, intesi a promuovere una coerente attuazione, da parte delle diverse Amministrazioni, degli indirizzi relativi alla pianificazione, attribuzione e gestione delle risorse. Nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2007 - emanata ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286 - emergono rilevanti innovazioni sia sotto il profilo dell'arco temporale considerato, che metodologiche e di contenuto, privilegiando un maggior raccordo della programmazione strategica con quella "di Governo"[18]. Nella più recente evoluzione dei processi di pianificazione strategica nelle Amministrazioni dello Stato[19], rilevano anche tali profili in ordine alla compiuta rappresentazione finanziaria e contabile, resi più evidenti dall'intento di investire nella complessiva ridefinizione programmatica l'intero bilancio dello Stato.

Sotto il profilo più specificamente destinato ai raccordi tra programmazione strategica e programmazione finanziaria era già stata messa in luce la necessità di una più diretta relazione tra obiettivi e risorse, in una corretta sequenzialità tra il processo di formazione del bilancio e quello di definizione dell'indirizzo politico-amministrativo da parte dei Ministri, sia nella formulazione delle previsioni, in particolare nella impostazione delle note preliminari, che nella fase di predisposizione della direttiva generale sull'azione amministrativa e sulla gestione e degli altri atti di indirizzo. La direttiva del 12 marzo 2007, "indirizzata alle Amministrazioni responsabili sia dell'attuazione del programma di Governo per il 2007 sia della definizione degli obiettivi di carattere strategico per l'anno 2008", nel sancire il raccordo con gli atti formali di indirizzo politico-amministrativo da parte dei singoli Ministri, richiedeva anche la specificazione degli obiettivi di medio-periodo rispetto ai quali definire l'impostazione della programmazione di bilancio per il 2008. Nel documento appare dunque privilegiato uno stretto

---

[18] Ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. 12 dicembre 2006, n. 315 - emanato in base all'articolo 29, comma 2, del DL 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 - con cui si è proceduto al riordino del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato, abrogando l'articolo 7 del d.lgs. n. 286 del 1999 - si attribuiscono, in particolare, al Comitato i compiti di assicurare la coerenza tra il programma di Governo e la pianificazione strategica nei Ministeri. Il regolamento prevede espressamente il compito di migliorare il collegamento fra gli obiettivi strategici e l'allocazione e l'uso delle risorse e di elaborare proposte per la progressiva integrazione tra il processo di formazione del bilancio ed il processo di pianificazione strategica. Si ricorda che con dPCM 3 dicembre 2004 è stato istituito il Dipartimento per l'attuazione del programma di Governo, il quale provvede alle funzioni di supporto, oltre che del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per l'attuazione del programma di Governo, ove nominato, anche del Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato.

[19] Cfr., da ultimo, il *"Rapporto sull'attività' svolta nel periodo settembre 2006-aprile 2008: la pianificazione strategica nei Ministeri"*, predisposto del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato in data 30 aprile 2008. Nella appendice delle Linee Guida allegate alla direttiva del 12 marzo 2007, sempre predisposte dal Comitato, vengono ricostruiti i percorsi di pianificazione strategica avviati, esaminandone i "punti di forza e punti critici" a partire dalla XIII Legislatura con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 dicembre 2000 (G.U. n. 21 del 26 gennaio 2001); ad essa sono seguite, nella Legislatura successiva, le direttive del Presidente del Consiglio del 15 novembre 2001 (G.U. n. 18 del 22 gennaio 2002), dell'8 novembre 2002 (G.U. n. 2 del 3 gennaio 2003) e del 27 dicembre 2004 (G.U. n. 26 del 2 febbraio 2005).

raccordo con le modalità di allocazione delle risorse finanziarie attraverso le scansioni proprie del ciclo di bilancio[20]: in tal modo i profili programmatici si innestano nella nuova impostazione del bilancio dello Stato per "missioni e programmi" e della *spending review.*

In relazione a questi aspetti la programmazione strategica evidenzia dunque un rapporto più stretto con le circolari della Ragioneria generale dello Stato[21]: nel registrare una maggiore sensibilità su tale versante, ed una più articolata elaborazione delle note preliminari (presentate anche a consuntivo 2007), si conferma, peraltro, l'esigenza di procedere ad una più puntuale distinzione ed adeguata evidenziazione, nella complessa realtà attuativa, anche sul piano finanziario e contabile, dei programmi maggiormente innovativi, sviluppando la distinzione tra obiettivi strategici ed *obiettivi di "miglioramento dell'attività istituzionale ordinaria, da proseguire nell'anno".*

Tali opportune distinzioni tra l'attività istituzionale ordinaria ed i nuovi programmi vanno a riflettersi sulla specifica problematica che riveste la individuazione ed applicazione degli indicatori, ai fini della esplicazione dei controlli finanziari e gestionali, come emerge negli stessi documenti programmatici[22], sollecitando un ulteriore approfondimento ed una maggiore coerenza applicativa, anche a fronte di una non sempre univoca terminologia impiegata[23].

Con riguardo agli esiti del controllo gestionale esterno ed alla formulazione delle nuove previsioni di spesa, va data coerente attuazione a quanto espressamente previsto dal comma *3-*bis (aggiunto dalla legge finanziaria per il 2006) dell'articolo 2 della legge n. 468 del 1978, in base a cui nella predisposizione delle note preliminari sono evidenziate le misure adottate a seguito delle valutazioni della Corte.

Nella più ampia riflessione sistematica avviata con riguardo alla nuova impostazione di bilancio possono utilmente riconsiderarsi anche talune discrasie emerse nel raffronto tra disegno

---

[20] Nella direttiva si prevede che il "ciclo integrato" di pianificazione strategica e di formazione del bilancio di previsione si articola nelle seguenti fasi: 1. Definizione delle priorità politiche; 2. Elaborazione della prima proposta di obiettivi strategici e della prima nota preliminare; 3. Aggiornamento della proposta di obiettivi strategici e della nota preliminare; 4. Determinazione definitiva degli obiettivi strategici e dei relativi piani d'azione ed emanazione della direttiva annuale; 5. Monitoraggio dell'attuazione della direttiva.

[21] V. circolare n. 21 del 5 giugno 2007 del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. La circolare della stessa Ragioneria generale dello Stato n. 18 del 28 aprile 2006 aveva già evidenziato il contenuto da inserire nella nota preliminare prevista dalla legge 94/1997.

[22] Nelle linee guida allegate alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 novembre 2002, poi riprese anche dalla Direttiva del 12 marzo 2007, si evidenzia la *distinzione - interazione* tra obiettivi strategici ed obiettivi operativi. In tali documenti si osserva che "la misurazione degli obiettivi strategici, come di quelli operativi, richiede l'utilizzo di appositi indicatori, la cui individuazione è affidata ai SECIN e a specifici gruppi di lavoro coordinati dal Dipartimento per il programma di Governo della Presidenza del Consiglio dei Ministri".

[23] Cfr il citato *"Rapporto sull'attività svolta nel periodo settembre 2006-aprile 2008: la pianificazione strategica nei Ministeri"*, predisposto del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato in data 30 aprile 2008.

organizzativo e documenti di bilancio, già evidenziate con riguardo al percorso di più diretta o mediata attribuzione di risorse (quali, ad esempio, quelle conseguenti ad una medesima qualificazione di "Centri di Responsabilità" per le strutture di primo livello, sia che si tratti di Dipartimenti che di Direzioni generali, ove queste non siano ricomprese in Dipartimenti)[24].

In definitiva, se, da un lato, nei documenti contabili e programmatici va tenuto adeguato conto della diversa articolazione delle strutture amministrative (in quanto il loro disegno si riflette infatti direttamente sul raccordo tra destinatari degli obiettivi e delle risorse e soggetti responsabili dell'attuazione), dall'altro si pone la opportunità di una più organica sistemazione dei moduli, non solo contabili, di supporto all'esercizio delle funzioni amministrative.

In tale prospettiva possono essere infatti meglio affrontate le modalità di risposta all'esigenza di una maggiore flessibilità e di un superamento delle rigidità riscontrate nelle relazioni tra compiti amministrativi ed articolazioni contabili, sviluppando la impostazione del bilancio dello Stato per "missioni e programmi", soprattutto laddove questi ultimi siano "trasversali", nel senso di interessare più Centri di Responsabilità (generalmente all'interno di uno stesso Ministero[25]). L'esigenza di garantire una visione unitaria delle risorse relative ad ogni singolo programma, appare sottesa anche alla figura del "coordinatore di programma"[26], figura che non può non inquadrarsi nella logica della distinzione dei compiti riservati al vertice politico e di quelli affidati alla dirigenza amministrativa.

4. Le misure per la semplificazione, il riassetto e la qualità della regolazione

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, nelle sue diverse articolazioni, anche in raccordo alle politiche europee[27], svolge un ruolo di impulso nell'introduzione di metodologie

---

[24] Va anche considerato che le articolazioni periferiche dei Ministeri in taluni casi costituiscono autonomi Centri di Responsabilità (ad es. sono considerati C.d.R. gli uffici regionali dell'Istruzione). Cfr. anche il ruolo (e la qualificazione di autonomo C.d.R.) del Gabinetto, a fronte di competenze che, nel disegno normativo, dovrebbero essere solo di raccordo tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione con ricaduta "esterna".

[25] Mentre le missioni possono essere ministeriali o trasversali a più dicasteri (interministeriali), i programmi rappresentano "aggregati omogenei di attività svolte all'interno di ogni singolo Ministero, allo scopo di perseguire obiettivi ben definiti nell'ambito delle finalità istituzionali, riconosciute al dicastero competente". I programmi individuati sono dunque tendenzialmente (ma non sempre) specifici ed "interni" a ciascuna Amministrazione.

[26] Cfr. la citata circolare n. 21 del 5 giugno 2007 del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

[27] Il raccordo dei programmi di modernizzazione ed innovazione tecnologica della PA con le politiche europee emerge dalla prima iniziativa legata alla agenda di Lisbona (Giugno 2005), denominata "2010- *A European Information Society for Growth and Empolyment*", che assume come uno dei tre pilastri fondamentali il miglioramento dei servizi pubblici e della qualità di vita ("*Better Public Services and Quality of Life*"), impegnando direttamente gli stati membri nella modernizzazione ed innovazione tecnologica della PA; cfr. le *Linee strategiche verso il sistema nazionale* di *e-government* del Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione, Marzo 2007.

per la riduzione dei costi e l'incremento dell'efficienza e della qualità dell'azione amministrativa, che si esplica sia attraverso l'iniziativa legislativa e la emanazione di atti programmatici e di indirizzo, sia attraverso l'analisi della loro attuazione.

Un ruolo peculiare nell'intero processo di modernizzazione degli apparati pubblici in termini di "servizio" ai cittadini ed alle imprese rivestono le misure per la semplificazione, il riassetto e la qualità della regolazione, che, a partire dall'articolo 20 della legge 15 marzo 1999 n. 59, hanno assunto centrale rilievo.

Senza ripercorrere dettagliatamente la complessa evoluzione degli interventi susseguitisi nelle ultime Legislature, si ricorda che con DL 14 marzo 2005, n. 35, convertito dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, insieme ad interventi in materia di semplificazione dei procedimenti amministrativi, era stata istituita all'articolo 3, comma da 6 *duodecies* a 6 *quaterdecies*, una apposita "Commissione", assistita da una "Segreteria tecnica". Ad essa è succeduta, nella XV Legislatura, in base al DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, la *Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione;* con dPCM 9 febbraio 2007 è stata istituita una apposita struttura di missione *"Segreteria Tecnica dell'Unità per la semplificazione e la qualità regolazione",* che coadiuva l'Unità.

Una accelerazione nel processo di semplificazione si riscontra in relazione a quanto previsto dalla "legge di semplificazione" 28 novembre 2005, n. 246, che ha affrontato aspetti centrali, di attuale rilevanza, quali lo sfoltimento del carico normativo e la semplificazione ed il riassetto delle disposizioni in materia di adempimenti amministrativi delle imprese, in una prospettiva esplicitamente ancorata agli indirizzi comunitari: in base al comma 8 *bis*, inserito dopo il comma 8 dell'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, il Governo verifica la coerenza degli obiettivi di semplificazione e di qualità della regolazione con la definizione della posizione italiana da sostenere in sede di Unione Europea nella fase di predisposizione della normativa comunitaria, ai sensi dell'articolo 3 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, ed assicura la partecipazione italiana ai programmi di semplificazione e di miglioramento della qualità della regolazione interna e a livello europeo.

La legge n. 246 ha istituito (art. 14 c. 19 ss.) una apposita Commissione parlamentare con il compito di: esprimere il parere sugli schemi dei decreti legislativi previsti dalla stessa disposizione; di verificare periodicamente lo stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme; di esercitare i compiti della Commissione di cui

all'articolo 5, commi 1, 2 e 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Commissione parlamentare consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa).

Sintomatico del rilievo che è stato dato alle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione è la previsione, nel DL 10 gennaio 2006, n. 4, convertito con legge 9 marzo 2006, n. 80, di un apposito Comitato interministeriale, con il compito di assicurare un indirizzo unitario a livello governativo per la gestione organica e strategica di tali politiche, evitando frammentazione e dispersione degli interventi. Con dPCM 12 settembre 2006, congiuntamente alla costituzione di tale Comitato interministeriale, è stato istituito il "Tavolo" permanente per la semplificazione, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composto dai rappresentanti delle categorie produttive e delle associazioni di utenti e consumatori, nonché da rappresentanti dei Ministeri, della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCEM[28].

Il Governo ha approvato il 15 giugno 2007, il *Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione* (previsto dall'art. 1, comma 2, del citato DL 10 gennaio 2006, n. 4, convertito nella legge 9 marzo 2006, n. 80) predisposto dal Comitato Interministeriale il 31 marzo 2007 con il supporto dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione e la collaborazione delle Amministrazioni. Con il Piano, in coerenza all'obiettivo proposto dal Programma della Commissione europea di ridurre del 25 per cento, entro il 2012, gli oneri amministrativi derivanti dalla normativa comunitaria nei settori scelti dalla Commissione stessa, è stato assunto l'impegno di ridurre di almeno il 25 per cento gli oneri derivanti dalla normativa statale per cittadini e imprese[29].

Un apposito capitolo del Piano contiene interventi volti a migliorare il raccordo delle politiche generali di *better regulation* tra Stato e Autonomie, nella consapevolezza della necessità di un metodo coordinato e condiviso[30], promuovendo misure specifiche di semplificazione di procedure di competenza regionale nel rispetto delle rispettive sfere di

---

[28] Il "Tavolo", costituito con dPCM dell'8 marzo 2007, si articola, oltre che nella sede plenaria, in due sezioni semplici, rispettivamente per le questioni riguardanti le Regioni e le Autonomie locali, e per quelle concernenti le categorie produttive e le associazioni di consumatori.

[29] Il Piano riporta che in base alle stime della Commissione europea, l'obiettivo congiunto di ridurre gli oneri amministrativi, discendenti dalla legislazione comunitaria e dalle normative nazionali, del 25 per cento entro il 2012 potrebbe portare ad un aumento del 1,4 per cento del prodotto interno lordo europeo.

[30] Si ricorda che in base all'art. 20-*ter*, inserito dalla legge n. 246 dopo l'articolo 20-*bis* della legge 15 marzo 1997, n. 59, il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludono, in sede di Conferenza, anche sulla base delle "migliori pratiche" e delle iniziative sperimentali statali, regionali e locali, accordi, ai sensi dell'articolo 4 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, o intese, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per il perseguimento delle comuni finalità di miglioramento della qualità normativa nell'ambito dei rispettivi ordinamenti.

autonomia, sia in materia di attuazione delle normative comunitarie sia di produzione normativa in settori di primaria importanza per gli imprenditori e per i cittadini[31]. Appare significativo in tal senso l'accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione, siglato in sede di Conferenza unificata il 29 marzo 2007.

Di particolare rilievo ed attuale sviluppo risulta lo strumento di semplificazione normativa, introdotto con la su citata legge n. 246, il c.d. "taglia-leggi", volto a consentire un significativo sfoltimento del carico normativo, mediante la decadenza automatica di tutta la normativa nazionale antecedente al 1970, la cui permanenza in vigore non sia stata dichiarata necessaria sulla base dei principi e criteri direttivi espressamente indicati[32].

La norma prevede che il Governo, avvalendosi dei risultati dell'attività di cui all'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge, individua le disposizioni legislative statali vigenti, evidenziando le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi, e trasmette al Parlamento una relazione finale e che, entro ulteriori ventiquattro mesi, adotti decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore[33].

Sulla ricognizione della legislazione statale vigente è stata presentata, ai sensi dell'art. 14, c. 12 della legge n. 246, una relazione governativa alle Camere il 14 dicembre 2007 (XV Legislatura, doc. XXVII, n. 7). Dall'attività svolta, anche sulla base del confronto con quanto contenuto nelle banche dati esistenti, sono state censite oltre 21.000 disposizioni normative di rango legislative vigenti, di cui circa 5.000 considerate "norme a fattispecie conclusa"[34], che

---

[31] Oltre al livello *sovra* e *sub*-nazionale, il Piano segnala la attenzione da dedicare ai regolatori cd. "indipendenti" (cfr. quanto previsto dall'art. 12 della legge n. 229 del 2003).

[32] La norma di delega richiede anche il rispetto dell'articolo 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131. La Corte cost. nella sentenza n. 280 del 2004 ha esaminato il conferimento al Governo di deleghe meramente ricognitive; cfr. anche il parere del Consiglio di Stato n. 2024 del 2007 sul "Piano di azione per la semplificazione".

[33] I decreti legislativi in discorso provvedono altresì alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e s.m., anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970. Entro due anni dalla data di entrata in vigore di tali decreti legislativi, nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi e previo parere della Commissione di cui al comma 19, possono essere emanate, con uno o più decreti legislativi, disposizioni integrative o correttive.

[34] Tra le criticità segnalate in relazione all'attuazione del meccanismo "Taglia-leggi" vi sono quelle della non sempre puntuale definizione dei confini di alcune categorie di disposizioni da sottrarre all'abrogazione, con il possibile incremento del contenzioso; dell'abrogazione delle disposizioni legislative pubblicate prima del 1970 e successivamente oggetto di modifiche e di quelle non "salvate" in virtù delle clausole contenute nella legge delega. Ulteriore criticità concerne la estensione dell'opera di revisione anche alla normativa regolamentare, almeno nei

rappresentano un quadro informativo preordinato alla fase successiva, costituita dal meccanismo di abrogazione automatica, che dovrebbe concludersi entro il 16 dicembre 2009. La materia, oggetto di una recente apposita delega governativa[35], appare di particolare rilevanza, anche alla luce del quadro complessivo di interventi previsti[36].

Va sottolineato che gli obiettivi della semplificazione (normativa ed amministrativa) appaiono strettamente connessi agli interventi di liberalizzazione delle attività economiche[37] ed a quelle di modernizzazione delle pubbliche Amministrazioni, in una prospettiva di raccordo sia con la UE che con il sistema delle Autonomie, in cui appare crescente il ruolo delle Conferenze[38].

5. I raccordi con le Autonomie ed il ruolo delle Conferenze

Il complessivo percorso disegnato dal riformato titolo V della Costituzione e dalla normativa di adeguamento (legge 5 giugno 2003, n. 131) - cui deve accompagnarsi uno snellimento degli apparati centrali, come più volte evidenziato nelle relazioni della Corte - non registra ancora concreta attuazione, dovendosi definire la cornice istituzionale e dei rapporti finanziari.

Sotto tali aspetti risultano presentati nella XV Legislatura, il d.d.l. recante "*Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, e per*

---

settori ritenuti di maggior rilievo.

[35] Va segnalato che in base al DL 16 maggio 2008, n. 85, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per la semplificazione normativa delegato assicura il coordinamento unitario delle funzioni di semplificazione normativa, comprese quelle di cui all'articolo 1, comma 22-*bis* del DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, e quelle dell'articolo 14, commi 12, 14 e 15, della legge 28 novembre 2005, n. 246.

[36] Cfr., più ampiamente, Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione, XV Legislatura, Indagine conoscitiva sulla semplificazione della legislazione, con particolare riferimento allo stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme di cui all'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246. Si segnala che il comma 584 della legge 24/12/2007 n. 244 (Finanziaria 2008) prevede che le finalità di cui all' articolo 107 della legge n. 388 del 2000 (istitutiva di un "Fondo per la informatizzazione della normativa vigente"), si estendono al coordinamento dei programmi di informatizzazione e di classificazione della normativa regionale, all'adeguamento agli *standard* adottati dall'Unione Europea delle classificazioni in uso nelle banche dati normative pubbliche e all'adozione di linee guida per la promulgazione e la pubblicazione telematica degli atti normativi; la norma prevede che vada assicurato anche il collegamento con le attività per l'attuazione dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, e con le attività delle Amministrazioni centrali dello Stato relative alla pubblicazione degli atti normativi e alla standardizzazione dei criteri per la classificazione dei dati legislativi.

[37] V., in particolare, il DL 25 gennaio 2007, n. 7, convertito dalla legge 2 aprile 2007, n. 40, recante "*Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche, la nascita di nuove imprese, la valorizzazione dell'istruzione tecnico-professionale e la rottamazione di autoveicoli*". Tra le misure disposte con il citato DL, rileva la "comunicazione unica" ai fini dell'avvio dell'attività d'impresa (art. 9), che "vale quale assolvimento di tutti gli adempimenti amministrativi previsti per l'iscrizione al registro delle imprese ed ha effetto, sussistendo i presupposti di legge, ai fini previdenziali, assistenziali, fiscali [...], nonché per l'ottenimento del codice fiscale e della partita IVA".

[38] Cfr. quanto disposto dall'art. 5, comma 2, della legge n. 246/2005.

l'adeguamento delle disposizioni in materia di Enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" (A.S. n. 1464 in data 5 aprile 2007), ed il d.d.l. recante "*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale*" (A.C. n. 3100 in data 29 settembre 2007): entrambi i provvedimenti non hanno registrato un positivo seguito di approvazione parlamentare.

A fronte del rilievo crescente dei sistemi di cooperazione e raccordo tra i diversi livelli di Governo - come rimarcato anche nella pronunce della Corte costituzionale che si sono susseguite - appare ancora più rilevante l'adeguamento dell'attuale modello del sistema delle Conferenze delineato dal d.lgs. n. 281 del 1997, attraverso una ridefinizione anche normativa dei profili procedimentali e decisionali[39]. Le Conferenze sono state infatti chiamate a più incisivi ruoli di raccordo tra lo Stato ed il sistema delle Autonomie, assolvendo ad un ruolo decisivo, come evidenziato dalle pronunce della Consulta (anche con riguardo alla erogazione di risorse centrali): tale ruolo appare vieppiù significativo in relazione alla perdurante mancata attuazione del disegno posto dall'art. 119 Cost. ed alla stessa complessità del riparto tra legislazione nazionale e legislazione regionale tracciato dall'art. 117 Cost.[40].

La mancata definizione della complessiva cornice istituzionale e dei rapporti finanziari ha inciso negativamente sul processo di conferimento delle funzioni amministrative di cui all'art. 118 della Costituzione e al trasferimento di beni e risorse per l'esercizio delle stesse, ai sensi dell'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131[41].

In relazione al percorso di attuazione del federalismo amministrativo di cui al capo I della legge n. 59 del 1997 si registrano taluni adempimenti, sia con riguardo alle norme d'attuazione per le Regioni a statuto speciale[42], che alle modifiche di taluni precedenti dPCM attuativi[43]. Particolare rilievo riveste il decentramento delle funzioni catastali ai Comuni,

---

[39] Non risulta aver avuto positivo seguito l'esigenza, pur affrontata dal Governo, di una revisione del sistema delle Conferenze, delineato dal d.lgs. n. 281 del 1997. La riforma costituzionale approvata nella XIV Legislatura, ma annullata dalla successiva pronuncia referendaria, attribuiva esplicito riconoscimento nella Carta (all'articolo 118) alla Conferenza Stato-Regioni "per realizzare la leale collaborazione e per promuovere accordi ed intese".

[40] In particolare - oltre alle funzioni di cui agli artt. 17 e 18 della legge 4 febbraio 2005, n. 11, in base a cui la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e la Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali sono periodicamente convocate in sessioni speciali per la specifica trattazione dei temi normativi comunitari di interesse rispettivamente delle Regioni e degli Enti locali - rilevano le competenze previste dalla legge n. 131 del 2003.

[41] In relazione a tali aspetti opera, nell'ambito del Dipartimento per gli affari regionali, l'Ufficio per il federalismo amministrativo, istituito con dPCM 24 novembre 2003 (G.U. n. 22 del 28 gennaio 2004), incaricato, oltre che dei compiti per l'attuazione del federalismo amministrativo di cui al capo I della legge n. 59 del 1997, di quelli affidati in relazione all'art. 118 della Costituzione ed all'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

[42] A tale riguardo sono stati emanati due dPCM, intesi a completare il trasferimento di funzioni alla regione Sardegna.

[43] Sono stati al riguardo adottati due dPCM, riguardanti l'uno la revisione delle risorse finanziarie da attribuire alla Regione Abruzzo a seguito di modifiche intervenute nella classificazione della rete stradale nazionale; l'altro la copertura del maggior fabbisogno determinatosi, nell'anno 2001, per l'esercizio delle

in base a quanto disposto con la Finanziaria 2007 (art. 1, commi 194-200), che prevede anche l'esercizio delle funzioni in forma associata, cui è seguita l'emanazione del dPCM 14 giugno 2007 che ha stabilito modalità e termini per l'assunzione da parte dei Comuni delle funzioni[44].

Le problematiche poste dal processo di attuazione delle riforme in materia di decentramento sono sicuramente complesse e richiedono particolare considerazione sia sul versante amministrativo, che nelle ricadute finanziarie e nella stessa allocazione contabile, così come della parallela ricostruzione e conoscenza del quadro informativo necessario per monitorare tali complessi percorsi[45].

Sotto un diverso versante, che coinvolge delicati profili procedimentali, si segnala l'approvazione, in sede di Conferenza unificata Governo-Regioni, Province, Comuni, Comunità montane, del protocollo di Intesa con le Autonomie territoriali sulle modalità dell'esercizio delle funzioni dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella Pubblica Amministrazione[46].

Al ruolo di raccordo della Presidenza nei confronti del sistema delle Autonomie si accompagna quello del Ministero dell'interno in tema di rappresentanza generale del Governo, evidenziato anche nella nuova classificazione del bilancio dello Stato per "missioni e programmi": la missione 1 (*"Rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio"*), comprende infatti l'*attività di rappresentanza generale del Governo e dello Stato sul territorio, anche presso le Autonomie locali, svolte dai Prefetti - Titolari di Uffici Territoriali del Governo, e supporto alle relative funzioni*). Sempre sotto il profilo della nuova classificazione del bilancio dello Stato per "missioni e programmi", rileva in particolare, sul piano finanziario, la missione 3 (*"Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali"*) che, evidenziando, per l'esercizio 2007, oltre 103 miliardi di euro di stanziamenti definitivi di competenza, segnala l'importanza quantitativa e qualitativa dei programmi in cui si articola: questi, in larga parte

---

funzioni in materia di trasporto pubblico locale da parte delle Regioni Calabria, Campania, Lazio, Piemonte, Puglia e Toscana.

[44] Sono state istituite, presso il Ministero dell'economia, una Cabina di regia e una Segreteria tecnica. Sulla base dei dati rappresentati dall'Amministrazione, che evidenziano oltre 5.000 deliberazioni pervenute per la sola prima fase d'attuazione, l'adesione da parte dei Comuni registrata appare significativa. Va segnalato che con sentenza TAR Lazio del 15 maggio 2008, n. 4259, è stato annullato il dPCM 14 giugno 2007.

[45] In tale prospettiva si inquadra il progetto *Federalismo in rete* (SFIR), con funzioni di banca dati e di elaborazione delle informazioni mediante l'applicazione di metodologie statistiche.

[46] Alla Intesa del 24 gennaio 2008 è seguito l'insediamento, in data 23 aprile 2008, del Gruppo di lavoro, previsto dall'Intesa stessa, per individuare le modalità operative per l'esercizio delle funzioni dell'Alto Commissario. Si segnala, in materia, l'adesione del Governo italiano (in data 30 giugno 2007) al "Gruppo di Stati contro la corruzione, costituito nell'ambito del Consiglio d'Europa (GRECO)"; a tale adesione consegue una valutazione sugli strumenti in atto per la prevenzione ed il contrasto della corruzione.

riferiti al Ministero dell'economia e delle finanze, concernono anche il Ministero dell'interno e vengono innovativamente ad investire la stessa Presidenza del Consiglio dei Ministri[47].

In definitiva, al di là dei profili attinenti alla complessiva architettura contabile, più diffusamente evidenziati nel capitolo su "L'ordinamento contabile", appare dunque essenziale, anche con riguardo alla ricostruzione degli interventi che coinvolgono diversi livelli decisionali, il ruolo delle procedure di raccordo tra Governo centrale e sistema delle Autonomie, a fronte delle ancora inattuate linee del disegno di autonomia finanziaria posto dall'art. 119 Cost. e dagli altri correlati principi costituzionali.

[47] Si rinvia, per l'analisi dell'intero rendiconto della Presidenza del Consiglio dei Ministri al par. 4 del cap. 2.

Capitolo VII

L'organizzazione

1. Considerazioni di sintesi
2. Organizzazione amministrativa e *spending review*
3. Organizzazione amministrativa e legge finanziaria 2007
4. Organizzazione amministrativa e struttura del bilancio per missioni e programmi
5. La direttiva "per una Pubblica Amministrazione di qualità"
6. L'organizzazione del Governo nella legge finanziaria 2008
7. Osservazioni conclusive

Tavole

1. Considerazioni di sintesi

Nel 2007 e nei primi mesi del 2008, l'organizzazione amministrativa è stata oggetto di interventi molteplici, che variamente riflettono l'impostazione secondo cui il riordino e la razionalizzazione delle attività e delle strutture pubbliche, oltre ad elevare la qualità delle prestazioni rese ai cittadini, costituiscono un importante terreno di contenimento e riduzione della spesa pubblica. Tale impostazione risponde ad una serie di esigenze largamente avvertite, consistenti nel ridurre il peso (e, quindi, il costo) delle strutture in relazione alle funzioni esercitate, nella semplificazione delle procedure gestionali, nell'eliminazione di duplicazioni e di adempimenti defatiganti per i cittadini e le imprese, nel restituire efficienza e imparzialità al personale pubblico.

Si collocano in questa prospettiva gli interventi che hanno avuto ad oggetto, in particolare, il ridimensionamento delle strutture ministeriali (in termini sia di apparati, sia di personale addetto), la riduzione delle spese per le attività di consulenza e collaborazione esterna, l'avvio della *spending review*, nonché, da ultimo, il sostanziale ripristino della struttura organizzativa ministeriale quale disegnata dai d.lgs. n. 300 e 303/1999, peraltro seguito, in concomitanza con l'inizio della XVI Legislatura, da una nuova fase di ristrutturazione degli apparati.

Non mancano, peraltro, elementi di criticità, come quelli derivanti – oltre che dall'instabilità derivante dai ripetuti mutamenti organizzativi – dalle massicce immissioni in ruolo di personale precario (con effetti di irrigidimento a lungo termine delle strutture amministrative), o dalla complicatezza dei procedimenti finalizzati al riordino dei Ministeri (col risultato di impedire il sollecito adattamento delle strutture organizzative alle mutevoli esigenze), o, ancora, dall'insufficiente attenzione che viene prestata ai costi organizzativi derivanti dalla nuova produzione legislativa.

In ogni caso, le tematiche dell'organizzazione amministrativa sono destinate a divenire altrettanti snodi problematici all'interno di processi d'innovazione che, proprio nel 2007, sono stati attivati al fine di accrescere l'efficienza e la qualità della spesa: la *spending review* e la ristrutturazione del bilancio statale per missioni e programmi.

2. Organizzazione amministrativa e *spending review*

2.1. L'esperienza della *spending review*, avviata dalla legge finanziaria 2007 con l'istituzione della Commissione tecnica per la finanza pubblica[1], assume fra le sue finalità la valutazione di efficacia dei programmi di spesa in atto, al fine di identificarne le aree di criticità e, su questa base, segnalare al Governo le misure necessarie o utili ad accrescere l'efficienza allocativa delle risorse disponibili e l'efficacia della spesa. Ne discende il collegamento della *spending review*, da un lato, con il rafforzamento dei processi di misurazione delle attività pubbliche e, quindi, con il sistema dei controlli interni[2]; dall'altro lato, con il potenziamento

[1] Art. 1, commi 474-481, l. n. 296/2006.

[2] Il Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato ha elaborato, in apposite "Linee guida per la pianificazione strategica" (allegate alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 marzo 2007, "Indirizzi per l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione del programma di Governo"), i concetti e i contenuti relativi alle "note preliminari" che debbono accompagnare gli stati di previsione della spesa, sottolineando l'importanza del legame tra il ciclo di pianificazione strategica e il processo di formazione del bilancio. Tali indicazioni sono state recepite dal Ministero dell'economia, il quale – con la circolare 5 giugno 2007, n. 21, "Previsioni di bilancio per l'anno 2008 e per il triennio 2008/2010 - *Budget* per l'anno 2008" – ha richiesto che, una

degli strumenti di responsabilizzazione delle Amministrazioni in ordine al conseguimento dei risultati stabiliti e, per questa via, con il processo di revisione delle strutture amministrative, allo scopo di "razionalizzare e ottimizzare", in maniera continua e sistematica, "l'organizzazione delle spese e dei costi di funzionamento dei Ministeri"[3].

Il *Libro verde sulla spesa pubblica*, pubblicato dalla Commissione nel settembre 2007, prospetta – sul piano della metodologia di lavoro – una serie di "linee di ricerca" per indagare, con riguardo ai singoli Ministeri, l'efficiente distribuzione degli uffici e del personale sul territorio nazionale. In particolare, la Commissione ha concentrato l'attenzione su alcuni dati – quali il rapporto fra personale dirigente e non dirigente[4], la distribuzione dei dirigenti tra uffici centrali e uffici periferici[5], il rapporto fra personale per Regione e popolazione residente[6] – che, pur noti da tempo, sollecitano analisi approfondite dei singoli settori, atteso che il carattere aggregato dei dati attualmente disponibili non favorisce l'interpretazione dei fenomeni in relazione alle caratteristiche funzionali delle singole Amministrazioni[7]. Donde, come rileva la Commissione, la necessità di "un approccio di analisi più *micro* e che entri negli aspetti organizzativi delle singole Amministrazioni per poter individuare eventualmente possibili rimedi"[8].

In questa direzione, la Commissione ha avviato ricerche *ad hoc* con riguardo ai Ministeri della giustizia, dell'interno, dell'istruzione, delle infrastrutture e dei trasporti[9].

2.2. La pratica della *spending review*, che la legge finanziaria 2007 limitava a tale anno, ha acquisito carattere di permanenza per effetto della legge finanziaria 2008. Questa ne ha collegato l'esercizio, da un lato, alla nuova articolazione del bilancio per missioni e programmi e, dall'altro, all'esigenza – manifestata con la previsione che i Ministeri elaborino per il

volta presentato il disegno di legge finanziaria, ciascuna Amministrazione provveda ad aggiornare la propria "nota preliminare" sulla base degli obiettivi eventualmente ridefiniti, in relazione agli effetti della manovra proposta.

[3] Art. 1, comma 404, legge n. 296/2006.

[4] Tale rapporto varia da un massimo di 13,8 dirigenti per 100 dipendenti nella Presidenza del Consiglio dei Ministri a un minimo di 1 dirigente per 100 dipendenti nel Ministero dell'interno: *Libro verde*, cit., 74.

[5] Negli uffici centrali vi sarebbero 14,9 dirigenti per 100 dipendenti, rispetto agli 1,3 che si riscontrano nelle sedi periferiche: *ibidem*.

[6] Tale rapporto è, per il complesso delle Regioni, di 23 dipendenti statali per 10.000 abitanti, con un massimo di 45,1 in Molise e un minimo di 10,3 in Lombardia: *ibidem*, 74 s.

[7] Si consideri, ad esempio, che i dati sulla distribuzione del personale per Regioni non distinguono il personale dell'Amministrazione centrale dal personale delle Amministrazioni periferiche aventi sede nel Lazio: *Libro verde*, cit., 73.

[8] *Libro verde*, cit., 75.

[9] Ministero dell'economia e delle finanze. Commissione tecnica per la finanza pubblica, *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa*, Doc. 2007/9, Roma, 13 dicembre 2007.

Parlamento specifiche relazioni sulla propria attività – di verificare costantemente l'adeguatezza degli andamenti gestionali e delle organizzazioni che li supportano agli obiettivi stabiliti dalle leggi e agli indirizzi che i Ministri impartiscono alle Amministrazioni[10].

In tal modo, la *spending review* diviene – con la Commissione tecnica che ad essa presiede – lo strumento più rilevante della responsabilità che il Parlamento fa valere nei confronti del Governo affinché le missioni a questo affidate vengano perseguite, alle condizioni finanziarie stabilite dalle leggi, mediante apparati, personale e procedimenti costantemente informati a criteri di economicità ed efficienza[11].

Il legame così stretto che le norme di cui si parla vengono ad istituire fra l'impianto organizzativo degli apparati e la realizzazione degli obiettivi posti all'Amministrazione dalle leggi del Parlamento rende evidente l'intento di riportare l'organizzazione dei Ministeri nella logica della strumentalità alle funzioni (alle missioni) loro proprie, piuttosto che ai rotismi degli stessi apparati e agli interessi dei loro addetti[12].

Si tratta di una tendenza i cui esiti, per quanto difficili da quantificare in termini finanziari, sono da valutare positivamente. Nondimeno, essa appare contraddetta, all'interno del medesimo contesto normativo, dalla massiccia "stabilizzazione" di personale precario, avviata dalla legge finanziaria 2007 ed estesa a ulteriori categorie di personale dalla legge finanziaria 2008. Nel rinviare, sul punto, al cap. VIII ("Il personale")[13], mette conto qui rilevare come l'immissione nei ruoli dell'Amministrazione di una quantità di persone che viene stimata, per le Amministrazioni dello Stato, intorno alle 10.000-12.000 unità sia destinata a ridimensionare fortemente la prospettiva di razionalizzazione degli apparati, sotto il profilo delle loro dimensioni e dei loro costi di gestione e, in ultima analisi, dell'efficiente ed efficace allocazione delle risorse cui mira la *spending review*.

Il legame fra l'assetto organizzativo delle Amministrazioni e l'onere di spesa per l'esercizio delle funzioni da esse esercitate è, altresì, alla base delle osservazioni, costantemente

---

[10] Art. 3, commi 67 e 68, legge n. 244/2007.

[11] Sotto il profilo delle strutture organizzative, le relazioni dei Ministri al Parlamento debbono, infatti, segnalare "le linee di intervento individuate e perseguite al fine di migliorare l'efficienza, la produttività e l'economicità delle strutture amministrative", le possibili riduzioni degli apparati e delle loro ridondanze (in termini di soppressione o accorpamento delle strutture "svolgenti funzioni coincidenti, analoghe, complementari o divenute obsolete"), "le misure ritenute necessarie ai fini dell'adeguamento e della progressiva razionalizzazione delle strutture e delle funzioni amministrative" e della relativa "base normativa", in relazione alla nuova struttura del bilancio per missioni e programmi.

[12] V. pure il cap. VI, "Il ruolo guida della Presidenza del Consiglio dei Ministri: indirizzi programmatici e raccordi amministrativi", par. 1.

[13] In particolare, par. 7 e 10.1.

formulate dalla Corte nelle relazioni al Parlamento sulla copertura finanziaria delle leggi[14], per cui il legislatore deve darsi carico di valutare non soltanto l'onere degli interventi disposti, ma anche il costo dell'organizzazione necessaria a realizzarli, tanto più quando introduca nuove strutture o modifiche accrescitive delle strutture preesistenti.

3. Organizzazione amministrativa e legge finanziaria 2007

3.1. Contestualmente all'avvio della *spending review*, la legge finanziaria 2007 (art. 1, commi 404-419), allo scopo di conseguire immediati risparmi di spesa[15], aveva preordinato un piano d'intervento immediato sulle strutture dell'Amministrazione statale[16], articolato in otto punti:

- riduzione del 10 per cento degli uffici di livello dirigenziale generale e del 5 per cento degli uffici di livello dirigenziale non generale;

- eliminazione delle duplicazioni organizzative esistenti;

- gestione unitaria del personale e dei servizi comuni anche mediante strumenti di innovazione amministrativa e tecnologica;

- riduzione delle strutture periferiche, ovvero costituzione di uffici regionali o, ancora, riorganizzazione degli uffici periferici mediante confluenza delle loro funzioni logistiche e strumentali (con conseguente istituzione di servizi comuni) nelle prefetture-Uffici Territoriali del Governo (UTG), ove ciò "risultasse sostenibile e maggiormente funzionale sulla base dei principi di efficienza ed economicità", e, comunque, a seguito di "valutazione congiunta" del Ministro competente e di altri Ministri (dell'interno, dell'economia e delle finanze, per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali, per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione);

- riorganizzazione degli uffici con funzioni ispettive e di controllo;

---

[14] Da ultimo, Sez. riunite, del. 17 luglio 2007, n. 23/contr., e del. 4 dicembre 2007, n. 36/contr., relative alla legislazione di spesa, rispettivamente, del quadrimestre gennaio-aprile 2007 e del quadrimestre maggio-agosto 2007.

[15] Secondo la prescrizione dell'art. 1, comma 416, legge n. 296/2006, "dall'attuazione delle disposizioni di cui ai commi da 404 a 415 e da 425 a 429 devono conseguire risparmi di spesa non inferiori a 7 milioni di euro per l'anno 2007, 14 milioni di euro per l'anno 2008 e 20 milioni di euro per l'anno 2009".

[16] Il piano di cui si parla ha sostanzialmente assorbito il processo di riorganizzazione disegnato dal DL n. 181/2006 (convertito dalla l. n. 233/2006), che aveva operato rilevanti innovazioni nel numero e nelle attribuzioni dei Ministeri (v. pure *infra*, par. 6.1), con il vincolo dell'invarianza della spesa. Tale vincolo non risulta, peraltro, essere stato rispettato, soprattutto a causa dell'aumento delle strutture preposte alla gestione del personale e dei servizi strumentali, dovuto all'incremento del numero dei Ministeri (con e senza portafoglio): *Relazione della struttura interdisciplinare di cui all'art. 2, comma 157, del DL 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286*, dicembre 2007, in "www.governo.it".

- riduzione degli organismi di analisi, consulenza e studio di elevata specializzazione;

- riduzione delle dotazioni organiche, in modo da assicurare che il personale utilizzato per funzioni di supporto (c.d. *back office*) – vale a dire per la gestione delle risorse umane, dei sistemi informativi, dei servizi manutentivi e logistici, degli affari generali, di provveditorati e uffici di contabilità) – non eccedesse comunque il 15 per cento delle risorse umane complessivamente utilizzate da ogni Amministrazione, con formazione e riconversione del personale già addetto a tali funzioni;

- ristrutturazione della rete diplomatica, consolare e degli istituti di cultura, in considerazione del mutato contesto geopolitico, soprattutto in Europa, e unificazione dei servizi contabili degli uffici diplomatici.

Per provvedere a questo insieme di interventi, era prevista l'emanazione di appositi regolamenti governativi (ex art. 17, comma 4-*bis*, l. n. 400/1988), da emanare entro il 30 aprile 2007 sulla base di linee-guida stabilite dal Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti il Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione, il Ministro dell'economia e il Ministro dell'interno[17].

[17] Allo scopo di rendere stringente l'impegno di razionalizzazione, era pure prevista una serie di adempimenti, quali:
- l'obbligo per le Amministrazioni di trasmettere al Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia, entro due mesi dall'entrata in vigore della legge (e, cioè, entro febbraio 2008), gli schemi di regolamento, corredati *a)* da una "dettagliata relazione tecnica" che specificasse, per ciascuna modifica organizzativa, le riduzioni di spesa previste nel triennio, e *b)* da un "analitico piano operativo", con "indicazione puntuale degli obiettivi da raggiungere, delle azioni da porre in essere e dei relativi tempi e termini"; l'una e l'altro asseverati dai competenti uffici centrali del bilancio;
- l'obbligo, per il Dipartimento della funzione pubblica e per il Ministero dell'economia, di concludere l'esame degli schemi di regolamento entro un mese dalla loro ricezione;
- la predisposizione ad opera delle Amministrazioni, entro il 31 marzo 2007, dei piani di riallocazione del personale eccedente l'entità del personale adibito a funzioni di supporto (all'approvazione dei piani si sarebbe, poi, proceduto con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Inoltre, nelle more dell'approvazione dei piani non sarebbe stato possibile disporre nuove assunzioni);
- degli schemi di regolamento, di procedere, per gli anni 2007 e 2008, ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipo di contratto (quindi, anche di procedere alle "stabilizzazioni" del personale precario, contestualmente disposte dalla stessa legge finanziaria);
- la verifica semestrale, ad opera del Ministro dell'economia e del Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione, dello stato di attuazione delle disposizioni sulla riorganizzazione dei Ministeri, con trasmissione alle Camere di una relazione sui risultati di tale verifica;
- un ulteriore monitoraggio semestrale (di cui non è chiaro il coordinamento con quello di cui appena s'è detto) degli organi di controllo interno delle Amministrazioni, con trasmissione dei relativi risultati ai Ministri e alla Corte dei conti.
Non risultano, peraltro, presentate le relazioni relative ai due monitoraggi semestrali.

Le linee-guida sono state emanate con dPCM 13 aprile 2007[18] (v. pure *infra*) e, quindi, in tempi "oggettivamente incompatibili con la definitiva adozione" dei decreti presidenziali entro il 30 aprile 2007[19].

A sua volta, l'attuazione del programma di riordino veniva rimessa, anche ai fini dei risparmi di spesa da realizzare, al coordinamento di una speciale "Unità per la riorganizzazione", composta dai Ministri per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione, dell'economia e dell'interno, operante altresì (con il supporto di strutture già esistenti presso le menzionate Amministrazioni) come "centro di monitoraggio" del processo di riordino.

3.2. Rispetto al disegno di riorganizzazione contenuto nella legge finanziaria 2007 e più sopra esposto, le realizzazioni si possono ritenere, per un verso, soddisfacenti, ma, per altro verso, insufficienti e parziali.

3.2.1. Occorre richiamare, anzitutto, i contenuti delle linee-guida fissate nell'aprile 2007 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Anzitutto, esse escludono che l'ambito di applicazione delle norme sulla riorganizzazione, pur esteso al complesso dei Ministeri, comprenda gli uffici di diretta collaborazione dei Ministri. Secondo il citato decreto, tali uffici esercitano funzioni specificamente attinenti all'indirizzo politico-amministrativo e al raccordo tra politica e Amministrazione, e ciò li renderebbe estranei al processo di riordino delle strutture ministeriali. Si tratta, peraltro, di un'esclusione non prevista dalle norme, né, da esse, altrimenti suggerita.

In secondo luogo, esse chiariscono che l'obiettivo di riduzione della spesa – essenzialmente imperniato, come detto, sulla riduzione degli uffici dirigenziali, sulla gestione unitaria del personale e dei servizi comuni (anche mediante strumenti di innovazione amministrativa e tecnologica) e sulla rideterminazione delle strutture periferiche – dev'essere conseguito, per ciascun Ministero, "avendo come dato di partenza la garanzia della qualità dei servizi assicurati all'utenza" e, quindi, "le specifiche esigenze di prossimità e deconcentramento nella prestazione dei servizi stessi (densità demografica, conformazione geografica del territorio, con particolare riferimento alla distanza tra le sedi interessate dalla riorganizzazione,

[18] G.U., serie gen., 3 luglio 2007, n. 152.

[19] Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione, Risposta scritta all'interrogazione 4-04761 presentata alla Camera dei deputati dall'on. Pili (Atto Camera, XV Legislatura, seduta n. 274 di lunedì 4 febbraio 2008).

ai relativi tempi di percorrenza, in relazione alla efficienza e alla frequenza dei mezzi di collegamento)".

In terzo luogo, vi si precisa che il riassetto dell'Amministrazione periferica dello Stato deve "essere coerente con la prospettiva della progressiva attuazione del trasferimento di funzioni statali verso Regioni ed Enti locali (art. 118 Cost.) e con la necessità di riaggregazione delle residue funzioni mantenute in capo allo Stato sul territorio, secondo modalità che consentano di sviluppare le possibilità di interfacciare l'attività delle diverse componenti del sistema amministrativo operanti in ambito locale, rafforzando le capacità di raccordo con le Autonomie territoriali in attuazione del principio di leale collaborazione". Non vengono fornite, peraltro, indicazioni di merito circa gli uffici che potrebbero essere utilmente aggregati negli UTG, lasciando perciò arbitre le Amministrazioni di assumere decisioni al riguardo.

In quarto luogo, con riguardo alla riorganizzazione degli uffici ispettivi e di controllo, le linee-guida si limitano ad affermare che essa dovrà essere realizzata "eliminando duplicazioni di funzioni e aumentando la funzionalità di tali strutture in coerenza con i piani ed i programmi di attività delle singole Amministrazioni", mentre, per l'obiettivo di riduzione degli organismi di analisi, consulenza e studio di elevata specializzazione, si limitano ad incoraggiare l'eliminazione di ulteriori organismi, oltre quelli interessati dalle soppressioni e dagli accorpamenti previsti dall'art. 29 DL n. 223/2006, convertito dalla l. n. 248/2006 (v. *infra*, par. 3.5.).

In quinto luogo, viene richiamata l'attenzione delle Amministrazioni sulla opportunità che il processo di riorganizzazione diventi "un'occasione importante per accrescere ... l'efficienza delle amministrazioni mediante l'adozione di misure improntate ai criteri di funzionalità, flessibilità e collegamento dell'attività degli uffici, ... nel quadro di un corretto sistema di relazioni sindacali". Anche in questo caso non vengono, tuttavia, fornite indicazioni di merito sulle misure da adottare.

In sesto luogo, le linee-guida sottolineano l'esigenza che, nella rideterminazione delle piante organiche, l'effettivo fabbisogno di personale venga individuato "in relazione al contesto attuale delle competenze istituzionali dei Ministeri derivanti dai trasferimenti di funzioni alle Regioni ed agli Enti locali", anche in attuazione del titolo V della Costituzione, nonché dalle "fondamentali competenze e funzioni che individuano le missioni dell'Amministrazione" e dai

processi di esternalizzazione in atto[20]; mentre, per altro verso, occorrerà "tener conto del *memorandum* firmato dal Governo con le parti sociali il 18 gennaio 2007".

Ancora, viene richiamata l'opportunità di tener conto, nell'emanazione dei regolamenti di riorganizzazione, di taluni specifici criteri desumibili dall'art. 20 della legge n. 59/1997, quali: l'accorpamento delle funzioni per settori omogenei; la soppressione degli organi che risultino superflui; la costituzione di centri interservizi dove ricollocare il personale degli organi soppressi e raggruppare le competenze diverse ma confluenti in un'unica procedura; l'ottimale utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione; l'avvalimento di uffici e strutture tecniche e amministrative pubbliche da parte di altre pubbliche Amministrazioni, sulla base di accordi conclusi ai sensi dell'art. 15 l. n. 241/1990; il trasferimento ad organi monocratici o ai dirigenti di funzioni anche decisionali, che non richiedano, in ragione della loro specificità, l'esercizio in forma collegiale, nonché la sostituzione degli organi collegiali con conferenze di servizi.

Infine, viene chiarito che i regolamenti da adottare possono rinviare, per la sola definizione dei compiti degli uffici dirigenziali non generali – ferma restando l'indicazione del loro numero massimo – a successivi decreti ministeriali non regolamentari, ai sensi dell'art. 4, comma 4, d.lgs. n. 300/1999, "da adottarsi tempestivamente e, comunque, entro due mesi dall'entrata in vigore dei regolamenti di organizzazione"; ciò, per assicurare il rispetto della prescrizione contenuta nel comma 405 della legge finanziaria 2007, per cui la completa attuazione dei processi di riorganizzazione deve avvenire entro diciotto mesi dall'emanazione dei regolamenti.

3.2.2. I regolamenti di riorganizzazione finora emanati riguardano solo dieci dei diciotto Ministeri previsti dal DL n. 181/2006 (v. pure *infra*, par. 6.1)[21]. Mancano, infatti, i regolamenti

---

[20] Conseguentemente, le Amministrazioni adegueranno le proprie programmazioni triennali dei fabbisogni di personale.

[21] Si tratta dei seguenti:
Ministero dello sviluppo economico: d.P.R. 14 novembre 2007, n. 225;
Ministero del commercio internazionale: d.P.R. 14 novembre 2007, n. 253;
Ministero dell'università e della ricerca scientifica: d.P.R. 19 novembre 2007, n. 264;
Ministero delle infrastrutture: d.P.R. 19 novembre 2007, n. 254;
Ministero per i beni e le attività culturali: d.P.R. 26 novembre 2007, n. 233;
Ministero dei trasporti: d.P.R. 8 dicembre 2007, n. 271;
Ministero degli affari esteri: d.P.R. 19 dicembre 2007, n. 258;
Ministero della pubblica istruzione: d.P.R. 21 dicembre 2007, n. 260;
Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali: d.P.R. 9 gennaio 2008, n. 18;
Ministero dell'economia e delle finanze: d.P.R. 30 gennaio 2008, n. 43.

di riordino relativi ai Ministeri dell'interno, della difesa[22], della giustizia, della salute, del lavoro e della previdenza sociale, della solidarietà sociale, dell'ambiente[23], delle comunicazioni.

I regolamenti disponibili – tutti emanati ben oltre il termine del 30 aprile 2007 – rispondono, effettivamente, all'esigenza di ridurre, nelle misure stabilite dalla legge, il numero degli uffici dirigenziali (peraltro facendo salva la durata dei contratti stipulati dai dirigenti degli uffici soppressi) e l'organico del personale non dirigente. Inoltre, essi prevedono l'unificazione degli uffici di amministrazione del personale (nei Ministeri in precedenza dotati di un ufficio per ogni Dipartimento) e la rideterminazione delle piante organiche. Si può dire, quindi, che i Ministeri hanno effettivamente adempiuto alle prescrizioni della legge finanziaria 2007 relative ai "tagli orizzontali" da questa disposti con riguardo al numero degli uffici dirigenziali e agli organici del personale.

Peraltro, la riduzione degli uffici e delle posizioni dirigenziali non si è accompagnata a nessuna delle altre operazioni di riordino strutturale cui la legge affidava il buon esito della ristrutturazione e che la stessa legge rimetteva alla discrezionalità delle Amministrazioni: la semplificazione degli apparati periferici (anche per tener conto della cessione di compiti al sistema delle autonomie) e l'unificazione dei loro "uffici di supporto" mediante confluenza negli UTG; l'ulteriore sfoltimento degli organi collegiali e monocratici (diversi da quelli dirigenziali) ritenuti "non essenziali", l'articolazione degli apparati secondo criteri di efficienza ed efficacia dei servizi erogati. Rispetto a tali obiettivi, del resto, le linee-guida non avevano impartito alcuna indicazione di merito alle Amministrazioni, semplicemente limitandosi – come detto – a richiamare le finalità perseguite dal legislatore.

Così, con riguardo alla rideterminazione delle strutture periferiche, soltanto il Ministero dell'economia e delle finanze ha ridotto in modo consistente la propria presenza sul territorio, con la soppressione di 80 sedi periferiche nell'arco di un triennio. Il Ministero per i beni e le attività culturali ha provveduto ad una limitata riduzione degli uffici regionali, mentre il Ministero della pubblica istruzione, nonostante l'estensione della sua rete periferica (18 uffici scolastici regionali di livello dirigenziale generale, articolati in complessive 115 strutture di

---

[22] Su tale Ministero, si v., comunque, i risultati dell'analisi contenuta nella relazione approvata con del. Sez. contr. Stato (gestione), 11 luglio 2007, n. 15.

[23] L'art. 7, comma 2, DL 23 maggio 2008, n. 90 (recante "Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile") ha introdotto in questo Ministero la figura del segretario generale, con soppressione – a fini di copertura del relativo onere finanziario – di due posti di funzione di livello dirigenziale generale.

secondo livello, e 100 uffici scolastici provinciali-CSA di livello dirigenziale non generale), non ha attuato alcuna riorganizzazione di tale articolazione[24].

Nessun regolamento ha previsto la confluenza negli UTG degli "uffici di supporto" alle strutture ministeriali periferiche, né ha attuato la revisione degli uffici ispettivi.

Inoltre, mancano gli esiti del monitoraggio semestrale sullo stato di attuazione della riorganizzazione, monitoraggio di cui era prevista la comunicazione alle Camere – come detto – entro diciotto mesi dall'emanazione dei regolamenti[25].

Resta, infine, da verificare l'effettiva realizzazione dei risparmi di spesa, previsti dalla legge (art. 1, comma 416) nella misura di 7 milioni per l'anno 2007, nonché 14 milioni per il 2008 e 20 milioni per gli anni 2009 e successivi (di cui 5 per spese di personale, derivanti prevalentemente dalla riduzione dei posti apicali, e 15 per quelle di funzionamento). Per il 2007 non risultano, infatti, quantificazioni "a consuntivo" della minore spesa determinata dall'operazione, ma occorre tener conto che questa è stata condotta – come risulta dalla documentazione di accompagno agli schemi di regolamento – su uffici e posizioni dirigenziali spesso privi di titolari effettivi alla data del riordino.

La Tavola 7.1. riassume i risultati che, in termini di uffici e di posizioni dirigenziali, emergono dalla riorganizzazione dei ministeri prevista dalla legge finanziaria 2007.

3.3. L'organizzazione dell'Amministrazione periferica costituisce, da alcuni anni, un oggetto di ricorrente interesse da parte del legislatore, soprattutto in relazione ai processi di decentramento e, quindi, al trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato al sistema delle autonomie.

Secondo la riforma del 1999 (art. 11 d.lgs. n. 300, seguito dal d.P.R. n. 287/2001), le cui norme sono ora richiamate in vita dalla legge finanziaria 2008 (*infra*, par. 6.1), gli UTG avrebbero dovuto rappresentare un elemento decisivo della riorganizzazione, in termini di ridimensionamento e semplificazione strutturale, prevista per l'Amministrazione statale in ambito regionale e subregionale. In questi uffici era, infatti, previsto che confluissero le preesistenti articolazioni periferiche dei ministeri, ma già il decreto n. 300 introduceva vistose

[24] Sulla situazione organizzativa dell'amministrazione scolastica, con particolare riferimento alle strutture decentrate, la Corte ha rimesso al Parlamento i risultati di un'apposita indagine, approvata con del. Sez. contr. Stato (gestione), 22 febbraio 2007, n. 5.

[25] Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione, Risposta scritta all'interrogazione 4-04761, cit.

eccezioni, costituite, per un verso, dalle strutture periferiche dei "Ministeri d'ordine" diversi dal Ministero dell'interno (difesa, giustizia) e, per altro verso, dagli apparati periferici di altri fra i maggiori ministeri (economia, istruzione, beni e attività culturali) e dalle strutture territoriali delle agenzie.

Senonché, gli uffici di cui si parla non divennero mai realmente operativi, a causa delle resistenze che, contro l'assorbimento in essi di una quota di uffici statali periferici, furono opposte dalle Amministrazioni centrali; resistenze ulteriormente rafforzate da provvedimenti – emanati in occasione del riordino dell'Amministrazione statale successivo alla riforma del titolo V (parte seconda) della Costituzione[26] – i quali esclusero, esplicitamente o implicitamente, che gli uffici periferici dello Stato dovessero confluire negli UTG (tali, ad esempio, i provvedimenti relativi ai Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti, del lavoro e delle politiche sociali, delle comunicazioni).

Di questa situazione prese atto il legislatore, che, nello stesso contesto normativo, abrogò (con il d.lgs. n. 29/2004) le disposizioni del d.lgs. n. 300/1999 che avevano previsto la menzionata configurazione degli UTG.

Successivi provvedimenti hanno ridefinito l'articolazione periferica di vari Ministeri, prevedendo sia l'istituzione di nuovi uffici dirigenziali, sia l'elevazione di preesistenti strutture periferiche al rango di uffici dirigenziali generali[27]. Il tutto, peraltro, senza introdurre alcuna variante all'impostazione – da tempo superata negli Stati federali o a forte vocazione autonomistica – che attribuisce alle Amministrazioni periferiche dello Stato il ruolo di "terminali del centro", con poteri da esercitare mediante strutture che dipendono, organicamente oltre che funzionalmente, dalle rispettive Amministrazioni centrali.

Si è verificato, perciò, che le Amministrazioni periferiche dello Stato abbiano sostanzialmente conservato – malgrado i conferimenti e trasferimenti di funzioni al sistema delle autonomie realizzati nel 1999 e nel 2001 – la loro specifica individualità e si siano – una volta scongiurata la loro confluenza negli UTG – ulteriormente rafforzate, anche mediante l'elevazione di molti loro apparati al rango di uffici dirigenziali generali.

---

[26] Ci si riferisce ai provvedimenti emanati in attuazione della delega legislativa per il riordino dei Ministeri conferita dalla l. n. 137/2002, rinnovata dalla l. n. 186/2004 (di conversione del DL n. 136/2004) e ulteriormente rinnovata dalla l. n. 306/2004 (di conversione del DL n. 266/2004).

[27] Corte dei conti, Sez. riunite, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2004*, cit., cap. VI, par. 3.

La legge finanziaria 2007 si era limitata a prevedere – come accennato – che soltanto gli "uffici di supporto" delle Amministrazioni statali periferiche confluissero negli UTG, ma anche questa previsione è rimasta disattesa dagli attuali regolamenti organizzativi dei Ministeri.

. Non risulta affrontata, invece, l'ipotesi che – come in altri Paesi – i compiti degli uffici periferici dello Stato siano intestati, quanto alla titolarità, in capo alle Amministrazioni di riferimento, salvo che l'esercizio di tali compiti venga attribuito ad altri livelli di governo. Si tratta, nondimeno, di un'ipotesi la cui valutazione appare addirittura necessitata dall'impostazione che emerge dall'art. 118, comma 1, Cost., per cui ogni dislocazione di funzioni amministrative a livello statale (a prescindere dalla competenza legislativa nelle materie in cui operano le Amministrazioni centrali) deve superare il vaglio di adeguatezza e proporzionalità rispetto alla possibile collocazione del loro esercizio a livello locale (comunale o provinciale) o regionale.

3.4. La Tavola 7.2. riporta i pagamenti correnti effettuati sul bilancio dello Stato, distinguendo la spesa in due parti: quella "centralizzata", corrispondente ai pagamenti effettuati per il tramite degli uffici centrali del bilancio, e quella "decentralizzata", costituita dai pagamenti effettuati per il tramite delle direzioni provinciali del tesoro. Delle singole categorie di spesa viene, poi, indicata l'incidenza sulla spesa corrente e, in questo ambito, sulla spesa centralizzata e su quella decentralizzata[28].

Come si evince dalla Tavola, la spesa per il personale è aumentata, nel complesso, del 16,2 per cento fra il 2002 e il 2007, ma è rimasta stabile la sua incidenza sulla spesa corrente (dal 72,9 per cento circa del 2002 al 73,1 per cento del 2007).

Peraltro, dal 2002 al 2007, la spesa per il personale si è incrementata, in termini assoluti, del 20,4 per cento per il personale delle Amministrazioni centrali e dell'11,3 per cento per il personale decentrato, ma per quest'ultimo l'aumento ha corrisposto ad una diminuzione, sia pur lieve (-1,9 per cento), rispetto alla spesa complessiva della categoria I, a fronte di un incremento positivo di pari entità per il personale delle Amministrazioni centrali. Inoltre, la quasi totalità (oltre il 90 per cento) della spesa decentralizzata è destinata a soddisfare oneri di personale, a fronte del 63 per cento circa della spesa centralizzata.

[28] La spesa in conto capitale viene gestita pressoché interamente dalle Amministrazioni centrali (la spesa "centralizzata" era pari al 95 per cento nel 2002 ed è pari al 96,7 per cento nel 2007).

Se ne può argomentare che, nei sei anni trascorsi dall'avvio del decentramento di funzioni amministrative realizzato dal nuovo titolo V (parte seconda) Cost., il "peso specifico" dell'Amministrazione periferica, misurato attraverso la variazione percentuale della spesa per il personale, è diminuito in una percentuale assai modesta dal 2002 al 2007, malgrado il consistente decentramento di funzioni statali successivamente all'entrata in vigore della l. cost. n. 3/2001. Inoltre, l'Amministrazione centrale continua ad assorbire la quota maggiore della spesa di personale (56 per cento, contro il 44 per cento dell'Amministrazione periferica).

E' noto, per altro verso, che la distribuzione del personale per Regioni presenta tuttora – escludendo il personale dell'Amministrazione centrale – sensibili sproporzioni da una Regione all'altra e, in particolare, fra Regioni del Nord e Regioni del Sud (v. cap. VIII, "Il personale", par. 9.2), onde è in queste che si addensa la quota maggiore di spesa corrente decentralizzata.

La rilevante consistenza – sul totale della spesa corrente – della spesa per il personale delle Amministrazioni statali periferiche (rispetto a quella per il personale delle Amministrazioni centrali), unitamente alla circostanza che le decisioni di spesa in conto capitale sono prevalentemente assunte in sede centrale, induce a ritenere che le Amministrazioni periferiche operino come "terminali" del centro per l'esercizio di funzioni il cui costo corrisponde, in ultima analisi, a quello delle retribuzioni dovute al personale.

Ne discende l'opportunità di verificare che le attuali dimensioni, in termini di personale, degli apparati periferici rispondano a criteri di adeguatezza e proporzionalità, con riferimento sia all'esercizio delle funzioni statali quali oggi configurate dalla legislazione di decentramento, sia alla garanzia di prestazioni uniformi (*standard* di servizio) sull'intero territorio nazionale; ciò, al fine di stabilire dotazioni di personale effettivamente rispondenti ai fabbisogni territoriali e non eccedenti quelle necessarie all'esercizio delle funzioni non conferibili al sistema delle autonomie.

3.5. Nel tentativo di contenere i costi delle strutture amministrative, il DL n. 223/2006 (convertito dalla l. n. 248/2006) aveva avviato un piano di riduzione della spesa relativa al funzionamento di "organi collegiali e altri organismi, anche monocratici, comunque denominati" (art. 29). La riduzione, prevista nella misura del 30 per cento della spesa sostenuta nel 2005, si aggiungeva ad altre misure adottate in precedenza, tutte mirate a sfoltire il numero degli organi collegiali e la disciplina delle consulenze esterne, considerati come fattori, a un tempo, di disordine organizzativo e di aumento incontrollato della spesa. Una prima misura era

consistita nel divieto di istituire "nuovi organismi" (art. 18, comma 1, l. n. 448/2001, legge finanziaria 2002). La seconda aveva ridotto del dieci per cento le indennità, i compensi e le "altre utilità comunque denominate", corrisposte ai componenti degli "organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati" (art. 1, comma 58, l. n. 266/2005, legge finanziaria 2006). Altre operazioni, dovute a norme contenute nelle leggi finanziarie degli ultimi anni, avevano riguardato, ripetutamente, la spesa per consulenze esterne[29].

Occorre rammentare che, poco meno di dieci anni prima del DL n. 223/2006, la l. n. 59/1997 aveva impostato, nel contesto di una generale riforma dell'Amministrazione centrale, un vasto programma di sfoltimento e razionalizzazione degli organi collegiali esistenti (art. 12, lett. *p*). Senonché, questo programma aveva sortito, come ricorda la relazione illustrativa al d.d.l. di conversione del DL n. 223/2006 (A.S., XV Legislatura, n. 741), effetti opposti a quelli auspicati, "con una consistente proliferazione di organismi, realizzata sia in sede legislativa che regolamentare".

Ancor meno soddisfacenti le altre operazioni di riordino e contenimento della spesa cui più sopra s'è accennato.

Di qui, la decisione di "dare un segnale di forte discontinuità rispetto ai tentativi passati" (così, ancora, la relazione al d.d.l. 741), combinando le misure di tipo qualitativo – come quelle incentrate sulla "razionalizzazione" delle strutture o sull'individuazione degli organismi "indispensabili" – con misure di tipo quantitativo, direttamente mirate ad abbattere l'entità della spesa in una misura prestabilita.

In questa direzione, il legislatore ha inteso, sfidando le prevedibili resistenze delle Amministrazioni, intervenire nei confronti sia degli organi collegiali, sia degli "*altri organismi*, anche monocratici, comunque denominati"; quindi, in astratto, anche nei confronti degli uffici non collegiali, ad eccezione di quelli espressamente esonerati (vale a dire gli "organi di direzione, amministrazione e controllo") (art. 29 DL n. 223/2006). Senonché, la circolare interpretativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri 21 novembre 2006 (recante le "Linee di indirizzo per la redazione degli schemi di provvedimento attuativi dell'art. 29 DL 4 luglio 2006 n. 223, convertito, con modificazioni, dalla l. 4 agosto 2006 n. 248")[30] ha lasciato

[29] Una rassegna di queste norme in Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della funzione pubblica-Ufficio per il personale delle pubbliche Amministrazioni, Circolare 21 dicembre 2006, n. 5, "Linee di indirizzo in materia di affidamento di incarichi esterni e di collaborazioni coordinate e continuative", in G.U., serie gen., 24 marzo 2007, n. 70.

[30] G.U., serie gen., 8 gennaio 2007, n. 5.

indeterminati tali "altri organismi", fra i quali (al di fuori degli uffici a struttura collegiale, degli uffici dirigenziali e degli uffici di controllo interno) avrebbero potuto rientrare una serie di uffici che sono rimasti, invece, esclusi dal riordino prefigurato dal DL n. 223/2006. Ci si riferisce, in particolare, agli uffici di diretta collaborazione dei Ministri, la cui consistenza è rimasta sostanzialmente immutata rispetto a quella raggiunta per effetto dei regolamenti organizzativi emanati nel 2001[31] (v. pure *infra*).

Il riordino è rimasto, perciò, essenzialmente limitato agli organi collegiali, mediante circa cinquanta regolamenti e decreti (del Presidente del Consiglio dei Ministri) non regolamentari.

Secondo valutazioni del Governo, dei 738 organismi collegiali (comitati, commissioni, osservatori) esistenti presso i Ministeri nel 2006, 111 (pari al 15 per cento) sono stati soppressi e 414 sono stati variamente riordinati (non è chiara la sorte dei rimanenti 213), con un risparmio annuo complessivo, a partire dal 2007, di circa 18 milioni[32].

E' appena il caso di rilevare che l'operazione di sfoltimento non ha impedito a leggi successive di creare nuovi uffici collegiali. Di tali uffici sarà utile e opportuno operare un accurato censimento, in vista di future operazioni di riordino (per le quali potrebbe anche prevedersi un meccanismo *ad hoc*, da attivare a cadenze prestabilite).

3.6. Numerosi Ministeri sono stati interessati da provvedimenti regolamentari che ne hanno organizzato gli "uffici di diretta collaborazione" del vertice politico.

Tali uffici comprendono, in tutti i Ministeri, la segreteria particolare, il gabinetto, l'ufficio legislativo, l'ufficio stampa, il servizio di controllo interno; in molti Ministeri è anche prevista una segreteria tecnica, per l'elaborazione e il monitoraggio delle politiche e per le conseguenti determinazioni di competenza dell'organo politico. A questi uffici si aggiungono quelli di diretta collaborazione ai vice-Ministri (che possono comprendere, secondo la l. n. 137/2002, una segreteria, un segretario particolare, una segreteria tecnica, un gabinetto e un ufficio legislativo, un ufficio stampa e, se necessario, un ufficio per gli affari internazionali), nonché le segreterie e i segretari particolari dei sottosegretari.

---

[31] Corte dei conti, Sez. riunite, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2004*, vol. I, cap. VI, par. 2.4.

[32] Relazione presentata al Consiglio dei Ministri dal Ministro per l'attuazione del programma di Governo l'11 maggio 2007, in "www.governo.it".

I regolamenti organizzativi di questi uffici, oltre a stabilire i requisiti professionali richiesti per ricoprire, con personale interno o esterno all'Amministrazione, le diverse posizioni funzionali, indicano il numero massimo delle unità di personale che può esservi adibito: si va dalle 63 unità del Ministero del commercio internazionale alle 120 del Ministero degli affari esteri e del Ministero della salute, alle 137 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (prima della scissione in due distinti Ministeri), alle 210 del Ministero della giustizia, alle 230 del Ministero della pubblica istruzione e del Ministero dell'economia, alle 340 del Ministero dell'interno, per un totale di oltre 2000 persone (escluso, però, il personale delle segreterie dei sottosegretari, variabile a seconda del numero dei sottosegretari presenti in ciascun Ministero). In aggiunta a questo personale, sono ammessi collocamenti fuori ruolo, in aspettativa o in comando (o in posizioni analoghe) di personale in servizio presso altre Amministrazioni e, ancora, assunzioni a tempo determinato, collaborazioni coordinate e continuative, contratti di prestazione d'opera professionale con consulenti ed esperti di ciascun settore; ma il numero di queste persone risulta indeterminato, non essendo previsto dai regolamenti organizzativi degli uffici di diretta collaborazione.

Una ricognizione del numero di addetti agli uffici di cui si parla è riportata nella Tavola 7.3. Ne risulta che tale personale non è sostanzialmente variato rispetto a quello rilevato nel 2005[33], ma neppure è stato ridimensionato, malgrado anche a tali uffici si riferissero – come detto – le disposizioni di contenimento della spesa recate dal DL n. 223/2006 (v. *retro*, par. 3.5).

Dell'insieme di questi uffici la Corte ha più volte rilevato, in precedenti relazioni[34], il carattere pletorico rispetto all'esigenza che i Ministri siano dotati di efficienti strutture di *staff*, nonché la frequente sovrapposizione delle loro funzioni a quelle dell'Amministrazione attiva, anche come conseguenza dell'assegnazione ad essi di specifiche risorse finanziarie per la realizzazione di programmi e interventi che, in un'ordinata ripartizione di competenze fra organi di indirizzo politico e organi di gestione amministrativa, dovrebbe competere ai dirigenti delle strutture operative (Dipartimenti e Direzioni generali). Per contro, le funzioni di *staff* risultano in molti casi di ridotta portata, ove si consideri che, a parte la diretta assistenza al Ministro, l'attività di programmazione e quella di direzione e controllo dell'azione amministrativa presentano, sia pure con eccezioni, risultati complessivamente modesti (basti dire che i servizi di controllo interno soffrono, come è generalmente riconosciuto, una situazione di pressoché generale inefficienza, e in diversi Ministeri sono solo formalmente istituiti).

---

[33] Corte dei conti, Sez. riunite, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2004*, cit., loc. cit.

[34] *Ibidem.*

Si tratta, quindi, di uffici ancora lontani dal praticare compiutamente il ruolo ad essi assegnato dalle norme e che continuano ad assolvere, come in precedenza, penetranti poteri d'intervento sull'Amministrazione, anche mediante gli impropri compiti operativi attribuiti ai "gabinetti", coinvolti direttamente nell'attuazione di "programmi" (v. l'allegata Tavola 7.4.) che dovrebbero, invece, essere realizzati sotto la responsabilità dei dirigenti preposti ai Dipartimenti o alle Direzioni generali.

Appaiono sussistere, pertanto, ragioni sufficienti per procedere allo snellimento delle strutture che costituiscono gli "uffici di diretta collaborazione" (come sarebbe stato possibile già in attuazione del DL n. 223/2006: v. *retro*, par. 3.5.), sia per soddisfare ad esigenze di razionalità organizzativa, sia per contribuire alla riduzione dei costi degli apparati amministrativi.

4. Organizzazione amministrativa e struttura del bilancio per missioni e programmi

4.1. La nuova struttura del bilancio per missioni e programmi (v. cap. V, "L'ordinamento contabile") propone anch'essa motivi di riflessione circa l'assetto organizzativo delle amministrazioni statali, stante il collegamento che essa evidenzia fra la definizione dei programmi (con le relative risorse umane e finanziarie) e la responsabilità delle strutture deputate alla loro realizzazione.

Questi nessi funzionali sono oggetto di specifica attenzione ad opera della legge finanziaria 2008, che ha introdotto un'importante modalità di verifica, da parte del Parlamento, dell'attività posta in essere dai Ministeri per l'attuazione degli obiettivi finanziati con la legge di bilancio[35].

A tal fine, ogni Ministro è tenuto a trasmettere alle Camere, entro il 15 giugno di ogni anno, una "relazione 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". Le relazioni, predisposte sulla base dell'istruttoria svolta dai servizi per il controllo interno[36], segnalano in particolare, con riferimento all'anno precedente e al primo quadrimestre dell'anno

[35] Art. 3, commi 68 e 69, l. n. 244/2007.

[36] L'istruttoria è svolta sulla base di linee-guida fissate dal Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato. Le linee guida sono contenute in un documento del Comitato (gennaio 2008), che si legge in "www.governo.it".

in corso: *a)* lo stato di attuazione delle direttive generali per l'azione amministrativa, con riguardo sia ai risultati conseguiti dall'Amministrazione nel perseguimento delle priorità politiche individuate dal Ministro, sia al grado di realizzazione degli obiettivi di miglioramento (in relazione alle risorse assegnate e secondo gli indicatori stabiliti), nonché le linee d'intervento individuate e perseguite al fine di migliorare l'efficienza, la produttività e l'economicità delle strutture amministrative e i casi di maggior successo registrati; *b)* 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; *c)* le misure ritenute necessarie ai fini dell'adeguamento e della progressiva razionalizzazione delle strutture e delle funzioni amministrative, nonché della base normativa (dell'organizzazione dei Ministeri) in relazione alla nuova struttura dei bilancio per missioni e per programmi[37].

A sua volta, il Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato riassume gli esiti dell'attività svolta dai servizi di controllo interno, ai fini di un'apposita relazione che, a nome del Governo, viene trasmessa alle Camere dal Ministro per l'attuazione del programma di Governo.

Il Parlamento si pone, in tal modo, nella condizione di valutare la rispondenza dell'attività di Governo agli obiettivi per la cui realizzazione ha munito l'esecutivo della provvista finanziaria. Il che avviene – per quanto qui interessa – anche attraverso verifiche di congruenza fra la strumentazione organizzativa (comprensiva, in senso ampio, delle strutture operative e delle risorse, umane e materiali, che le costituiscono) e il percorso di realizzazione degli obiettivi finanziati con la legge di bilancio.

Nel contempo, le analisi condotte dalla Corte dei conti in sede di relazione sul rendiconto generale dello Stato consentono al Parlamento di acquisire una valutazione indipendente circa i risultati conseguiti dalle Amministrazioni attraverso gli apparati di cui esse dispongono.

Sulla base del raffronto fra le analisi di provenienza governativa e quelle elaborate dall'organo indipendente di controllo esterno, il Parlamento viene munito, quindi, delle informazioni necessarie, da un lato, a migliorare il rapporto fra i costi e i rendimenti dell'attività amministrativa e, dall'altro, a censurare e correggere gli andamenti e i comportamenti devianti,

[37] E' anche previsto (art. 3, comma 69, l. n. 244/2007) che, "allo scopo di consolidare il processo di ristrutturazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi e di accrescere le complessive capacità di analisi conoscitiva e valutativa, il Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato e i servizi per il controllo interno cooperano con la Commissione tecnica per la finanza pubblica, con il Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze e con il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri nello svolgimento del programma di analisi e valutazione della spesa" in cui consiste la *spending review.*

le insufficienze organizzative, le inefficienze e le diseconomicità di gestione, le incapacità e i ritardi di spesa, le complessità procedimentali.

In attuazione delle norme di cui s'è detto, è stabilito che le relazioni dei singoli Ministri e del Ministro per l'attuazione del programma di Governo siano presentate, relativamente all'esercizio finanziario 2007 e al primo quadrimestre dell'anno in corso, entro il 15 giugno 2008.

4.2. L'evidente correlazione fra la struttura del bilancio per missioni e programmi e l'assetto organizzativo dei Ministeri induce a ritenere che le analisi compiute in sede di *spending review* non possano che assumere a fondamento i programmi d'intervento compresi in ciascuna missione e che tali programmi costituiscano il *prius* della stessa "geografia" dei Ministeri, della loro articolazione interna e del riparto delle responsabilità di gestione fra gli uffici dirigenziali. In questo senso, la coniugazione della *spending review* con la revisione funzionale delle strutture amministrative è destinata ad assumere – oltre che carattere permanente, in relazione alla naturale mutevolezza dei programmi nel tempo – un ruolo determinante ai fini del contenimento della spesa per i pubblici apparati.

Nondimeno, le analisi condotte dalla Corte in sede di controllo sulla gestione potranno assumere le finalità e i tempi di svolgimento dei programmi come altrettanti parametri per le necessarie valutazioni di efficienza ed economicità delle strutture organizzative e delle risorse finanziarie implicate nella realizzazione dei programmi.

4.3. Il carattere problematico dell'intreccio fra il disegno dell'organizzazione amministrativa e l'articolazione del bilancio per missioni e programmi è reso evidente, in particolare, dalla circostanza che le missioni possono essere, oltre che ministeriali, trasversali a più Ministeri e che i programmi possono riguardare, all'interno di ciascun Ministero, più Centri di Responsabilità amministrativa per la gestione di ciascun programma e delle risorse ad esso assegnate (v. Tavola 7.4.).

Quanto al primo aspetto, la molteplicità dei centri di responsabilità politica – peraltro non frequente – rende necessarie scelte organizzative, finora non effettuate, allo scopo di unificare o, quanto meno, di coordinare i centri decisionali cui compete di impartire gli indirizzi esecutivi ai vertici amministrativi.

Quanto al secondo aspetto, è previsto dal Ministero dell'economia che, allo stato attuale dell'organizzazione dei Ministeri, un "coordinatore di programma" abbia il compito di regolare l'azione dei diversi centri di responsabilità amministrativa implicati nell'attuazione di un programma e di razionalizzare l'impiego delle risorse disponibili[38]. Si prefigura, in tal modo, una ulteriore articolazione organizzativa, la cui collocazione nell'area dei compiti di gestione (piuttosto che a livello politico o di *staff* del Ministro) è resa obbligata dal rispetto del principio di distinzione fra poteri di indirizzo politico-amministrativo e poteri di gestione amministrativa. Peraltro, l'introduzione del "coordinatore" non può che rappresentare una soluzione empirica e provvisoria ad un problema di carattere strutturale, in attesa di modifiche organizzative che consentano l'imputazione di ciascun programma ad un centro unitario di responsabilità amministrativa. Ciò, con il duplice risultato di apportare ulteriori elementi di razionalizzazione nell'assetto organizzativo delle Amministrazioni e di conseguire riduzioni di spesa mediante la soppressione o il ridimensionamento di strutture ridondanti o eccedenti le reali necessità operative.

5. La direttiva "per una Pubblica Amministrazione di qualità"

La consapevolezza che la *performance* dell'organizzazione costituisca un fattore di efficacia delle politiche pubbliche e dei servizi ai cittadini ha indotto il Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione ad elaborare una direttiva (19 dicembre 2006) "per una Pubblica Amministrazione di qualità"[39].

La direttiva richiama l'attenzione delle amministrazioni sull'importanza dell'autovalutazione e del miglioramento continuo delle prestazioni organizzative, pianificando i necessari cambiamenti in modo integrato e funzionale alle proprie esigenze, anche avvalendosi delle potenzialità offerte dalle nuove tecnologie.

Dopo aver ricordato gli strumenti di autovalutazione a disposizione delle Amministrazioni (gli *standard* ISO 9000, il modello EFQM, i diversi sistemi di accreditamento, la Carta dei servizi, la *Balance Scorecard*, il *benchmarking* e, soprattutto il *Common Assessment Framework*-CAF, frutto della cooperazione informale dei Ministri e Direttori generali della funzione pubblica dei paesi dell'Unione), la direttiva segnala l'importanza di "sfruttare ... il potenziale insito nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), il cui utilizzo

[38] Ministero dell'economia e delle finanze, circolare 5 giugno 2007, n. 21.
[39] G.U., serie gen., 28 settembre 2007, n. 226.

progressivo consente il miglioramento e la semplificazione dei processi di servizio, l'interconnessione tra diversi uffici e l'interattività con i destinatari dei servizi e i portatori di interessi". Per effettuare l'autovalutazione sono disponibili, come spiega la direttiva, diversi strumenti di autodiagnosi, definiti in ambito internazionale e ampiamente sperimentati sia nel settore privato che in quello pubblico.

Il miglioramento delle prestazioni organizzative assume, pertanto, un ruolo determinante nell'azione di modernizzazione delle pubbliche Amministrazioni, talché esso richiede, da un lato, "l'ottimizzazione costante dell'utilizzo delle risorse disponibili e dei processi di produzione ed erogazione dei servizi"; dall'altro, l'iniziativa costante delle Amministrazioni nel senso di "innovare sia i processi che i servizi finali e le politiche", anche "interpretando in modo strategico e anticipatorio la propria missione istituzionale". In questa direzione, le Amministrazioni sono chiamate, in particolare, a prevedere specifici obiettivi di miglioramento delle prestazioni e della qualità in sede di pianificazione strategica e programmazione operativa; a sfruttare le potenzialità offerte dalle tecnologie, anche attraverso l'interconnessione dei sistemi informativi dei diversi attori coinvolti nelle politiche pubbliche, rendendo inoltre evidente, in sede di valutazione di efficacia, il contributo effettivamente fornito dagli investimenti tecnologici; a sviluppare un proficuo collegamento tra i sistemi di controllo interno e le azioni di miglioramento della qualità e delle prestazioni attraverso il monitoraggio, la valutazione e la rendicontazione strutturata del miglioramento continuo; ad ancorare la retribuzione di risultato dei dirigenti al conseguimento di obiettivi di miglioramenti della qualità; ad inserire nei propri piani annuali di formazione interventi volti al rafforzamento delle competenze di dirigenti e funzionari su approcci, strumenti e tecniche di gestione della qualità; a coinvolgere nelle azioni di miglioramento continuo i destinatari delle politiche e, più in generale, i portatori di interessi, assicurando, in ogni caso, informazione adeguata sugli obiettivi di miglioramento e i risultati raggiunti.

Si tratta, all'evidenza, di un programma che esige una guida e un sostegno – anche finanziario – delle trasformazioni possibili e necessarie, onde, a tale scopo, il Dipartimento della funzione pubblica è impegnato a definire un "Piano d'azione nazionale", i cui obiettivi principali sono due: produrre un consistente aumento nel numero delle Amministrazioni impegnate in azioni di miglioramento della qualità, a livello sia centrale che locale, con particolare riguardo alle aree geografiche dov'è maggiormente presente il problema di uno scarso grado di soddisfazione e fiducia dei cittadini verso le pubbliche Amministrazioni; promuovere la partecipazione attiva delle associazioni rappresentative degli interessi dei

destinatari dei servizi e, più in generale, delle organizzazioni della società civile, in un'ottica di sussidiarietà orizzontale, alla definizione e attuazione della politica di qualità dei servizi.

Al di là della concreta definizione e attuazione del piano d'azione, la direttiva indica con chiarezza la linea di evoluzione delle Amministrazioni verso l'accrescimento della loro capacità di soddisfare, attraverso un processo di miglioramento continuo della loro *performance* organizzativa, le esigenze del sistema economico e della società civile.

La direttiva si propone, pertanto, come un riferimento – secondo la tecnica del "diritto lieve" – per le future iniziative di modernizzazione amministrativa e, comunque, impegna fin d'ora gli organismi di controllo interno a mettere in opera percorsi e strumenti di misurazione e valutazione dell'attività amministrativa, sia sul versante della pianificazione e del controllo strategico, sia su quello della qualità delle prestazioni dirigenziali.

6. L'organizzazione del Governo nella legge finanziaria 2008

6.1. La legge finanziaria 2008 (art. 1, commi 376 e 377) ha stabilito che, a decorrere dalla XVI Legislatura, il numero dei Ministeri torni ad essere quello di cui al testo originario del d.lgs. n. 300/1999, relativo alla "riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59", nel testo pubblicato dal Suppl. ord. alla G.U. 30 agosto 1999, n. 203[40].

E' noto che, successivamente, il DL n. 217/2001 (convertito dalla l. n. 317/2001) aveva disposto la scissione in due distinti Ministeri del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali (dando luogo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, da una parte e al Ministero della salute, dall'altra), e del Ministero delle attività produttive (dal quale originarono il Ministero delle attività produttive, da una parte, e il Ministero delle comunicazioni, dall'altra)[41].

Il numero dei Ministeri fu portato a 18 dal DL n. 181/2006 (convertito dalla l. n. 233/2006). Questo, oltre a rinominare il Ministero delle attività produttive in Ministero dello sviluppo economico (assegnando una serie di sue funzioni ad altri ministeri e alla Presidenza del

[40] L'art. 2 d.lgs. n. 300/1999 disponeva che i dicasteri fossero i seguenti: Ministero degli affari esteri, Ministero dell'interno, Ministero della giustizia, Ministero della difesa, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero delle attività produttive, Ministero delle politiche agricole e forestali, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, Ministero delle infrastrutture dei trasporti, Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Ministero per i beni e le attività culturali.

[41] Cfr. Corte dei conti, Sez. riunite, *Relazione al Palamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2001*, vol. I, cap. IV, par. 3.1.

Consiglio dei Ministri), costituì il Ministero del commercio internazionale (che assunse competenze prima proprie del Ministero delle attività produttive), il Ministero della solidarietà sociale (per scissione dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, rinominato Ministero del lavoro e della previdenza sociale), e divise il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca nel Ministero della pubblica istruzione e nel Ministero dell'università e della ricerca ed il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nel Ministero dei trasporti e nel Ministero delle infrastrutture[42].

Ora, la legge finanziaria 2008 si è proposta di ripristinare il numero dei Ministeri previsto dal d.lgs. n. 300/1999, stabilendo, altresì, che il numero totale dei componenti del Governo (Ministri con o senza il portafoglio, vice Ministri e sottosegretari), non possa essere superiore a sessanta, nel rispetto del principio di pari opportunità tra uomini e donne garantita dall'art. 51, comma 1, Cost.

L'intento del legislatore è apparso, quindi, duplice: semplificare l'assetto di governo e, quindi, dell'Amministrazione centrale, riducendo, altresì, i costi della gestione amministrativa; recuperare il disegno organizzativo contenuto nei d.lgs. n. 300/1999 e 303/1999, che avevano costituito – nel loro insieme – la prima legge generale sull'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri in attuazione dell'art. 95, comma 3, Cost.

La legge finanziaria non ha stabilito, però, un mero ripristino della situazione preesistente alle riorganizzazioni intervenute dal 1999 in poi. Essa ha previsto, infatti, che l'abrogazione del DL n. 217/2001 (convertito dalla l. n. 317/2001) e del DL n. 181/2006 (convertito dalla l. n. 233/2006) riguardi solo le disposizioni non compatibili con la riduzione dei Ministeri. Inoltre, del DL n. 181/2006 sono fatte salve alcune disposizioni specificamente individuate[43]. Si è, quindi, in presenza di un complesso di abrogazioni implicite e di alcune eccezioni espresse a quelle abrogazioni. In virtù di queste ultime:

- alla Presidenza del Consiglio dei Ministri rimangono trasferite la Segreteria del CIPE, il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (Nars) e l'Unità tecnica-finanza di progetto (Utfp), con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale (art. 1, commi 2, 2-*bis*, 2-*ter*, 2-*quater*, 2-*quinquies*, DL n. 181/2006);

---

[42] Cfr. Corte dei conti, Sez. riunite, *Relazione al Palamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2006*, vol. I, cap. VII, par. 2.1.

[43] Quelle di cui all'art. 1, commi 2, 2-*bis*, 2-*ter*, 2-*quater*, 2-*quinquies*, 10-*bis*, 10-*ter*, 12, 13-*bis*, 19, lett. *a)*, 19-*bis*, 19-*quater*, 22, lett. *a)*, 22-*bis*, 22-*ter* e 25-*bis* DL n. 181/2006.

- resta in vigore la disciplina transitoria del conferimento degli incarichi dirigenziali relativi alle strutture trasferite dal DL n. 181/2006 (art. 1, commi 10 e 10-*bis*, DL n. 181/2006);

- le denominazioni "Ministero dello sviluppo economico" e "Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare" sostituiscono, ad ogni effetto e ovunque presenti, le denominazioni "Ministero delle attività produttive" (art. 1, comma 12, DL 181/2006) e "Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio" (art. 1, comma 13-*bis*, DL n. 181/2006);

- rimangono attribuite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri le funzioni di competenza statale attribuite al Ministero per i beni e le attività culturali in materia di sport[44], per il cui esercizio è stata istituita la "Struttura di missione per le politiche giovanili e le attività sportive", posta alle dipendenze del Ministro senza portafoglio per le politiche giovanili e le attività sportive[45] (art. 1, comma 19, lett. *a*, e art. 22, lett. *a*, DL n. 181/2006);

- rimangono attribuite alla Presidenza del Consiglio dei ;inistri le competenze in materia di turismo, in precedenza attribuite al Ministero delle attività produttive, per il cui esercizio è stato istituito il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo[46], subentrato alla soppressa Direzione generale del turismo prima operante presso il Ministero dello sviluppo economico (art. 1, commi 19-*bis* e 19-*quater*, DL n. 181/2006);

- rimane istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, con la relativa segreteria tecnica, che costituisce struttura di missione ai sensi dell'art. 7, comma 4, d.lgs. n. 303/1999 (art. 1, comma 22-*bis*, DL n. 181/2006). L'Unità in parola opera in posizione di autonomia funzionale e svolge compiti di supporto tecnico al Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione di cui all'art. 1 DL n. 4/2006, convertito dalla l. n. 80/2006;

- resta ferma la modifica dell'art. 9, comma 2, l. n. 400/1988, nel senso che ogni assegnazione di compiti specifici a Ministri senza portafoglio o ad uffici o Dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri deve essere intesa come attribuzione, rispettivamente, al Presidente del Consiglio dei Ministri (che può delegarla a Ministri e sottosegretari) o alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 1, comma 22-*ter*, DL n. 181/2006);

---

[44] Dpcm 4 maggio 2007, in G.U., serie gen., 24 luglio 2007, n. 170.

[45] Dpcm 18 maggio 2006, "Conferimento di incarichi di Ministri senza portafoglio", in G.U., serie gen., 20 maggio 2006, n. 116.

[46] Art. 2, comma 98, DL n. 262/2006, conv. dalla l. n. 286/2006. Successivamente, v.: dPCM 8 gennaio 2007 e dPCM 6 febbraio 2007, entrambi in "www.governo.it"; dPCM 22 ottobre 2007, in G.U., serie gen., 21 gennaio 2008, n. 17.

- resta ferma, altresì, la previsione che le modifiche alle competenze dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio dei Ministri non possano determinare variazioni in aumento dei trattamenti economici complessivi dei dipendenti trasferiti, tali da comportare maggiori oneri per il bilancio dello Stato (art. 1, comma 25-*bis*, DL n. 181/2006).

6.2. Il ripristino della situazione organizzativa dei Ministeri risultante dal d.lgs. 300/1999 (e, per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal d.lgs. 303/1999) non considerava, peraltro, una serie di altre trasformazioni che da allora si sono verificate nella struttura dei Ministeri (ad esempio, con il passaggio da un'organizzazione per Dipartimenti ad un'organizzazione per Direzioni generali, o viceversa; con la creazione di nuovi uffici dirigenziali generali e di altri uffici, o con la ristrutturazione degli uffici preesistenti) e nell'attribuzione, nella sottrazione o nella modificazione – spesso in relazione al processo di trasferimento di funzioni al sistema delle autonomie – delle loro competenze.

Il Governo che si è insediato all'inizio della XVI Legislatura ha, pertanto, ritenuto necessario emanare un provvedimento d'urgenza (DL 16 maggio 2008, n. 85, recante "Disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'articolo 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244"), che si propone di definire compiutamente l'assetto organizzativo dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Vi si prevedono, di conseguenza, l'immediata ricognizione – in via amministrativa – delle strutture trasferite dai Ministeri soppressi ai Ministeri risultanti dalla nuova organizzazione e, poi, l'adozione di regolamenti di organizzazione per la rideterminazione degli assetti organizzativi e delle strutture di primo livello, assicurando, al contempo, il contenimento, nella misura tendenziale del 20 per cento, della somma dei limiti di spesa previsti rispettivamente per i Ministeri di origine e per quelli di destinazione. A fini di contenimento della spesa, è anche prevista una riduzione dell'onere di spesa relativo ai contingenti di personale assegnati agli uffici di diretta collaborazione nei Ministeri interessati dal riordino.

6.3. Quanto agli Enti pubblici nazionali, la legge finanziaria 2002 (n. 448/2001) aveva previsto regolamenti delegificanti per l'individuazione di quelli da fondere, trasformare (anche in fondazioni di diritto privato o in società per azioni) o sopprimere, secondo tre criteri direttivi: la riduzione della spesa di funzionamento delle Amministrazioni, l'incremento della loro efficienza, il miglioramento dei servizi al pubblico. La stessa legge prevedeva che gli Enti e gli

organismi non compresi nel riordino così attuato avrebbero dovuto ritenersi soppressi, con conseguente messa in liquidazione, in quanto "non indispensabili" per l'esercizio delle funzioni loro attribuite.

Inoltre, la l. n. 112/2002 stabilì che la gestione della liquidazione degli Enti (compreso il relativo contenzioso) potesse essere affidata – in base ad apposita convezione – ad una società, direttamente o indirettamente controllata dallo Stato, scelta in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato, ferma restando la titolarità, in capo al Ministero dell'economia e delle finanze, dei rapporti giuridici attivi e passivi derivanti dalla liquidazione[47]. La gestione di cui si parla venne, quindi, affidata a Fintecna-Finanziaria per i settori industriali e dei servizi S.p.A., interamente partecipata dal Ministero dell'economia[48].

Successivamente, il termine per l'emanazione dei regolamenti fu prorogato al 31 dicembre 2004[49] e, poi, al 31 dicembre 2005[50]. A questa stessa data fu prorogato il termine per la privatizzazione, la trasformazione e la fusione degli Enti indicati dal d.lgs. n. 419/1999, concernente il "riordinamento del sistema degli Enti pubblici nazionali, a norma degli articoli 11 e 14 della legge 15 marzo 1997, n. 59"[51].

I modesti risultati conseguiti dall'operazione di sfoltimento, razionalizzazione e privatizzazione degli Enti pubblici non indispensabili[52] indussero il Governo, in un primo momento, a costituire un gruppo di lavoro, composto da rappresentanti della Presidenza del Consiglio (Segretariato generale e Dipartimento per la funzione pubblica) e del Ministero dell'economia e delle finanze, con il compito di formulare un piano di riordino; quindi, il termine del riordino fu prorogato al 31 dicembre 2006[53].

Quindi, la legge finanziaria 2006 trasferì alla società Fintecna il complesso dei rapporti giuridici attivi e passivi degli Enti pubblici la cui liquidazione era stata affidata alla stessa società[54].

---

[47] Art. 9, c. 1-*bis*, lett. *c*.
[48] Convenzione 27 settembre 2004.
[49] Art. 4 l. n. 186/2004. La legge finanziaria 2005 (art. 1, comma 229) stabilì, poi, l'obbligo della società avrebbe di riferire alle Camere, congiuntamente al Ministero dell'economia, sullo stato della liquidazione degli Enti pubblici, per i quali la liquidazione stessa non fosse stata esaurita entro il 31 dicembre 2005.
[50] Art. 8 l. n. 306/2004.
[51] Art. 15 l. n. 306/2004.
[52] Si v. Corte dei conti, Sez. riunite, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2004*, cit., par. 9.
[53] Art. 3 l. n. 51/2006.
[54] Art. 1, comma 89, l. n. 266/2005; ivi la precisazione che "Le attività ed i rapporti giuridici attivi e passivi così trasferiti formano patrimonio autonomo e separato, ad ogni effetto di legge, della società".

La legge finanziaria 2007, considerato che la gestione delle liquidazioni era stata affidata alla società Fintecna, soppresse la struttura organizzativa del Ministero dell'economia a ciò in precedenza dedicata (Ispettorato generale per gli affari e per lagestione del patrimonio degli Enti disciolti-Iged) e dispose che gli immobili delle gestioni liquidatorie venissero trasferiti alla stessa società per un controvalore non inferiore a 180 milioni di euro[55].

Da ultimo, la legge finanziaria 2008[56] ha fissato al 30 giugno 2008 il termine per il riordino, da attuarsi secondo criteri in tutto analoghi a quelli stabiliti nel 2002, salvo che le relative procedure – culminanti in regolamenti governativi da emanare su proposta del Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione e del Ministro per l'attuazione del programma di Governo, di concerto con il Ministro dell'economia e con il Ministro o i Ministri interessati – sono rimesse alla menzionata società[57]. Gli Enti da riordinare sono inseriti in un'apposita Tavola; quelli che non verranno riordinati entro la data di cui s'è detto saranno soppressi a decorrere dalla stessa data.

Nel corso del 2007 risultano, comunque, soppressi 19 Enti (erano stati 31 nel 2004, 19 nel 2005, e 38 nel 2006).

Sulle attività svolte dall'Amministrazione fino al 2006 per la soppressione e la trasformazione degli Enti pubblici alla luce della legislazione di cui s'è detto, la Corte ha rimesso al Parlamento un'apposita relazione[58], alla quale, pertanto, si rinvia.

7. Osservazioni conclusive

Le vicende fin qui esposte offrono l'opportunità di alcune considerazioni generali.

E' noto che il d.lgs. n. 300/1999 portò da 18 a 12 il numeri dei Ministeri; ma questi sono divenuti 14 nella XIV Legislatura[59] e nuovamente 18 nella XV Legislatura[60].

Oltre al numero dei Ministeri, risultano aumentate, fra il 2001 e il 2006, le loro strutture organizzative (per quelle dirigenziali è stato calcolato un incremento del venti per cento), essendo stata in questo senso utilizzata una delega legislativa conferita al Governo nel corso

[55] Art. 1, commi 484 e 486, l. n. 296/2006.
[56] Art. 2, commi 634-642, l. n. 244/2007.
[57] Con gli stessi o con altri regolamenti si provvederà a stabilire l'attribuzione delle funzioni degli Enti soppressi che devono essere mantenute nella competenza dell'Amministrazione statale e a disciplinare la destinazione delle risorse finanziarie, strumentali e di personale degli Enti soppressi.
[58] La relazione è stata approvata con del. Sez. contr. Stato (gestione), 24 luglio 2007, n. 18/G.
[59] DL n. 217/2001, convertito dalla l. n. 317/2001.
[60] DL n. 181/2006, convertito dalla l. n. 286/2006.

della XIV Legislatura (si tratta della delega contenuta nella l. n. 137/2002, reiterata dalla l. n. 186/2004[61]).

Negli stessi anni, sono state emanate numerose disposizioni intese a ridurre i costi delle pubbliche Amministrazioni: dal divieto di istituire "nuovi organismi"[62] alla riduzione del 10 per cento delle indennità, dei compensi e delle "altre utilità comunque denominate", corrisposte ai componenti degli "organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati"[63], alla spesa per consulenze esterne[64]. Infine, il DL n. 223/2006 (convertito dalla l. n. 248/2006) ha avviato un piano di riduzione della spesa relativa al funzionamento di "organi collegiali e altri organismi, anche monocratici, comunque denominati"[65]. La riduzione, pari al 30 per cento della spesa sostenuta nel 2005, si aggiungeva ad altre misure adottate in precedenza, mirate a ridurre gli organi collegiali e ad impedire il proliferare delle consulenze esterne, considerati come fattori, a un tempo, di disordine organizzativo e di aumento della spesa.

Non sono mancate, tuttavia, le contraddizioni. Anzitutto, le dimensioni dell'Amministrazione centrale si sono accresciute, fino al 2006, malgrado l'opposta esigenza di snellimento e semplificazione degli apparati, in relazione ai trasferimenti di funzioni statali alle regioni, realizzati dal nuovo titolo V (parte seconda) della Costituzione. Nello stesso tempo, venivano approvate misure di contenimento della spesa su versanti dell'organizzazione amministrativa, come quelli degli organi collegiali e delle consulenze, nei quali soprattutto si manifestava il disordine in cui operavano le Amministrazioni. Ne è scaturita la decisione, assunta con la legge finanziaria 2007, di indurre le Amministrazioni a ridimensionare i loro apparati, sulla base di un "taglio orizzontale" agli uffici dirigenziali e agli organici del personale, nonché con la riduzione delle strutture periferiche e di altri uffici.

Anche queste misure, tuttavia, non appaiono risolutive. Anzitutto, esse si accompagnano ad altre misure – come l'immissione in ruolo dei precari attualmente presenti nelle Amministrazioni statali – delle quali non è chiaro il rapporto funzionale con la razionalizzazione e lo snellimento degli apparati amministrativi. In secondo luogo, la tecnica del

---

[61] Su di essa, v. Corte dei conti, Sez. riunite, *Decisione e relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2003*, vol. I, cap. IV, par. 2.1.

[62] Art. 18, comma 1, l. n. 448/2001 (legge finanziaria 2002).

[63] Art. 1, comma 58, l. n. 266/2005 (legge finanziaria 2006).

[64] Una rassegna di queste norme è contenuta in Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della funzione pubblica-Ufficio per il personale delle pubbliche Amministrazioni, Circolare 21 dicembre 2006, n. 5, "Linee di indirizzo in materia di affidamento di incarichi esterni e di collaborazioni coordinate e continuative" (in G.U., serie gen., 24 marzo 2007, n. 70).

[65] Art. 29.

riordino si è fondata – come detto – sul ridimensionamento quantitativo delle strutture, di cui la riduzione della spesa è soltanto un effetto atteso. Infine, il riordino è stato affidato a regolamenti governativi da adottarsi (diversamente dai regolamenti ex art. 17, 2° comma, l. 400/1988) su proposta dei Ministri di settore, cosicché l'esito del riordino ha finito per essere fortemente condizionato dagli stessi apparati che avrebbero dovuto essere riordinati (come dimostra la circostanza che il termine per l'emanazione dei regolamenti, fissato al 30 aprile 2007, è stato ampiamente superato e che, ad anno 2008 inoltrato, ben otto Ministeri non hanno completato o non hanno neppure avviato il procedimento per la propria riorganizzazione).

Tavole

Uffici dirigenziali e posti di funzione dirigenziale prima e dopo la riorganizzazione del 2007
(le colonne in grassetto indicano la situazione successiva alla riorganizzazione del 2007)

	Norma di riferimento	S. G.	**S. G.**	Dip.	**Dip.**	Uffici liv. dir. gen.	**Uffici liv. dir. gen.**	Dir. I fascia	*Unità al 31.12.06* [1]	**Dir. I fascia**	**Uffici liv. dir. non gen.**	Dir. II fascia	*Unità al 31.12.06* [1]	**Dir. II fascia**
Affari esteri	dpr n. 258/07	1	**1**	-	-	20	**17**	30	*24*	**26** [2]	**106**	113	*78*	**106** [3]
Ambiente	schema di dpr	-	-	-	-	6	**6**	8	*9*	**7** [4]	**57** [5]	60	*46*	**57**
Beni e attività culturali	dpr n. 233/07	-	**1**	4	-	29	**26**	35	*26*	**32** [6]	**216** [7]	247	*162*	**216**
Economia e finanze	dpr n. 43/08	-	-	-	**4**		**44**	68	*108* [8]	**61** [9]	**945** [10]	1.025	*744*	**945**
Politiche agricole	dpr n. 18/08	-	-	2	**3**	7	**8**	13	*10*	**12**	**85** [11]	89	*73*	**85**
Sviluppo economico	dpr n. 225/07	-	-		**3**		**12**	19		**20** [12]	**164** [13]	202		**164**
				4		15			*16*				*138*	
Commercio internazionale	dpr n. 253/07	-	-		-		**4**	3		**4**	**31** [14]	28		**31**
Pubblica istruzione	dpr n. 260/07	-	-		**2**		**26**			**30** [15]	**699** [16]			**699**
				3		33		39 [17]	*33*			796	*492*	
Università e ricerca	dpr n. 264/07	-	**1**		-		**6**			**8**	**52** [18]			**52**
Infrastrutture	dpr n. 254/07	-	-		-		**20**			**30** [19]	**175** [20]			**175**
				4		38		58	*53*			326 [21]	*224*	
Trasporti	dpr n. 271/07	-	-		**2**		**17**			**23** [22]	**135** [23]			**135**
Comunicazioni		1		-		5			*6*				*35*	
Difesa	schema di dpr	1	**1**	-	-	26	**12**	27 [24]	*11*	**25** [25]	**363**	382 [26]	*147*	**363** [27]
Giustizia		-		4		17			*5*				*326*	
Interno		-		5		40			*3*				*146*	
Lavoro e previdenza sociale		1		-	-	8			*15*				*162*	
Salute		-		4		12			*18*				*165*	
Solidarietà sociale		-		-		6								

[1] Il numero dei dirigenti in servizio al 31 dicembre 2006 è tratto dal Conto annuale 2006 (tabella 10). Per i ministeri degli affari esteri, della difesa, della giustizia e dell'interno, non sono compresi, rispettivamente, il personale della carriera diplomatica, il personale militare, i magistrati e il personale della carriera prefettizia investiti della direzione di uffici dirigenziali.
[2] Di cui 8 appartenenti all'area amministrativa
[3] Di cui 44 appartenenti all'area amministrativa e 14 all'area della promozione culturale.
[4] Di cui 1 presso Uffici di diretta collaborazione.
[5] Di cui 6 presso Uffici di diretta collaborazione.

Segue Tavola 7.1

[6] Ripartiti in 9 centrali, 17 periferici, 2 presso Uffici di diretta collaborazione, 2 presso il Secin, 1 consulenza, studio e ricerca. Ai detti 32 possono aggiungersi, fino al 2010, 6 incarichi di funzioni dirigenziali generali (v. d.p.r. 26 novembre 2007, n. 233, art. 1, c. 2).

[7] Di cui 6 posti funzione presso Uffici di diretta collaborazione.

[8] Comprende il personale in servizio presso il Secit e quello fuori ruolo presso i collegi sindacali.

[9] Di cui 10 con incarichi di consulenza studio e ricerca, 1 presso Uffici di diretta collaborazione, 1 presso il Secin e 1 presso la Scuola superiore dell'economia e delle finanze.

[10] Di cui 17 posizioni dirigenziali relative alla Scuola superiore dell'economia e delle finanze, 19 posizioni dirigenziali relative alle Segreterie delle commissioni tributarie e del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria e 36 posizioni dirigenziali relative agli uffici di diretta collaborazione.

[11] Di cui 3 posti funzione presso Uffici di diretta collaborazione.

[12] Di cui 5 con incarichi di consulenza studio e ricerca.

[13] Di cui 10 posti funzione presso Uffici di diretta collaborazione.

[14] Di cui 4 posti funzione presso Uffici di diretta collaborazione.

[15] Di cui 1 con incarichi di consulenza studio e ricerca e 1 presso Uffici di diretta collaborazione.

[16] Di cui 14 posti funzione presso Uffici di diretta collaborazione.

[17] D.p.c.m.. 12 ottobre 2005.

[18] Di cui 9 presso Uffici di diretta collaborazione.

[19] Di cui 7 incarichi di livelli dirigenziale generale presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici e 3 con funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca.

[20] Di cui 4 posti funzione presso Uffici di diretta collaborazione.

[21] Comprendono anche 16 posti del Registro dighe.

[22] Di cui 4 con incarichi di consulenza studio e ricerca.

[23] Di cui 4 posti funzione presso Uffici di diretta collaborazione.

[24] Di cui 13 militari.

[25] Di cui 12 militari.

[26] Di cui 184 militari.

[27] Di cui 175 militari.

Tavola 7.2

BILANCIO DELLO STATO
Pagamenti totali - Esercizi 2002-2007

(in milioni)

a	b	c=b/a	d	d/b	e	e/b	f	g=f/b	h	h/f	i=h/d	l	l/f	m=l/e
	SPESA CORRENTE (1)						di cui PERSONALE - cat I							
spesa finale(1)	spesa corrente	%	centralizzata (2)	%	decentralizzata (2)	%	personale	% su sp.corrente	personale centr.	% su cat	% su spesa centr.	personale decentr.	% su cat	% su spesa decentr.
2002	125.072,61	97.308,27	77,80	61.218,02	62,91	36.090,25	37,09	70.981,25	72,94	38.386,98	54,08	62,71	32.594,27	45,92	90,31
2003	147.699,09	105.748,71	71,60	62.452,82	59,06	43.295,89	40,94	77.485,66	73,27	38.775,08	50,04	62,09	38.710,59	49,96	89,41
2004	131.180,87	106.615,92	81,27	64.526,72	60,52	42.089,19	39,48	77.094,87	72,31	39.831,68	51,67	61,73	37.263,18	48,33	88,53
2005	133.027,38	107.724,27	80,98	65.658,89	60,95	42.065,38	39,05	79.095,78	73,42	41.484,65	52,45	63,18	37.611,13	47,55	89,41
2006	135.785,51	115.696,34	85,21	68.651,55	59,34	47.044,79	40,66	86.861,88	75,08	44.591,07	51,34	64,95	42.270,81	48,66	89,85
2007	136.370,82	112.960,41	82,83	72.773,06	64,42	40.187,34	35,58	82.527,15	73,06	46.236,02	56,03	63,53	36.291,13	43,97	90,30

f	g=f/b	h	h/f	i=h/d	l	l/f	m=l/e	f	g=f/b	h	h/f	i=h/d	l	l/f	m=l/e
	di cui CONSUMI INTERMEDI - cat II							di cui IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE - cat III							
consumi intermedi	% su sp.corrente	consumi intermedi centr.	% su cat	% su spesa centr.	consumi intermedi decentr.	% su cat	% su spesa decentr.	imposte pagate sulla produzione	% su sp.corrente	imposte pagate ... centr.	% su cat	% su spesa centr.	imposte pagate ... decentr.	% su cat	% su spesa decentr.
2002	11.816,26	12,14	10.921,65	92,43	17,84	894,60	7,57	2,48	3.924,37	4,03	1.655,79	42,19	2,70	2.268,58	57,81%	6,29
2003	13.748,56	13,00	12.390,47	90,12	19,84	1.358,09	9,88	3,14	4.224,09	3,99	1.729,03	40,93	2,77	2.495,06	59,07%	5,76
2004	13.342,28	12,51	12.005,86	89,98	18,61	1.336,41	10,02	3,18	4.315,65	4,05	1.901,69	44,07	2,95	2.413,96	55,93%	5,74
2005	12.986,22	12,06	11.776,29	90,68	17,94	1.209,93	9,32	2,88	4.427,04	4,11	2.016,02	45,54	3,07	2.411,02	54,46%	5,73
2006	12.612,74	10,90	11.478,07	91,00	16,72	1.134,67	9,00	2,41	4.851,18	4,19	2.187,01	45,08	3,19	2.664,18	54,92%	5,66
2007	11.541,38	10,22	11.099,04	96,17	15,25	442,34	3,83	1,10	4.574,08	4,05	2.186,81	47,81	3,00	2.387,27	52,19	5,94

f	g=f/b	h	h/f	i=h/d	l	l/f	m=l/e	f	g=f/b	h	h/f	i=h/d	l	l/f	m=l/e
	di cui TRASFERIMENTI ALLE FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE - cat V							di cui TRASFERIMENTI A IMPRESE - cat VI							
trasf. Famiglie	% su sp.corrente	trasf. famiglie centr.	% su cat	% su spesa centr.	fam. famiglie decentr.	% su cat	% su spesa decentr.	trasf. Imprese	% su sp.corrente	trasf. imprese centr.	% su cat	% su spesa centr.	trasf. imprese decentr.	% su cat	% su spesa decentr.
2002	3.686,63	3,79	3.383,14	91,77	5,53	303,49	8,23	0,84	4.370,35	4,49	4.347,42	99,48	7,10	22,93	0,52	0,06
2003	3.538,17	3,35	3.532,40	99,84	5,66	5,76	0,16	0,01	4.650,22	4,40	3.931,92	84,55	6,30	718,29	15,45	1,66
2004	4.188,97	3,93	3.830,03	91,43	5,94	358,94	8,57	0,85	4.881,45	4,58	4.191,07	85,86	6,50	690,39	14,14	1,64
2005	3.793,95	3,52	3.428,62	90,37	5,22	365,33	9,63	0,87	4.645,69	4,31	4.184,74	90,08	6,37	460,96	9,92	1,10
2006	4.605,23	3,98	4.234,33	91,95	6,17	370,91	8,05	0,79	4.315,07	3,73	3.755,29	87,03	5,47	559,79	12,97	1,19
2007	6.188,43	5,48	5.781,18	93,42	7,94	407,26	6,58	1,01	5.605,40	4,96	4.973,72	88,73	6,83	631,68	11,27	1,37

segue Tavola 7.2

f	g=f/b	h	h/f	i=h/d	l	l/f	m=l/e	f	g=f/b	h	h/f	i=h/d	l	l/f	m=l/e
	di cui TRASFERIMENTI A ESTERO - cat VII							*di cui AMMORTAMENTI - cat XI*							
trasf. Estero	*% su sp.corrente*	*trasf. estero centr.*	*% su cat*	*% su spesa centr.*	*trasf. estero decentr.*	*% su cat*	*%su spesa decentr.*	*ammortamenti*	*% su sp.corrente*	*ammortamenti centr.*	*% su cat*	*% su spesa centr.*	*ammortamenti decentr.*	*% su cat*	*% su spesa decentr.*
2002 1.374,55	1,41	1.374,55	100,00	2,25	0,00	0,00	-	611,07	0,63	611,07	100,00	1,00	0,00	0,00	-
2003 1.536,43	1,45	1.536,43	100,00	2,46	0,00	0,00	-	162,68	0,15	162,68	100,00	0,26	0,00	0,00	-
2004 1.499,84	1,41	1.499,84	100,00	2,32	0,00	0,00	-	162,68	0,15	162,68	100,00	0,25	0,00	0,00	-
2005 1.582,73	1,47	1.582,73	100,00	2,41	0,00	0,00	-	162,68	0,15	162,68	100,00	0,25	0,00	0,00	-
2006 1.524,20	1,32	1.524,20	100,00	2,22	0,00	0,00	-	162,68	0,14	162,68	100,00	0,24	0,00	0,00	-
2007 2.496,28	2,21	2.496,28	100,00	3,43	0,00	-	-	162,68	0,14	162,68	100,00	0,22	0,00	-	-

f	g=f/b	h	h/f	i=h/d	l	l/f	m=l/e
	di cui ALTRE USCITE CORRENTI - cat XII						
altre uscite correnti	*% su sp.corrente*	*altre uscite correnti centr.*	*% su cat*	*% su spesa centr.*	*altre uscite correnti decentr.*	*% su cat*	*% su spesa decentr.*
2002 543,80	0,56	537,42	98,83	0,88	6,38	0,02	0,02
2003 402,90	0,38	394,80	97,99	0,63	8,10	0,02	0,02
2004 1.130,18	1,06	1.103,86	97,67	1,71	26,32	0,06	0,06
2005 1.030,18	0,96	1.023,16	99,32	1,56	7,01	0,02	0,02
2006 763,35	0,66	718,91	94,18	1,05	44,44	0,09	0,09
2007 336,50	0,30	308,83	91,78	0,42	27,67	8,22	0,07

Elaborazione su dati del conto finale riepilogativo dei pagamenti effettuati dalle Sezioni di tesoreria provinciali della Banca d'Italia (mod. 444), predisposto dalla Corte dei conti ai sensi dell'art. 608 reg. c.g.S. (r.d. n. 827/1924). Il modello 444 contiene i dati dei pagamenti centrali e periferici distinti per competenza e residui per ciascuna amministrazione e per tipologia di titolo.

(1) Al netto delle categorie "trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche", "risorse proprie CEE", "interessi passivi e redditi da capitale", "poste correttive e compensative"(tit.I) e della categoria "contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche" (tit.II)
(2) Pagamenti riscontrati dalla Corte dei conti (mod. 444).

Tavola 7.3

Uffici di diretta collaborazione - 2007

Ministero	Norma di riferimento	N. massimo di unità (compresi dirigenti ed esterni)	Dirigenti I fascia	Dirigenti II fascia	*Totale dirigenti*	Esterni alla PA [1]
Affari esteri	dpr n. 218/07 [2]	120 [3]				24
Ambiente	dpr n. 183/06 [4]	90	1	6	7	9
Beni e attività culturali	dpr n. 307/01	122	2	6	8	12
Economia e finanze	dpr n. 227/03	230	1	26	27	46
Politiche agricole	dpr n. 203/01	75			8 [5]	20
Sviluppo economico	dpr n. 187/07	119	1	15	16	23
[Attività produttive	*dpr n. 455/00*	*106*			*18*	*18]*
Commercio internazionale	dpr n. 175/07	63		4	4	13
[Commercio estero	*dpr n. 291/01*	*68*			*4*	*13]*
Pubblica istruzione	dpr n. 259/07	230	1	14	15	36
Università e ricerca	dpr n. 57/07	124		9	9	24
[Istruzione università ricerca	*dpr n. 477/99*	*355*				*60]*
Infrastrutture [6] **Trasporti**	dpr n. 320/01	137	1 [7]	7 [8]	8	7
Comunicazioni	dpr n. 309/06 [9]	96			10 [10]	19
Difesa	dpr n. 162/06	153	1	10	11	15
Giustizia	dpr n. 214/07 [11]	210			40	10
Interno	dpr n. 98/02	340 [12]		4	4 [13]	25 [14]
Lavoro e previdenza sociale	dpr n. 310/02 [15]	100	1	8	9	20
Salute	dpr n. 208/03	120	1	13	14	12
Solidarietà sociale						

Avvertenza: Nella tabella non sono compresi i capi di gabinetto, i capi uffici legislativi, i capi delle segreterie tecniche, i capi delle segreterie dei ministri, i capi uffici stampa, i consiglieri diplomatici, i segretari particolari dei ministri, i portavoce dei ministri, i capi e i componenti delle segreterie dei vice ministri e dei sottosegretari. Questo personale è considerato dai regolamenti come "aggiuntivo" rispetto al numero massimo di unità che può essere addetto agli uffici di diretta collaborazione.

[1] Nel limite del contingente totale.
[2] Modifica il d.p.r. n. 233/01.
[3] E' compreso personale dirigenziale appartenente alla carriera diplomatica il cui numero di unità non è specificato.
[4] Modifica il d.p.r. n. 245/01.
[5] Non è specificato se di I o II fascia.
[6] Non risultano pubblicati i regolamenti relativi agli UDC del Ministero delle infrastrutture e del Ministero dei trasporti. Si riportano, pertanto, i dati desumibili dal regolamento relativo all'UDC del preesistente Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (d.p.r. n. 320/01).
[7] Presso il SECIN (d.p.r. n. 320/01, modificato dal d.p.r. n. 262/03).
[8] Di cui 1 presso il Secin (d.p.r. n. 320/01, modificato dal d.p.r. n. 262/03).
[9] Modifica il d.p.r. n. 258/01.
[10] Non è specificato se di I o II fascia.
[11] Modifica il d.p.r. n. 315/01.
[12] Sono comprese 75 unità appartenenti alla carriera prefettizia.
[13] Sono indicati esclusivamente i dirigenti appartenenti alla carriera amministrativa.
[14] Vanno aggiunti gli addetti alle segreterie dei sottosegretari di Stato. Il provvedimento stabilisce che a tali segreterie, il cui numero è variabile, possano essere addetti esterni alla p.a. nel limite del 30% del personale ad esse assegnato.
[15] Modifica il d.p.r. n. 297/01.

Tavola 7.4

Missioni, programmi e Centri di Responsabilità*

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
1. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	1. Organi costituzionali	Dip. del tesoro	MEF
	2. Organi a rilevanza costituzionale	Dip. del tesoro	MEF
	3. Presidenza del Consiglio dei Ministri	Dip. del tesoro	MEF
2. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	1. Rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	Dip. per gli affari interni e territoriali	INTERNO
		Dip. per le politiche del personale della amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	
3. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	1. Erogazioni a enti territoriali per interventi di settore	Dip. del tesoro	MEF
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
		Servizio per la gestione delle spese residuali	
	2. Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali	Dip. per gli affari interni e territoriali	INTERNO
		Dip. per le politiche del personale della amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	
	3. Trasferimenti a carattere generale ad Enti locali	Dip. per gli affari interni e territoriali	INTERNO
		Dip. per le politiche del personale della amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	
	4. *Federalismo*	Dip. del tesoro	MEF
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
	5. Regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle Regioni a statuto speciale	Dip. della Ragioneria generale dello Stato	MEF
	6. Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria	Dip. della Ragioneria generale dello Stato	MEF
4. L'Italia in Europa e nel mondo	1. Rappresentanza dello Stato nelle relazioni internazionali	Cerimoniale diplomatico della Repubblica	AFFARI ESTERI
		D.G. per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio	
	2. Cooperazione allo sviluppo e gestione sfide globali	D.G. per la cooperazione allo sviluppo	AFFARI ESTERI
	3. Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica	Dip. per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca scientifica e tecnologica	UNIVERSITA'
	4. Cooperazione economica, finanziaria e tecnologica	D.G. per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio	AFFARI ESTERI
		D.G. per la cooperazione allo sviluppo	
		D.G. per la promozione e la cooperazione culturale	
		D.G. per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale	
		D.G. per i paesi dell'Europa	
		D.G. per i paesi delle Americhe	
		D.G. per i paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente	
		D.G. per i paesi dell'Africa Sub Sahariana	
		D.G. per i paesi dell'Asia, dell'Oceania, del Pacifico e l'Antartide	
	5. Cooperazione in materia culturale	Dip. per l'istruzione	ISTRUZIONE
	6. Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale	Segretariato generale e Segreteria generale	AFFARI ESTERI
		D.G. per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio	

Fonte: Elaborazioni dati R.G.S.

* Il prospetto individua i "centri di responsabilità" che hanno gestito, nel 2007, le risorse finanziarie corrispondenti alle missioni e ai programmi previsti dalla nuova classificazione di bilancio.

segue Tavola 7.4

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
4. L'Italia in Europa e nel mondo		D.G. per la cooperazione allo sviluppo	
		D.G. per gli italiani all'estero e le politiche migratorie	
		D.G. per gli affari politici multilaterali ed i diritti umani	
		D.G. per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale	
		D.G. per i paesi dell'Europa	
		D.G. per i paesi delle Americhe	
		D.G. per i paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente	
		D.G. per i paesi dell'Africa Sub Sahariana	
		D.G. per i paesi dell'Asia, dell'Oceania, del Pacifico e l'Antartide	
	7. Integrazione europea	D.G. per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio	AFFARI ESTERI
		D.G. per l'integrazione europea	
	8. Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali	D.G. per il personale	AFFARI ESTERI
		D.G. per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio	
		D.G. per gli italiani all'estero e le politiche migratorie	
		D.G. per i paesi dell'Europa	
	9. Informazione, promozione culturale, scientifica e dell'immagine del Paese all'estero	D.G. per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio	AFFARI ESTERI
		Servizio stampa e informazione	
		D.G. per la promozione e la cooperazione culturale	
		D.G. per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale	
		D.G. per i paesi dell'Europa	
		D.G. per i paesi delle Americhe	
		D.G. per i paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente	
		D.G. per i paesi dell'Africa Sub Sahariana	
		D.G. per i paesi dell'Asia, dell'Oceania, del Pacifico e l'Antartide	
	10. Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE	Dip. del tesoro	MEF
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
	11. Politica economica e finanziaria in ambito internazionale	Dip. del tesoro	MEF
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	

segue Tavola 7.4

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
5. Difesa e sicurezza del territorio	1. Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	Arma dei Carabinieri	DIFESA
	2. Approntamento e impiego delle forze terrestri	Esercito italiano	DIFESA
	3. Approntamento e impiego delle forze navali	Marina militare	DIFESA
	4. Approntamento e impiego delle forze aeree	Aeronautica militare	DIFESA
	5. Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	Segretariato generale	DIFESA
		Aeronautica militare	
	6. Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	Uff. centrale del bilancio e degli affari finanziari	DIFESA
		Segretariato generale	
	7. Sicurezza militare	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	DIFESA
	8. Missioni militari di pace	Dip. della Ragioneria generale dello Stato	MEF
6. Giustizia	1. Amministrazione penitenziaria	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	GIUSTIZIA
		Dip. degli affari di giustizia	
		Dip. dell'amministrazione penitenziaria	
	2. Giustizia civile e penale	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	GIUSTIZIA
		Dip. degli affari di giustizia	
		Dip. dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	
	3. Giustizia minorile	Dip. per la giustizia minorile	GIUSTIZIA
	4. Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	GIUSTIZIA
		Dip. dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	
		Dip. dell'amministrazione penitenziaria	
		Dip. per la giustizia minorile	
7. Ordine pubblico e sicurezza	1. Contrasto al crimine	Dip. della pubblica sicurezza	INTERNO
	2. Pubblica sicurezza	Dip. della pubblica sicurezza	INTERNO
		Dip. per le politiche del personale della amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	
	3. Prevenzione generale e controllo del territorio	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	INTERNO
		Dip. per gli affari interni e territoriali	
		Dip. per le libertà civili e l'immigrazione	
		Dip. della pubblica sicurezza	
		Dip. per le politiche del personale della amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	
	4. Sicurezza democratica	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	INTERNO
	5. Concorso della Guardia di Finanza alla sicurezza pubblica	Guardia di finanza	MEF
		Servizio per la gestione delle spese residuali	
	6. Sicurezza pubblica in ambito rurale e montano	Corpo forestale dello Stato	MIPAAF
	7. Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste	Dip. per i trasporti terrestri	TRASPORTI
		Dip. per la navigazione marittima ed aerea	
		Capitanerie di porto	

segue Tavola 7.4

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
8. Soccorso civile	1. Interventi per soccorsi	Corpo forestale dello Stato	MIPAAF
	2. Organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile	Dip. dei vigili del fuoco	INTERNO
		Dip. per le libertà civili e l'immigrazione	
		Dip. per le politiche del personale della amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	
	3. Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico	Dip. dei vigili del fuoco	INTERNO
		Dip. per le politiche del personale della amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	
	4. Interventi per pubbliche calamità	Dip. del tesoro	MEF
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
		Servizio per la gestione delle spese residuali	
	5. Protezione civile	Dip. del tesoro	MEF
9. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1. Sviluppo e sostenibilità del settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e mezzi tecnici di produzione	Dip. delle filiere agricole e agroalimentari	MIPAAF
		Dip. delle politiche di sviluppo	
	2. Regolamentazione, incentivazione e vigilanza in materia di pesca	Dip. delle filiere agricole e agroalimentari	MIPAAF
	3. Sostegno al settore agricolo	Dip. del tesoro	MEF
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
		Dip. per le politiche fiscali	
	4. Tutela, valorizzazione e vigilanza della qualità dei prodotti tipici e biologici	Dip. delle politiche di sviluppo	MIPAAF
	5. Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	MIPAAF
		Ispettorato centrale repressione frodi	
10. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	1. Gestione risorse energetiche, regolamentazione generale ed autorizzazioni nel settore energetico	Dip. per le reti energetiche	SVILUPPO ECONOMICO
	2. Utilizzo razionale ed efficiente dell'energia e regolamentazione del settore minerario	Dip. per le imprese	SVILUPPO ECONOMICO
		Dip. per le reti energetiche	
	3. Sicurezza e compatibilità ambientale dell'uso delle fonti energetiche, ivi compresi gli usi non energetici del nucleare	Dip. per il mercato	SVILUPPO ECONOMICO
		Dip. per le reti energetiche	

segue Tavola 7.4

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
11. Competitività e sviluppo delle imprese	1. Incentivazione per lo sviluppo industriale	Dip. per le imprese	SVILUPPO ECONOMICO
		Dip. per le reti energetiche	
	2. Promozione e incentivazione dello sviluppo settoriale, imprenditoriale e produttivo	Dip. per le imprese	SVILUPPO ECONOMICO
	3. Riassetti industriali di settore e di area	Dip. per le imprese	SVILUPPO ECONOMICO
	4. Incentivi alle imprese	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	MEF
		Dip. del tesoro	
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
		Dip. delle politiche fiscali	
12. Regolazione dei mercati	1. Iniziative per la tutela dei consumatori	Dip. per il mercato	SVILUPPO ECONOMICO
		Dip. per le imprese	
	2. Interventi per promuovere la concorrenza	Dip. per le imprese	SVILUPPO ECONOMICO
	3. Vigilanza sui mercati e sui prodotti	Dip. per il mercato	SVILUPPO ECONOMICO
		Dip. per le imprese	
		Dip. per le reti energetiche	
13. Diritto alla mobilità	1. Gestione della sicurezza e della mobilità stradale	Dip. per i trasporti terrestri, personale, affari generali e pianificazione generale dei trasporti	TRASPORTI
	2. Logistica ed intermodalità nel trasporto	Dip. per i trasporti terrestri, personale, affari generali e pianificazione generale dei trasporti	TRASPORTI
		Dip. per la navigazione marittima ed aerea	
	3. Sistemi portuali	Dip. per i trasporti terrestri, personale, affari generali e pianificazione generale dei trasporti	TRASPORTI
		Dip. per la navigazione marittima ed aerea	
	4. Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	Dip. per la navigazione marittima ed aerea	TRASPORTI
	5. Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	Dip. per i trasporti terrestri, personale, affari generali e pianificazione generale dei trasporti	TRASPORTI
	6. Sviluppo della mobilità locale	Dip. per i trasporti terrestri, personale, affari generali e pianificazione generale dei trasporti	TRASPORTI
		Dip. per la navigazione marittima ed aerea	
	7. Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo	Dip. per i trasporti terrestri, personale, affari generali e pianificazione generale dei trasporti	TRASPORTI
		Dip. per la navigazione marittima ed aerea	
	8. Sostegno allo sviluppo del trasporto	Dip.del tesoro	MEF
		Dip. della Ragioneria generale	

segue Tavola 7.4

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
14. Infrastrutture pubbliche e logistiche	1. Edilizia statale	Dip. per il coordinamento dello sviluppo del territorio, personale e servizi generali	INFRASTRUTTURE
		Dip. per le infrastrutture stradali, l'edilizia e la regolazione dei lavori pubblici	
	2. Intermodalità infrastrutturale	Dip. per le infrastrutture stradali, l'edilizia e la regolazione dei lavori pubblici	INFRASTRUTTURE
	3. Opere strategiche	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	INFRASTRUTTURE
		Dip. per le infrastrutture stradali, l'edilizia e la regolazione dei lavori pubblici	
	4. Sistemi ferroviari locali	Dip. per le infrastrutture stradali, l'edilizia e la regolazione dei lavori pubblici	INFRASTRUTTURE
	5. Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	INFRASTRUTTURE
		Dip. per il coordinamento dello sviluppo del territorio, personale e servizi generali	
		Dip. per le infrastrutture stradali, l'edilizia e la regolazione dei lavori pubblici	
	6. Sistemi portuali ed aeroportuali	Dip. per il coordinamento dello sviluppo del territorio, personale e servizi generali	INFRASTRUTTURE
		Dip. per le infrastrutture stradali, l'edilizia e la regolazione dei lavori pubblici	
	7. Sistemi stradali e autostradali	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	INFRASTRUTTURE
		Dip. per il coordinamento dello sviluppo del territorio, personale e servizi generali	
		Dip. per le infrastrutture stradali, l'edilizia e la regolazione dei lavori pubblici	
	8. Opere pubbliche e infrastrutture	Dip. della Ragioneria generale	MEF
	9. Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture	Dip. per le infrastrutture stradali, l'edilizia e la regolazione dei lavori pubblici	INFRASTRUTTURE
		Consiglio superiore dei lavori pubblici	

segue Tavola 7.4

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
15. Comunicazioni	1. Radiodiffusione sonora e televisiva	Segretariato generale	COMUNICAZIONI
		D.G. per la gestione delle risorse umane	
		D.G. per i servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione	
		D.G. per la pianificazione e gestione dello spettro radioelettrico	
		D.G. per la gestione delle risorse strumentali ed informative	
	2. Regolamentazione e vigilanza delle comunicazioni elettroniche	Segretariato generale	COMUNICAZIONI
		D.G. per la gestione delle risorse umane	
		D.G. per i servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione	
		D.G. per la pianificazione e gestione dello spettro radioeletrico	
		D.G. per la gestione delle risorse strumentali ed informative	
		D.G. per la regolamentazione del settore postale	
		Istituto superiore comunicazioni e tecnologie dell'informazione	
	3. Servizi postali e telefonici	Dip. del tesoro	MEF
		Segretariato generale	COMUNICAZIONI
		D.G. per la gestione delle risorse umane	
		D.G. per i servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione	
		D.G. per la regolamentazione del settore postale	
		Istituto superiore comunicazioni e tecnologie dell'informazione	
		D.G. per la gestione delle risorse strumentali ed informative	
	4. Sostegno all'editoria	Dip. del tesoro	MEF
		Dip. per le politiche fiscali	
		Servizio per la gestione delle spese residuali	
16. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	1. Politica commerciale	D.G. per la politica commerciale	COMMERCIO INTERNAZ.
	2. Promozione del made in Italy	D.G. per la promozione degli scambi	COMMERCIO INTERNAZ.
	3. Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese	D.G. per l'internazionalizzazione	COMMERCIO INTERNAZ.

segue Tavola 7.4

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
17. Ricerca e innovazione	1. Ricerca e sviluppo nel settore ICT per il mercato	Segretariato generale	COMUNICAZIONI
		Istituto superiore comunicazioni e tecnologie dell'informazione	
	2. Ricerca in materia agricola, agroalimentare, agroindustriale e forestale	Dip. delle filiere agricole e agroalimentari	MIPAAF
		Dip. delle politiche di sviluppo	
	3. Ricerca in materia ambientale	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	AMBIENTE
		D.G. per la protezione della natura	
		D.G. per la ricerca ambientale e lo sviluppo	
		D.G. per la salvaguardia ambientale	
		D.G. per la difesa del suolo	
		D.G. per i servizi interni del Ministero	
	4. Ricerca in materia di beni e attività culturali	Segretariato generale	BENI CULTURALI
		D.G. affari generali, bilancio, risorse umane e formazione	
		D.G. innovazione tecnologica e promozione	
		D.G. archivi	
		D.G. beni librari e istituti culturali	
		D.G. beni archeologici	
		D.G. beni architettonici e paesaggistici	
		D.G. patrimonio storico, artistico ed etnoantropologico	
		D.G. architettura ed arte contemporanee	
	6. Ricerca nel settore dei trasporti	Dip. per i trasporti terrestri, personale, affari generali pianificazione generale dei trasporti	TRASPORTI
		Dip. per la navigazione marittima ed aerea	
	7. Ricerca per il settore della sanità pubblica	Dip. della qualità	SALUTE
		Dip. dell'innovazione	
		Dip. della prevenzione e comunicazione	
	8. Ricerca per il settore zooprofilattico	Dip. della prevenzione e comunicazione	SALUTE
		Dip.per la sanità pubblica veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli alimenti	
	9. Ricerca scientifica e tecnologica applicata	Dip. per l'Università, l'alta formazione artistica musicale e coreutica e per la ricerca scientifica e tecnologica	UNIVERSITA'
	10. Ricerca scientifica e tecnologica di base	Dip. per l'Università, l'alta formazione artistica musicale e coreutica e per la ricerca scientifica e tecnologica	UNIVERSITA'
	11. Ricerca tecnologica nel settore della difesa	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	DIFESA
		Segretariato generale	
	12. Attività di ricerca in materia di politiche del lavoro e previdenziale	D.G. della tutela delle condizioni di lavoro	LAVORO
	13. Ricerca in materia di politiche sociali	D.G. famiglia, diritti sociali e responsabilità sociale delle imprese	SOLIDARIETA' SOCIALE
	14. Sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia ed in ambito minerario ed industriale	Dip. per il mercato	SVILUPPO ECONOMICO
		Dip. per le imprese	
		Dip. per le reti energetiche	
		Dip. per le politiche di sviluppo e coesione	

segue Tavola 7.4

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
17. Ricerca e innovazione	15. Ricerca di base e applicata	Dip. del tesoro	MEF
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
	16. Ricerca per la didattica	Dip. per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione	ISTRUZIONE
		Dip. per l'istruzione	
18. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1. Conservazione dell'assetto idrogeologico	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	AMBIENTE
		D.G. per la protezione della natura	
		D.G. per la qualità della vita	
		D.G. per la ricerca ambientale e lo sviluppo	
		D.G. per la difesa del suolo	
		D.G. per i servizi interni del Ministero	
	3. Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	AMBIENTE
		D.G. per la protezione della natura	
		D.G. per la qualità della vita	
		D.G. per la salvaguardia ambientale	
		D.G. per la ricerca ambientale e lo sviluppo	
		D.G. per la difesa del suolo	
		D.G. per i servizi interni del Ministero	
		D.G. per la gestione delle risorse umane	COMUNICAZIONI
		D.G. per la pianificazione e gestione dello spettro radioelettrico	
		Istituto superiore comunicazioni e tecnologie dell'informazione	
		D.G. per la gestione delle risorse strumentali ed informative	
	5. Sviluppo sostenibile	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	MEF
		Dip. del tesoro	
		Dip. della ragioneria generale dello Stato	
		Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	AMBIENTE
		D.G. per la ricerca ambientale e lo sviluppo	
		D.G. per la salvaguardia ambientale	
		D.G. per la difesa del suolo	
	6. Trattamento e smaltimento rifiuti e acque reflue	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	AMBIENTE
		D.G. per la qualità della vita	
		D.G. per la salvaguardia ambientale	
		D.G. per la difesa del suolo	
		D.G. *per i servizi interni del Ministero*	
	7. Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità	D.G. per la protezione della natura	AMBIENTE
		D.G. per la ricerca ambientale e lo sviluppo	
		D.G. per la salvaguardia ambientale	
		D.G. per la difesa del suolo	
		D.G. *per i servizi interni* del Ministero	
		Corpo forestale dello Stato	MIPAAF
	8. Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	D.G. per la qualità della vita	AMBIENTE

segue Tavola 7.4

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
18. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	8. Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	D.G. per la ricerca ambientale e lo sviluppo	AMBIENTE
		D.G. per la salvaguardia ambientale	
		D.G. per la difesa del suolo	
		D.G. per i servizi interni del Ministero	
		Corpo forestale dello Stato	MIPAAF
19. Casa e assetto urbanistico	1. Edilizia abitativa e politiche territoriali	Dip. del tesoro	MEF
		Dip. della Ragioneria generale	
		Dip. per il coordinamento dello sviluppo del territorio, personale e servizi generali	INFRASTRUTTURE
	2. Politiche abitative	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	INFRASTRUTTURE
		Dip. per il coordinamento dello sviluppo del territorio, personale e servizi generali	
		Dip. per le infrastrutture stradali, l'edilizia e la regolazione dei lavori pubblici	
	3. Politiche urbane e territoriali	Dip. per il coordinamento dello sviluppo del territorio, personale e servizi generali	INFRASTRUTTURE
		Dip. per le infrastrutture stradali, l'edilizia e la regolazione dei lavori pubblici	
20. Tutela della salute	1. Prevenzione, assistenza, indirizzo e coordinamento internazionale in materia sanitaria umana	Dip. della qualità	SALUTE
		Dip. dell'innovazione	
		Dip. per la prevenzione e comunicazione	
		Dip. per la sanità pubblica e veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli alimenti	
	2.Prevenzione e assistenza sanitaria veterinaria	Dip. dell'innovazione	SALUTE
		Dip. per la prevenzione e comunicazione	
		Dip. per la sanità pubblica e veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli alimenti	
	3. Programmazione sanitaria e livelli essenziali di assistenza	Dip. dell'amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro	MEF
		Dip. della Ragioneria generale	
		Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	SALUTE
		Dip. della qualità	
		Dip. dell'innovazione	
		Dip. per la prevenzione e comunicazione	
	4. Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano	Dip. dell'innovazione	SALUTE
		Dip. per la prevenzione e comunicazione	
	5. Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario	Dip. dell'innovazione	SALUTE
		Dip. per la prevenzione e comunicazione	
		Dip. per la sanità pubblica e veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli alimenti	

segue Tavola 7.4

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
21 Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1. Sostegno e vigilanza ad attività culturali	Segretariato generale	BENI CULTURALI
		D.G. affari generali, bilancio, risorse umane e formazione	
		D.G. archivi	
		D.G. beni librari e istituti culturali	
	2. Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo	Segretariato generale	BENI CULTURALI
		D.G. innovazione tecnologica e promozione	
		D.G. archivi	
		D.G. cinema	
		D.G. spettacolo dal vivo	
	3. Tutela e valorizzazione dei beni archeologici, architettonici, paesaggistici, artistici, storici ed etnoantropologici	Segretariato generale	BENI CULTURALI
		D.G. innovazione tecnologica e promozione	
		D.G. beni archeologici	
		D.G. *beni architettonici e paesaggistici*	
		D.G. patrimonio storico, artistico ed etnoantropologico	
		D.G. architettura ed arte contemporanee	
	4. Tutela e valorizzazione dei beni archivistici e librari, promozione del libro e dell'editoria	Segretariato generale	BENI CULTURALI
		D.G. affari generali, bilancio, risorse umane e formazione	
		D.G. innovazione tecnologica e promozione	
		D.G. archivi	
		D.G. beni librari e istituti culturali	
		D.G. beni architettonici e paesaggistici	
		D.G. spettacolo dal vivo	
	5. Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	BENI CULTURALI
		Segretariato generale	
		D.G. beni architettonici e paesaggistici	

segue Tavola 7.4

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
22. Istruzione scolastica	1. Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	ISTRUZIONE
		Dip. per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione	
		Dip. per l'istruzione	
		Uffici scolastici regionali per: Lombardia, Piemonte, Liguria, Veneto, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Lazio, Marche, Molise, Abruzzo, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria, Sardegna, Sicilia	
	2. Istruzione prescolastica	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	ISTRUZIONE
		Dip. per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione	
		Dip. per l'istruzione	
		Uffici scolastici regionali per: Lombardia, Piemonte, Liguria, Veneto, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Lazio, Marche, Molise, Abruzzo, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria, Sardegna, Sicilia	
	3. Istruzione elementare	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	ISTRUZIONE
		Dip. per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione	
		Dip. per l'istruzione	
		Uffici scolastici regionali per: Lombardia, Piemonte, Liguria, Veneto, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Lazio, Marche, Molise, Abruzzo, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria, Sardegna, Sicilia	
	4. Istruzione secondaria inferiore	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	ISTRUZIONE
		Dip. per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione	
		Dip. per l'istruzione	
		Uffici scolastici regionali per: Lombardia, Piemonte, Liguria, Veneto, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria,Lazio,Marche,Molise,Abruzzo,Puglia, Campania,Basilicata,Calabria,Sardegna,Sicilia	
	5. Istruzione secondaria superiore	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	ISTRUZIONE
		Dip. per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione	
		Dip. per l'istruzione	

segue Tavola 7.4

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
22. Istruzione scolastica	5. Istruzione secondaria superiore	Uffici scolastici regionali per: Lombardia, Piemonte, Liguria, Veneto, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Lazio, Marche, Molise, Abruzzo, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria, Sardegna, Sicilia	ISTRUZIONE
	6. Istruzione post secondaria	Dip. per l'istruzione	ISTRUZIONE
		Uffici scolastici regionali per: Lombardia, Piemonte, Liguria, Veneto, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Lazio, Marche, Molise, Abruzzo, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria, Sardegna, Sicilia	
	7. Istruzione degli adulti	Dip. per l'istruzione	ISTRUZIONE
		Dip. per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione	
	8. Diritto allo studio, condizione studentesca	Dip. per l'istruzione	ISTRUZIONE
		Dip. per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione	
	9. Istituzioni scolastiche non statali	Dip. per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione	ISTRUZIONE
		Dip. per l'istruzione	
		Uffici scolastici regionali per: Lombardia, Piemonte, Liguria, Veneto, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Lazio, Marche, Molise, Abruzzo, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria, Sardegna, Sicilia	
	10. Sostegno all'istruzione	Dip. del tesoro	MEF
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
23. Istruzione universitaria	1. Diritto allo studio nell'istruzione universitaria	Dip. per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca scientifica e tecnologica	MUR
	2. Istituti di alta cultura	Dip. per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca scientifica e tecnologica	MUR
	3. Sistema universitario e formazione postuniversitaria	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	MUR
		D.G. per gli affari generali, il bilancio e le risorse umane	
		Dip. per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca scientifica e tecnologica	

segue Tavola 7.4

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
24. Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia	1. Assistenza sociale, promozione dei diritti e misure di sostegno per particolari categorie sociali - Trasferimenti ad enti territoriali, previdenziali e assistenziali	D.G. delle risorse umane ed affari generali	SOLIDARIETA' SOCIALE
		D.G. famiglia, diritti sociali e responsabilità sociale delle imprese	
		D.G. per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali ed il monitoraggio della spesa sociale	
		D.G. per l'immigrazione	
	2. Associazionismo, volontariato e formazioni sociali	D.G. per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali ed il monitoraggio della spesa sociale	SOLIDARIETA' SOCIALE
		D.G. per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali	
	3. Interventi a favore delle persone non autosufficienti	D.G. famiglia, diritti sociali e responsabilità sociale delle imprese	SOLIDARIETA' SOCIALE
		D.G. per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali ed il monitoraggio della spesa sociale	
	4. Lotta alle dipendenze	D.G. per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali	SOLIDARIETA' SOCIALE
	5. Protezione sociale per particolari categorie	Dip. dell'amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro	MEF
		Dip. del tesoro	
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
		Servizio per la gestione delle spese residuali	
	6. Garanzia dei diritti dei cittadini	Dip. dell'amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro	MEF
		Dip. del tesoro	
		Dip.della Ragioneria generale dello Stato	
	7. Sostegno alla famiglia	Dip. del tesoro	MEF
		Dip.della Ragioneria generale dello Stato	
	8. Promozione dei diritti e delle pari opportunità	Dip. del tesoro	MEF
25. Politica previdenziale	2. Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - trasferimenti agli enti ed organismi interessati	Dip. dell'amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro	MEF
		Dip. del tesoro	
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
		Guardia di finanza	
		Servizio per la gestione delle spese residuali	
		D.G. degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione	LAVORO
		D.G. del mercato del lavoro	
		D.G. per le politiche previdenziali	

segue Tavola 7.4

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
26. Politiche per il lavoro	1. Regolamentazione e vigilanza del lavoro	Segretariato generale	LAVORO
		D.G. degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione	
		D.G. per l'attività ispettiva	
		D.G. della comunicazione	
		D.G. del mercato del lavoro	
		D.G. per le politiche per l'orientamento e la formazione	
		D.G. per le politiche previdenziali	
		D.G. per l'innovazione tecnologica	
		D.G. delle risorse umane e affari generali	
		D.G. della tutela delle condizioni di lavoro	
	2. Infortuni sul lavoro	Dip. dell'amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro	MEF
		Dip. del tesoro	
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
	3. Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione	Segretariato generale	LAVORO
		D.G. degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione	
		D.G. per l'attività ispettiva	
		D.G. della comunicazione	
		D.G. del mercato del lavoro	
		D.G. per le politiche per l'orientamento e la formazione	
		D.G. per le politiche previdenziali	
		D.G. per l'innovazione tecnologica	
		D.G. delle risorse umane e affari generali	
		D.G. della tutela delle condizioni di lavoro	
	4. Sostegno al reddito	Segretariato generale	LAVORO
		D.G. degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione	
		D.G. per l'attività ispettiva	
		D.G. della comunicazione	
		D.G. del mercato del lavoro	
		D.G. per le politiche per l'orientamento e la formazione	
		D.G. per le politiche previdenziali	
		D.G. per l'innovazione tecnologica	
		D.G. delle risorse umane e affari generali	
		D.G. della tutela delle condizioni di lavoro	

segue Tavola 7.4

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
26 Politiche per il lavoro	5. Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro	Segretariato generale	LAVORO
		D.G. degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione	
		D.G. per l'attività ispettiva	
		D.G. della comunicazione	
		D.G. del mercato del lavoro	
		D.G. per le politiche per l'orientamento e la formazione	
		D.G. per le politiche previdenziali	
		D.G. per l'innovazione tecnologica	
		D.G. delle risorse umane e affari generali	
		D.G. della tutela delle condizioni di lavoro	
27. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1. Flussi migratori per motivi di lavoro	D.G. per l'immigrazione	SOLIDARIETA' SOCIALE
	2. Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale	Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione	INTERNO
		Dip. per gli affari interni e territoriali	
		Dip. per le libertà civili e l'immigrazione	
		Dip. per le politiche del personale della amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	
	3. Gestione flussi migratori	Dip. per le libertà civili e l'immigrazione	INTERNO
		Dip. per le politiche del personale della amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	
	4. Interventi di integrazione sociale delle persone immigrate e in favore dei minori stranieri non accompagnati	D.G. per l'immigrazione	SOLIDARIETA' SOCIALE
	5. Rapporti con le confessioni religiose	Dip. del tesoro	MEF
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
		Dip. per le libertà civili e l'immigrazione	INTERNO
28. Sviluppo e riequilibrio territoriale	1. Politiche per il miglioramento delle strutture istituzionali territoriali che partecipano ai processi di coesione e di sviluppo	Dip. per le politiche di sviluppo e coesione	SVILUPPO ECONOMICO
	2. Politiche per il sostegno dei sistemi produttivi per il mezzogiorno e le aree sottoutilizzate	Dip. per le politiche di sviluppo e coesione	SVILUPPO ECONOMICO
	3. Politiche per l'infrastrutturazione territoriale per il mezzogiorno e le aree sottoutilizzate	Dip. per le politiche di sviluppo e coesione	SVILUPPO ECONOMICO

segue Tavola 7.4

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
29. *Politiche economico-finanziarie e di bilancio*	1. Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità	Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione	MEF
		Dip. dei tesoro	
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
		Dip. per le politiche fiscali	
	2. Programmazione economico-finanziaria e politiche di bilancio	Dip. dell'amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro	MEF
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
		Guardia di finanza	
	3. Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali	Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione	MEF
		Guardia di finanza	
	4. Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario	Dip. del tesoro	MEF
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
		Guardia di finanza	
	5. Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte	Dip. del tesoro	MEF
		Dip. per le politiche fiscali	
30. *Giovani e sport*	1. Attività ricreative e sport	Dip. del tesoro	MEF
	2. Incentivazione e sostegno alla gioventù	Dip. del tesoro	MEF
31. Turismo	1. Sviluppo e competitività del turismo	Dip. del tesoro	MEF
32. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1. Servizi generali, formativi, assistenza legale ed approvvigionamenti per le Amministrazioni pubbliche	Dip. dell'amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro	MEF
		Dip. del tesoro	
		Guardia di finanza	
		Avvocatura generale dello Stato	
		Servizio per la gestione delle spese residuali	
	2. Indirizzo politico	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	MEF
		Dip. del tesoro	
		Dip. per le politiche fiscali	
		Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	SVILUPPO ECONOMICO
			LAVORO
			GIUSTIZIA
			AFFARI ESTERI
			ISTRUZIONE
			INTERNO
			AMBIENTE
			INFRASTRUTTURE
			COMUNICAZIONI
			DIFESA
			MIPAAF
			BENI CULTURALI
			SALUTE
			TRASPORTI
			UNIVERSITA'

segue Tavola 7.4

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
32. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2. Indirizzo politico	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	SOLIDARIETA' SOCIALE
			COMMERCIO INTERNAZ.
	3. Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	Tutti i centri di responsabilità	MEF
		Tutti i centri di responsabilità	SVILUPPO ECONOMICO
		Tutti i centri di responsabilità	LAVORO
		Tutti i centri di responsabilità	GIUSTIZIA
		Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	AFFARI ESTERI
		Segretariato generale e Segreteria generale	
		Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero	
		D.G. per il personale	
		D.G. per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio	
		Servizio stampa e informazione	
		Servizio per l'informatica, le comunicazioni e la cifra	
		Istituto diplomatico	
		Dip. per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione	ISTRUZIONE
		Dip. per l'istruzione	
		Tutti gli uffici scolastici regionali	
		Tutti i centri di responsabilità	INTERNO
		Tutti i centri di responsabilità	AMBIENTE
		Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	INFRASTRUTTURE
		Dip. per il coordinamento dello sviluppo del territorio, personale e servizi generali	
		Dip. per le infrastrutture stradali, l'edilizia e la regolazione dei lavori pubblici	
		Consiglio superiore dei lavori pubblici	
		Tutti i centri di responsabilità	COMUNICAZIONI
		Bilancio e affari finanziari	DIFESA
		Tutti i centri di responsabilità	MIPAAF
		Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	BENI CULTURALI
		Segretariato generale	
		Affari generali, bilancio, risorse umane e formazione	
		Innovazione tecnologica e promozione	
		Archivi	
		Beni librari e istituti culturali	
		Beni architettonici e paesaggistici	
		Spettacolo dal vivo	
		Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	SALUTE
		Dip. della qualità	
		Dip. dell'innovazione	
		Dip. della prevenzione e comunicazione	

segue Tavola 7.4

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
32. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3. Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	TRASPORTI
		Dip. per i trasporti terrestri, personale, affari generali e pianificazione generale dei trasporti	
		Dip. per la navigazione marittima ed aerea	
		D.G. per gli affari generali, il bilancio e le risorse umane	UNIVERSITA'
		Dip. per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica	
		Tutti i centri di responsabilità	SOLIDARIETA' SOCIALE
		Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	COMMERCIO INTERNAZ.
		D.G. per i servizi generali	
33. Fondi da ripartire	1. Fondi da assegnare	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	MEF
		Dip. dell'amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro	
		Dip. del tesoro	
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
		Dip. delle politiche fiscali	
		Servizio per la gestione delle spese residuali	
		Dip. per il mercato	SVILUPPO ECONOMICO
		Tutti i centri di responsabilità	LAVORO
		Tutti i centri di responsabilità	GIUSTIZIA
		Tutti i centri di responsabilità	AFFARI ESTERI
		Dip. per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione	ISTRUZIONE
		Dip. per l'istruzione	
		Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	INTERNO
		Dip. per gli affari interni e territoriali	
		Dip. della pubblica sicurezza	
		Dip. per le politiche del personale della amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	
		Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	AMBIENTE
		D.G. per la protezione della natura	
		D.G. per la ricerca ambientale e lo sviluppo	
		D.G. per la salvaguardia ambientale	
		D.G. per la difesa del suolo	
		D.G. per i servizi interni del Ministero	
		Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	INFRASTRUTTURE
		Dip. per il coordinamento dello sviluppo del territorio, personale e servizi generali	
		Consiglio superiore dei lavori pubblici	
		D.G. per la gestione delle risorse umane	COMUNICAZIONI
		Bilancio e affari finanziari	DIFESA

segue Tavola 7.4

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
33.Fondi da ripartire	1. Fondi da assegnare	Segretariato generale	DIFESA
		Arma dei Carabinieri	
		Tutti i centri di responsabilità	MIPAAF
		Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	BENI CULTURALI
		Segretariato generale	
		Affari generali, bilancio, risorse umane e formazione	
		Archivi	
		Beni librari e istituti culturali	
		Beni architettonici e paesaggistici	
		Spettacolo dal vivo	
		Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	SALUTE
		Dip. della qualità	
		Dip. dell'innovazione	
		Dip. della prevenzione e comunicazione	
		Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	TRASPORTI
		Dip. per i trasporti terrestri, personale, affari generali e pianificazione generale dei trasporti	
		D.G. per gli affari generali, il bilancio e le risorse umane	UNIVERSITA'
		Tutti i centri di responsabilità	SOLIDARIETA' SOCIALE
		D.G. per i servizi generali	COMMERCIO INTERNAZ.
	2. Fondi di riserva e speciali	Dip. della Ragioneria generale dello Stato	MEF
34. Debito pubblico	1. Oneri per il servizio del debito statale	Dip. del tesoro	MEF
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
		Segretariato generale	BENI CULTURALI
	2. Rimborsi del debito statale	Dip. del tesoro	MEF
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
		Segretariato generale	BENI CULTURALI

Capitolo VIII

Il personale

1. Considerazioni di sintesi
2. La relazione al Parlamento sul costo del lavoro pubblico negli anni 2003-2005. Rinvio
3. Le relazioni sindacali nel settore pubblico e il "*Memorandum* d'intesa" del gennaio 2007
4. L'evoluzione della spesa per il personale
5. Il finanziamento della contrattazione collettiva e la spesa per i rinnovi contrattuali
6. La contrattazione integrativa
7. La stabilizzazione del personale precario
8. Problematiche emerse nell'esperienza di "contrattualizzazione" del lavoro pubblico
9. Le dimensioni e la distribuzione territoriale del personale
10. Le misure contenute nella legge finanziaria 2008

Tavole

1. Considerazioni di sintesi

La materia del personale pubblico continua ad essere attraversata da problematiche che riflettono, per un verso, la necessità di ammodernare l'assetto delle relazioni sindacali nel settore pubblico e, per altro verso, l'esigenza di accrescere i nessi fra la spesa per retribuzioni, la produttività del lavoro e la funzionalità delle Amministrazioni.

Sotto il primo profilo, il 2007 ha visto il susseguirsi di una serie di intese fra Governo e organizzazioni sindacali, mediante le quali sono stati definiti aspetti problematici della contrattazione collettiva che avrebbero dovuto trovare, peraltro, ordinaria collocazione in

accordi stipulati (non dal Governo, ma) dall'agenzia negoziale di parte pubblica, l'ARAN; al contrario, quest'ultima risulta, sempre più frequentemente, emarginata dal sistema di relazioni sindacali pubbliche, ponendosi così in discussione la tenuta di un assetto normativo che individua l'agenzia come centro di riferimento unitario della contrattazione collettiva per l'insieme delle pubbliche Amministrazioni, sulla base di indirizzi ad essa canalizzati dalle strutture rappresentative dei soggetti pubblici inquadrati nei diversi comparti negoziali. La crisi del sistema di relazioni sindacali è, poi, fatta palese dalla sostanziale sospensione della contrattazione collettiva per il biennio 2008-2009, nell'attesa di pervenire a modifiche ordinamentali che consentano, da un lato, di non predeterminare in legge finanziaria le risorse destinate alla contrattazione collettiva e, dall'altro, di portare a tre anni (dai due attuali) la durata dei contratti collettivi.

Sotto il secondo profilo, la stipula di un "*Memorandum* d'intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche" (gennaio 2007) aveva posto alcune premesse per l'instaurazione di precise correlazioni fra indici di produttività del lavoro e incrementi retributivi, ma i relativi indirizzi sono stati disattesi dai contratti collettivi stipulati nel corso del 2007 e nei primi mesi del 2008. Inoltre, la massiccia stabilizzazione dei dipendenti a tempo determinato e a contratto di collaborazione (co.co.co.), nonché di quelli assunti con altre tipologie di contratto di lavoro flessibile, rischia di incrementare i costi del personale senza alcuna correlazione con le esigenze funzionali delle Amministrazioni e con quelle di razionalizzazione delle strutture organizzative.

2. La relazione al Parlamento sul costo del lavoro pubblico negli anni 2003-2005. Rinvio

2.1. Nel maggio 2007 la Corte ha presentato al Parlamento – a norma dell'art. 60 d.lgs. n. 165/2001 – la relazione su "Il costo del lavoro pubblico negli anni 2003, 2004 e 2005". La relazione esamina l'intero arco delle tematiche concernenti la struttura e l'articolazione della contrattazione collettiva nel settore pubblico, la spesa per i rinnovi contrattuali e le ragioni degli scostamenti fra dati previsionali e dati di consuntivo, gli andamenti delle retribuzioni e della spesa nei diversi comparti di contrattazione e nelle aree tuttora in regime di diritto pubblico. Inoltre, contiene una serie di riflessioni e valutazioni circa le problematiche derivanti dall'innesto nel settore pubblico, ormai da oltre un decennio, della contrattazione collettiva di diritto comune, soprattutto con riguardo alle implicazioni dei suoi meccanismi di funzionamento sui generali equilibri di finanza pubblica.

A tale relazione si rinvia per l'approfondimento delle menzionate problematiche, sulle quali la Corte auspica un utile confronto con il Parlamento anche nella prospettiva di possibili modifiche legislative che tengano conto, congiuntamente, delle esigenze di coesione del sistema finanziario e del maggior potere negoziale spettante – rispetto al passato – al sistema delle autonomie.

2.2. In questa sede, mette conto richiamare l'attenzione su di un tema di carattere generale e preliminare, che è quello – affrontato anche nella relazione sul costo del lavoro pubblico per gli anni 2001 e 2002 – della coerenza e dell'armonizzazione, fra le diverse fonti istituzionali (Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, ISTAT, ARAN ed altri), delle metodologie in base alle quali vengono elaborati i dati quantitativi sui quali si fondano – da una parte – le previsioni circa le risorse da destinare alla contrattazione, e – dall'altra – le verifiche di copertura e di sostenibilità degli oneri derivanti dai contratti stipulati. Ci si riferisce, in particolare, ai dati concernenti il numero di dipendenti per Amministrazione (anche distinguendo fra le diverse tipologie dei rapporti di lavoro), la distribuzione dei dipendenti per qualifiche e fasce stipendiali, le retribuzioni contrattuali e di fatto, la proiezione della spesa a legislazione invariata.

Tali dati rispondono, com'è noto, a finalità diverse, a seconda che essi siano costruiti secondo i criteri della contabilità finanziaria (fondata sui principi della competenza giuridica e di cassa) o secondo i criteri della competenza economica elaborati in sede EUROSTAT (Sec'95). Ciò nondimeno, è essenziale, per ragioni di chiarezza e trasparenza delle analisi previsionali e di quelle a consuntivo, che i dati di cui si parla vengano rappresentati – nei documenti di bilancio, negli atti istruttori delle decisioni dei comitati di settore, nella documentazione che accompagna le ipotesi di accordo – in maniera coerente e confrontabile, onde consentire la ricostruzione del percorso che, partendo dalla programmazione delle risorse, giunge alle autorizzazioni di spesa per i singoli contratti e alla valutazione *ex post* dei costi contrattuali effettivamente sostenuti a carico dei bilanci. Assai utile, a tal fine, sarebbe anche la formale pubblicazione del "Conto annuale generale", che ad oggi costituisce un documento altamente "instabile", a causa delle continue revisioni cui esso è per lungo tempo sottoposto dopo la sua pubblicazione in rete.

Per altro verso, l'evoluzione in senso autonomistico dell'ordinamento amministrativo richiede – come si è avuto modo di sottolineare nelle più recenti relazioni sul costo del lavoro

pubblico – una efficace cooperazione fra i sistemi informativi operanti ai diversi livelli di governo, anche attraverso la condivisione delle metodologie di elaborazione applicate. A ciò dovrebbe accompagnarsi la revisione delle procedure di programmazione (sia generali che di settore, sia esterne che interne alle pubbliche Amministrazioni) e di monitoraggio delle risorse finanziarie impiegate.

Sotto altro profilo, la Corte deve continuare a segnalare come sia tuttora disattesa la prescrizione normativa che richiede ad ogni Amministrazione di accompagnare il proprio Conto annuale con una "relazione illustrativa", cui spetterebbe di riferire circa i risultati complessivi della gestione del personale, posti a raffronto con gli obiettivi che ciascuna Amministrazione è impegnata a conseguire (art. 60, comma 2, d.lgs. n. 165/2001).

Altrettanto è a dire del "conto della previdenza" delle Amministrazioni statali, mai predisposto dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 29/1993 (art. 60, comma 1, d.lgs. n. 165/2001).

3. Le relazioni sindacali nel settore pubblico e il "*Memorandum* d'intesa" del gennaio 2007

3.1. Le relazioni sindacali nel settore pubblico registrano, all'inizio del 2007, la sottoscrizione, fra Governo e organizzazioni sindacali, del "*Memorandum* d'intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche" (18 gennaio 2007). Si tratta di un accordo quadro, inteso a fissare le condizioni per orientare l'azione delle parti sociali verso tre obiettivi principali: il miglioramento della qualità dei servizi, l'accrescimento della produttività del lavoro, il riordino delle strutture organizzative a tutti i livelli di governo (anche in rapporto all'articolazione delle funzioni amministrative disegnata dalla riforma del titolo V, parte seconda, della Costituzione). In questo modo, il *memorandum* intende avviare – come ha dichiarato in Parlamento il Ministro per le innovazioni e le riforme nella Pubblica Amministrazione – "la correzione di una serie di disfunzioni che hanno negativamente influito, negli anni passati, sul funzionamento delle Amministrazioni pubbliche e sul successo delle politiche di riforma, quali la moltiplicazione delle strutture organizzative, realizzatasi in gran parte per soddisfare aspettative di carriera o retributive del personale coinvolto, ovvero l'adozione di sistemi di valutazione del personale, formalistici e inutili"[1].

[1] Camera dei deputati, Commissione XI, Comunicazioni sul *Memorandum* d'intesa sul lavoro pubblico, seduta del 21 febbraio 2007.

La realizzazione dei menzionati obiettivi è connessa, dal *memorandum*, a quattro linee d'intervento: la gestione delle pubbliche Amministrazioni come aziende di servizi, talché questi debbono essere misurati – in qualità e quantità – con criteri oggettivi; la valorizzazione della dirigenza nei processi di innovazione; la funzionalità della contrattazione collettiva – nazionale e integrativa – alla modernizzazione delle "aziende pubbliche", con l'uso flessibile delle risorse umane, la valorizzazione delle professionalità degli operatori, la distribuzione del salario di produttività sulla base di parametri oggettivi; il ricorso alle esternalizzazioni solo per le attività *no core* e la stabilizzazione del personale precario, come condizioni per l'erogazione di efficienti servizi ai cittadini.

Significativa, in particolare, l'indicazione per cui la misurazione della quantità e qualità dei servizi deve diventare, per un verso, "la base dell'intero impianto di riorganizzazione della Pubblica Amministrazione" e, per altro verso, il metodo con cui "valutare il conseguimento degli obiettivi delle azioni amministrative, fissati in termini sia di realizzazioni, sia di effetti sul benessere dei cittadini". Al conseguimento di tali obiettivi va, pertanto, rapportata l'erogazione, in base alla contrattazione integrativa, dei trattamenti accessori.

Quanto alla contrattazione collettiva, l'intento del *memorandum* sarebbe quello di dare – secondo le affermazioni del Ministro per le innovazioni e le riforme nella Pubblica Amministrazione – "forte impulso alla razionalizzazione e semplificazione delle sedi negoziali e di contrastare la tendenza alla frammentazione della contrattazione integrativa, che è fonte di appesantimenti gestionali e di lievitazione della spesa pubblica"[2].

Inoltre, il *memorandum* conferma l'adesione ad alcuni principi fondamentali dell'ordinamento, come l'accesso ai pubblici impieghi mediante concorso, la selezione per merito dei dirigenti e la loro effettiva responsabilizzazione rispetto agli obiettivi da conseguire, anche mediante l'attribuzione ad essi di una reale autonomia gestionale e di bilancio e, comunque, con valutazione dei risultati conseguiti e riduzione degli automatismi legati alla progressione di carriera.

Sempre con riguardo alla dirigenza, sono rilevanti le affermazioni per cui *a)* "il numero complessivo dei dirigenti pubblici deve essere ridotto, abbassando il rapporto medio dirigente/personale con vantaggi di efficienza, razionalità organizzativa e di spesa", *b)* "il riassetto deve prevedere autonomia del dirigente nell'individuare la migliore organizzazione della propria struttura nell'ambito del sistema delle relazioni sindacali previsto dai contratti

[2] *Ibidem.*

collettivi, nonché autonomia di utilizzazione del proprio *budget* al fine di conseguire gli obiettivi di gestione, con l'opportunità di reinvestire nella propria stessa struttura parte dei risparmi conseguiti", e *c)* "l'affidamento degli incarichi di funzione dirigenziale deve avvenire attraverso procedure negoziali improntate a principi di trasparenza e pubblicità", mentre *d)* "l'uscita deve costituire l'esito estremo di risultati negativi" e *f)* lo *spoils system* deve essere "rigorosamente limitato [...] alle figure apicali e a quegli incarichi dichiarati aventi natura fiduciaria dagli organi di Governo in cui possono essere chiamati anche esterni all'Amministrazione".

Infine, per agevolare la mobilità del personale in esito a processi di riorganizzazione e trasferimento di funzioni da uno ad altro livello istituzionale, il *memorandum* prevede l'adozione di meccanismi incentivanti e di altre agevolazioni economiche, dirette e indirette, compresi "incentivi all'uscita" per i casi di accertato esubero di personale non ricollocabile mediante il ricorso a procedure di mobilità.

Al di là della congruenza, non sempre evidente, fra obiettivi da perseguire e strumenti ad essi preordinati (non è dato comprendere, ad esempio, la relazione fra l'obiettivo di maggiore efficienza delle strutture amministrative e la stabilizzazione del personale precario), le proposizioni del *memorandum* appaiono indicative della consapevolezza che il progressivo decentramento di funzioni statali al sistema delle autonomie sia destinato ad incidere sensibilmente sull'assetto organizzativo di tutte le Amministrazioni, sia centrali che regionali e locali, anche sul piano della mobilità fra Amministrazioni dei diversi comparti e, se necessario, favorendo l'esodo del personale in esubero.

3.2. In presenza delle impegnative proposizioni contenute nel *memorandum*, occorre riscontrare che i loro seguiti operativi sono rimasti, in larga misura, inespressi. 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, onde i previsti miglioramenti retributivi sono destinati ad elevare, per la generalità dei dipendenti, i trattamenti fissi e continuativi (v. *infra*, par. *5.3.*). Inoltre, mancano, in tutti i contratti, impegni concreti sull'introduzione di strumenti e tecniche per la valutazione indipendente delle prestazioni e della produttività del lavoro.

Quanto alla dirigenza e alle tematiche dello *spoils system*, gli interventi della Corte costituzionale[3] hanno indotto il Dipartimento della funzione pubblica ad emettere – con riguardo alle Amministrazioni dello Stato e agli Enti pubblici nazionali – una circolare che richiama le Amministrazioni all'osservanza dei principi del "giusto procedimento" nel conferimento e nella revoca degli incarichi dirigenziali[4], ma resta la necessità di individuare con precisione le figure apicali cui, in una disciplina legislativa più restrittiva di quella censurata dalla Corte costituzionale, resta applicabile la decadenza automatica dagli incarichi al mutamento della maggioranza di Governo.

Sul piano del "riequilibrio organizzativo" fra Amministrazione centrale e Amministrazioni regionali-locali, la situazione è rimasta, invece, sostanzialmente immutata, la riorganizzazione di Ministeri essendo stata effettuata sulla base degli obiettivi (di riduzione degli uffici e del personale dirigenziale) stabiliti dalla legge finanziaria 2007, ma al di fuori di una riflessione complessiva circa le possibili formule – ordinariamente sperimentate in altri ordinamenti a base autonomistica – del riparto di funzioni amministrative fra lo Stato centrale e il sistema delle autonomie o, in altri termini, circa l'attuazione, in chiave di organizzazione amministrativa, del principio di sussidiarietà stabilito dall'art. 118 Cost.[5].

Più in generale, mette conto richiamare l'attenzione, da un lato, sulla mancata previsione del concorso pubblico per le stabilizzazioni del personale precario previste dalla legge finanziaria 2007 (come sarebbe stato richiesto dalla regola, pur fortemente sottolineata dal *memorandum*, dell'accesso ai pubblici uffici mediante concorso); dall'altro, sulla circostanza che il *memorandum* stabilisce il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali in tutti i processi di riorganizzazione amministrativa (compresa la concertazione di provvedimenti normativi), e ciò in evidente contrasto con l'esclusiva spettanza all'Amministrazione del potere di autodeterminarsi nell'esercizio della funzione organizzativa.

Non minori perplessità desta, infine, la circostanza che, attraverso il *memorandum*, siano stati concordati, fra governo e organizzazioni sindacali, gli indirizzi che il primo impartirà all'ARAN ai fini della negoziazione dei contratti collettivi. In tal modo sembra determinarsi, infatti, il sostanziale superamento dell'assetto che aveva improntato le relazioni negoziali nel settore pubblico a partire dal d.lgs. n. 29/1993; assetto nel quale il ruolo di soggetto negoziale è

---

[3] Sentenze 23 marzo 2007, n. 103 e 104.

[4] Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento della funzione pubblica, Direttiva 19 dicembre 2007, n. 10, "Affidamento, mutamento e revoca degli incarichi di direzione di uffici dirigenziali", in G.U., serie gen., 25 febbraio 2008, n. 47.

[5] V. pure il cap. VII, "L'organizzazione", par. *3.2., 3.4.*.

rimesso, sulla base di direttive del Governo, ad un organo tecnico – l'ARAN – e non al Governo stesso.

4. L'evoluzione della spesa per il personale

4.1. Il conto delle "Amministrazioni pubbliche", che rappresenta l'aggregato di riferimento dell'Unione europea per valutare il rispetto dei parametri di convergenza, espone i seguenti risultati:

Amministrazioni pubbliche
Conto economico consolidato 2000-2008 (*)
Redditi da lavoro dipendente

(in miliardi di euro)

	Redditi	**Variaz. %**	**Uscite corr.**	**Variaz. %**	**% (a)/(c)**
	(a)	(b)	(c)	(d)	
2000	123,3	-	512,6	-	24,1
2001	131,1	6,1	541,7	5,7	24,2
2002	136,4	4,1	557,3	2,9	24,5
2003	143,8	5,5	581,8	4,4	24,7
2004	148,2	3,0	599,2	3,0	24,7
2005	156,5	5,6	633,6	5,7	24,7
2006	162,9	4,0	655,5	3,5	24,8
2007	164,6	1,0	684,9	4,5	24,0
2008 (stime)	175,0	6,3	719,1	4,5	24,3

(*) Fonti: Ministero dell'economia e delle finanze, *Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico [2001-2006]*; *Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica [2007-2008].*

All'interno del positivo risultato che ha registrato nel 2007 l'indebitamento netto (1,9 per cento del Pil[6]), l'aumento dei redditi da lavoro dipendente (+1,0 per cento rispetto al 2006) ha inciso sulle componenti di "uscita" per il 24 per cento, con una diminuzione, quindi, di quasi un punto rispetto all'anno precedente. L'incidenza delle retribuzioni sul Pil è, a sua volta, leggermente inferiore rispetto al 2006, essendo passata dall'11 al 10,7 per cento.

Per il 2008, invece, la crescita dei redditi da lavoro dipendente si attesterebbe sul 6,3 per cento rispetto al 2007, dovuto per il 5,1 per cento al rinnovo dei contratti (equivalente ad un

[6] Si tratta del valore più basso degli ultimi dieci anni, inferiore dello 0,9 all'iniziale obiettivo concordato in sede europea.

ammontare di 10.410 milioni, comprensivi di oneri per arretrati riferiti ai bienni economici 2002-2003, 2004-2005 e 2006-2007), mentre la parte restante deriverebbe principalmente da due fattori: il contenimento della dinamica occupazionale (stimata per il 2008 in calo dello 0,1 per cento), in continuità con la tendenza già emersa nel 2007 e malgrado lo slittamento al 2008 di parte delle assunzioni in deroga previste nel 2007, alle quali vanno aggiunte le nuove assunzioni previste dalla legge finanziaria 2008; gli effetti retributivi connessi alla stabilizzazione del personale precario, benché non sia chiaro – come già rilevato dalla Corte in una precedente occasione[7] – se la previsione comprenda oppure no le stabilizzazioni previste dalla legge finanziaria 2007 e non attuate nello stesso anno, ovvero le sole stabilizzazioni previste dalla legge finanziaria 2008.

Quanto al rinnovo dei contratti collettivi per il biennio 2008-2009, la legge finanziaria per il 2008 ha stanziato le risorse per il pagamento dell'indennità di vacanza contrattuale, ma non ha indicato quelle necessarie alla stipula dei contratti. Tale scelta viene motivata dalla Relazione unificata con la volontà di avviare una trattativa con le organizzazioni sindacali, "che affronti congiuntamente sia la questione delle risorse finanziarie sia le regole per la loro distribuzione", nonché con l'obiettivo di giungere ad un'intesa sull'allungamento di un anno dell'attuale durata biennale dei contratti collettivi (parte economica); il che consentirebbe, nelle intenzioni del Governo, di disporre dei "necessari margini per la verifica, fra una tornata contrattuale e l'altra, del livello di miglioramento degli standard di efficienza previsto dall'Intesa sul lavoro pubblico"[8]. Peraltro, considerato l'attuale stato di sospensione del processo di negoziazione e considerato che le risorse economiche per i rinnovi contrattuali debbono essere oggetto di apposito stanziamento nell'ambito della legge finanziaria, il Governo non prevede "spese aggiuntive per i rinnovi contrattuali del biennio 2008-2009 nel corso del corrente anno"[9].

A tali condizioni, la spesa del 2008 per redditi da lavoro dipendente si collocherebbe, in percentuale del Pil, sullo stesso livello del 2006 (11 per cento), con un lieve aumento (0,3 per cento) rispetto al 2007.

Da segnalare, ad ogni modo, che l'ammontare dei redditi sconta l'applicazione del criterio della competenza economica, sicché non comprende le somme pagate o da pagare in

---

[7] Sez. riunite, del. 19 maggio 2008, n. 12/Contr/Rq, *Relazione sulle leggi di spesa approvate nel quadrimestre settembre-dicembre 2007*, par. 29.

[8] Ministero dell'economia e delle finanze, *Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica per il 2008*, Roma, 2008, par. 3.2.1..

[9] *Ibidem.*

ciascun esercizio ma da imputare ad esercizi precedenti (il che spiega anche la differenza fra tali dati e quelli dei pagamenti effettuati allo stesso titolo nel "settore pubblico": v. *infra*).[10]

4.2. A livello di "settore pubblico", l'incidenza sui pagamenti della spesa per lavoro dipendente risulta ridotta del 4,5 per cento rispetto al 2006, per effetto della liquidazione in tale anno dei miglioramenti – comprensivi di arretrati – connessi ai rinnovi contrattuali 2004-2005, in parte sottoscritti sul finire del 2005. Per il 2008, la crescita dei pagamenti allo stesso titolo è, invece, stimata nell'ordine dell'8 per cento rispetto al 2007, a causa dei rinnovi contrattuali 2006-2007, in buona misura concentrati nel 2007 e nei primi mesi del 2008, nonché della liquidazione nel 2008 di oneri del contratto "scuola", stipulato nel 2007, e della chiusura di "code contrattuali" relative ai bienni 2002-2003 e 2004-2005[11].

4.3. In decisa flessione i pagamenti per redditi da lavoro dipendente nel "settore statale": -4,9 per cento rispetto al 2006, dovuto allo slittamento al 2006 della liquidazione dei miglioramenti economici, comprensivi di arretrati, riconosciuti da alcuni rinnovi contrattuali perfezionati sul finire del 2005[12]. La stima per il 2008 è, peraltro, di un aumento del 7,8 per cento, che riflette il pagamento nel 2008 degli aumenti, comprensivi di arretrati, per il rinnovo contrattuale del personale della scuola definito nel 2007[13].

4.4. Infine, al livello del bilancio dello Stato, i redditi da lavoro dipendente registrano un decremento del 4,8 per cento rispetto all'esercizio 2006, nel quale si erano concentrati un incremento di circa 3.000 milioni dovuto al pagamento di emolumenti arretrati relativi ai contratti collettivi 2004-2005 e il versamento di contributi per oneri sociali pregressi nella misura di ulteriori 1.000 milioni circa per il comparto "scuola". Al risultato hanno contribuito, essenzialmente, il rinvio al 2008 – per 2.200 milioni circa – dell'erogazione delle ulteriori risorse stanziate nel 2007 per i rinnovi contrattuali e, in particolare, di quello del comparto "scuola", nonché il rinvio delle "code" della contrattazione precedente (900 milioni) e delle

[10] *Ibidem*, par. 5.2.1..
[11] *Ibidem*, par. 5.2.2..
[12] *Ibidem*, par. 5.3.1..
[13] *Ibidem*.

assunzioni in deroga al blocco del *turn-over* del personale statale (300 milioni)[14].

La Tavola 8.1. riporta i dati di rendiconto relativi alla spesa per il personale statale nel periodo 1997-2007. Ne risulta, per il 2007, una diminuzione sia degli impegni che dei pagamenti, nella misura, rispettivamente, del 4,9 per cento e del 5,2 per cento rispetto all'anno precedente, pur a fronte di un incremento (+ 2 per cento circa) sia delle previsioni definitive di competenza che delle autorizzazioni di cassa per i previsti, ma solo in parte avvenuti, rinnovi contrattuali.

4.5. Il conto delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano espone, per il 2007, un decremento dei pagamenti per il personale pari al 4,1 per cento rispetto al 2006, per effetto della liquidazione in tale anno – come detto – dei miglioramenti, comprensivi di arretrati, connessi al rinnovo contrattuale del comparto per il biennio 2004-2005, e una previsione di crescita per il 2008 del 4,8 per cento, che sconta la corresponsione dei miglioramenti economici e dei correlati arretrati del rinnovo contrattuale per il biennio 2006-2007[15].

Il conto consolidato della sanità registra, nel 2007, una riduzione dei pagamenti per redditi da lavoro dipendente del 3,1 per cento rispetto all'anno precedente, a seguito dell'applicazione nel 2006 del contratto collettivo per il biennio 2004-2005 e alla corresponsione dei relativi arretrati, mentre per il 2008 è prevista una crescita del 9,5 per cento, in dipendenza della corresponsione dei miglioramenti economici e dei correlati arretrati del rinnovo contrattuale per il biennio 2006-2007[16].

Il conto consolidato dei Comuni e delle Province espone, per il 2007, una diminuzione del 6,2 per cento delle spese di personale rispetto al 2006, nel quale si erano concentrati gli incrementi retributivi, con i relativi arretrati, derivanti dall'applicazione del contratto collettivo per il biennio 2004-2005.

Per tutti tali settori, le stime 2008 scontano il puntuale rispetto del patto di stabilità interno, talché l'evoluzione della spesa per il personale costituisce un fattore determinante al fine di contenere l'indebitamento netto del conto delle Amministrazioni pubbliche entro il livello previsto dalla manovra finanziaria 2008.

[14] *Ibidem*, par. A.5.
[15] *Ibidem*, par. 5.4.2.
[16] *Ibidem*, par. 5.4.3.

4.6. In termini più generali, va osservato come i vincoli di crescita fissati per i rinnovi contrattuali risultino, da tempo, sistematicamente inosservati, per effetto di meccanismi d'incremento retributivo che hanno reso del tutto fittizi i tetti programmati.

I dati relativi all'ultimo quinquennio mostrano, invero, come le previsioni di spesa per i redditi da lavoro dipendente siano, con regolarità, sensibilmente distanti dai dati di consuntivo.

Redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche

differenze sull'anno precedente

(milioni di euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Previsioni (*)	+3.572	+5.588	+3.554	+5.025	+4.033	+11.631	-1.662	+8.688	+14.752
Consuntivo	+5.525	+7.604	+5.339	+7.183	+4.378	+3.894	+6.391	+3.032	

variazioni percentuali sull'anno precedente

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Previsioni (*)	+3,1	+4,6	+2,8	+3,7	+2,9	+8	-1	+5,6	+9
Consuntivo	+4,7	+6,1	+4,1	+5,5	+3	+2,5	+4	+1,9	

(*) Le previsioni sono tratte dal Conto delle Amministrazioni pubbliche pubblicato, ogni anno, nella Relazione previsionale e programmatica, II Sezione. Si tratta, pertanto, di valori programmatici definiti dopo la presentazione delle leggi finanziarie. Con riguardo al 2004, l'apparente allineamento tra obiettivi e risultati è imputabile alla circostanza, ricordata nel testo, che il dato di consuntivo (a differenza del dato di previsione) si avvantaggia del mero rinvio al 2005 della stipula di rilevanti contratti del settore statale.

Secondo le analisi compiute dalla Corte in sede di "Relazione sul costo del lavoro pubblico", oltre che dall'ISTAT e da altri istituti di ricerca, tale scarto è dovuto, essenzialmente, a una dinamica retributiva che sfugge alla contrattazione collettiva di livello nazionale, derivando in larga misura dagli oneri della contrattazione integrativa. E' a questa, infatti, che i contratti nazionali rimettono la disciplina di istituti (progressioni interne orizzontali e verticali, indennità e altre competenze accessorie) la cui portata economico-finanziaria finisce – appunto – per dipendere, al di là di pur attendibili quantificazioni in sede di stipula dei contratti nazionali, dagli accordi decentrati e aziendali (*infra*, par. 6).

Ad accrescere gli oneri negoziali contribuiscono, nella contrattazione nazionale e in quella decentrata, clausole dalla formulazione "aperta", che attribuiscono – cioè – diritti soggettivi a quanti verseranno in determinate condizioni, senza fissare limiti alla relativa spesa.

Altri elementi che incidono sull'esorbitanza dei consuntivi rispetto alle previsioni sono costituiti da una non corretta valutazione degli oneri connessi agli arretrati (che vengono

imputati, in contabilità nazionale, all'anno di stipula del contratto), ovvero da incrementi dell'occupazione nei diversi comparti delle Amministrazioni pubbliche, in deroga ai blocchi programmati.

Ne discende la conferma di un'osservazione già formulata dalla Corte in precedenti occasioni e, cioè, che l'aggancio delle retribuzioni *pro capite* al tasso d'inflazione programmato costituisce un vincolo privo di effettiva tenuta e un parametro inadeguato ad assicurare la compatibilità economica delle spese di personale, a meno che non vengano introdotte sostanziali modifiche nei rotismi degli incrementi retributivi contrattuali e che non vengano messe in atto forme di controllo, specie sulla contrattazione integrativa, in grado di impedire concretamente l'eccedenza della spesa rispetto ai limiti stabiliti (v. pure *infra*).

Si deve aggiungere che, relativamente ai contratti dei comparti "non statali" (Regioni-Enti locali, servizio sanitario), la stessa "certificazione" di compatibilità economica svolta dalla Corte si fonda su dati conoscitivi che, da una parte, sono forniti direttamente dai "comitati di settore" degli enti interessati (in sostanza, dai loro stessi organismi rappresentativi) e, dall'altra parte, sono privi di oggettivi riscontri – nelle sedi decisionali della spesa – circa l'effettiva sostenibilità, a carico dei bilanci degli enti, dell'onere che su di essi andrà a gravare. Inoltre, la successiva contrattazione decentrata è soggetta a controlli interni – quelli dei revisori dei conti – che non hanno, a differenza di quelli sulla contrattazione integrativa dei comparti "statali", valenza autorizzatoria alla stipula degli accordi (v. pure *infra*, par. *6.1.*).

4.7. La Corte ha suggerito, nel corso degli anni, l'impiego di alcuni rimedi o accorgimenti per accrescere la responsabilità delle Amministrazioni nel momento in cui queste si determinano ad erogare incrementi retributivi oltre i tetti stabiliti dalle annuali manovre.

Così, è stato proposto che le spese di personale non siano più rivestite del carattere della obbligatorietà, il quale ne legittima il trattamento contabile alla stregua di spese che, ove eccedano le previsioni annuali, sono rese comunque sostenibili mediante il ricorso a fondi speciali (per lo Stato, al "Fondo speciale per le spese obbligatorie e d'ordine"). Tale ricorso avviene, ad oggi, per via amministrativa, mentre sarebbe auspicabile, per ovvie ragioni di trasparenza, che esso avvenisse sulla base di una decisione parlamentare o, comunque, previa un'informativa dei governi alle assemblee rappresentative.

La Corte ha proposto, altresì, che almeno una quota degli incrementi retributivi venga finanziata con la tecnica dei "fondi speciali negativi" (eventualmente modificando la disciplina

contenuta nell'art. 11-*bis*, commi 2 e 3, legge n. 468/1978) (v. pure *infra*, par. *5.2.*); il che renderebbe in concreto verificabile il rapporto fra maggiore economicità della gestione, "liberazione" di risorse finanziarie e decisioni di spesa per il personale.

Tali proposte la Corte rimette ancor oggi al Parlamento, per ogni utile valutazione.

4.8. Allo stato della legislazione vigente, sono previste, ad ogni modo, talune misure contro l'"esorbitanza" dei contratti collettivi dai limiti di spesa fissati dai documenti di bilancio e contro il mancato rispetto, da parte dei contratti integrativi, dei tetti di spesa fissati dai contratti nazionali.

Quando si riscontrino tali evenienze, spetta al Governo di adottare gli "interventi correttivi del costo del personale", che consistono in un percorso procedimentale culminante nell'iniziativa legislativa necessaria a ripristinare, a seconda dei casi, "l'equilibrio del bilancio" (art. 61, comma 1, d.lgs. n. 165/2001) o "i limiti della spesa globale" (art. 61, commi 2 e 3, d.lgs. n. 165/2001).

Il procedimento è mutuato dall'art. 11-*ter*, comma 7, legge n. 468/1978, a norma del quale, qualora, nel corso dell'attuazione delle leggi, si verifichino scostamenti rispetto alle previsioni di spesa o di entrata indicate dalle medesime leggi al fine della copertura finanziaria, il Ministro competente ne dà tempestivamente notizia al Ministro dell'economia, che riferisce al Parlamento con propria relazione e assume le conseguenti iniziative legislative; nello stesso modo si procede in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale, le quali, nell'interpretare la normativa vigente, determinino, a carico del bilancio dello Stato, oneri maggiori rispetto a quelli previsti.

Con riguardo alla spesa di personale, il d.lgs. n. 165/2001 stabilisce, quindi, che, ove si verifichino o siano prevedibili, per qualunque causa, scostamenti della spesa per il personale rispetto agli stanziamenti previsti in bilancio, il Ministro dell'economia, dietro segnalazione della competente Amministrazione, ne riferisca al Parlamento, proponendo, nel contempo, l'adozione delle "misure correttive idonee a ripristinare l'equilibrio di bilancio"; misure che, dovendosi intervenire sulla legislazione di spesa per modulare diversamente le risorse disponibili tra le diverse finalità, non possono che essere disposte con provvedimenti legislativi.

Non risultano, peraltro, iniziative del Governo in riferimento a esorbitanze non previste dei costi contrattuali.

Quanto, poi, alla contrattazione integrativa, da una parte gli organi di controllo interno sono tenuti ad inviare annualmente al Ministero dell'economia – sulla base di un modello di rilevazione da esso elaborato d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica – specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa; dall'altra parte, qualora risulti accertato che da essi derivino costi non compatibili con i vincoli di bilancio, "le relative clausole dell'accordo integrativo sono nulle di diritto" (art. 40-*bis*, c. 3, d.lgs. n. 165/2001). Ma non risulta che tale sanzione sia stata mai applicata, né che la sua applicazione sia stata richiesta dalle Amministrazioni o dagli altri soggetti pubblici (il Ministro dell'economia, il Ministro per la funzione pubblica, il Consiglio dei Ministri, i comitati di settore, l'ARAN) che partecipano al processo di determinazione delle risorse finanziarie e alla stipula dei contratti. Proprio tale partecipazione rende, del resto, improbabile l'esercizio della facoltà consistente nell'impugnare e nel far dichiarare nulle le clausole stipulate; donde l'esigenza che l'eventuale nullità sia fatta valere da soggetti anche estranei al negoziato e diversi dai destinatari di ciascun contratto, perciò diversi dai soggetti formalmente legittimati nelle controversie sull'applicazione del contratto stesso.

5. Il finanziamento della contrattazione collettiva e la spesa per i rinnovi contrattuali

5.1. Gli stanziamenti per il rinnovo dei contratti nazionali relativi al biennio 2006-2007 vennero stabiliti dalla legge finanziaria 2006 con esclusivo riferimento all'indennità di vacanza contrattuale, secondo il prospetto che segue:

Contratti collettivi 2006-2007
Previsioni della L.f. 2006

	2006	2007	Totale a regime
Stato	222	100	322
Stato-pers. non contrattualizzato(*)	108	75	183
Totale Stato	330	175	505
Settore non statale	320	230	550
Totale generale	**650**	**405**	**1.055**

(*) Sono esclusi i magistrati e gli avvocati dello Stato in quanto i loro incrementi retributivi, derivanti dal meccanismo di adeguamento automatico delle retribuzioni, vengono direttamente inseriti, in fase di previsione, nei pertinenti capitoli di bilancio.

Successivamente, la legge finanziaria 2007 ha integrato gli stanziamenti per il 2007 e il 2008, fissati, con riguardo al personale contrattualizzato, nella misura di 807 milioni per il 2007 e 2.193 milioni dal 2008, e, con riguardo al personale in regime di diritto pubblico, nella misura

di 374+40 milioni per il 2007 e di 1.032+80 milioni a decorrere dal 2008 (di cui rispettivamente 304+40 e 805+80 destinati alle Forze Armate e ai Corpi di Polizia).

Le risorse complessivamente stanziate dalle leggi finanziarie 2006 e 2007 consentivano un incremento complessivo delle retribuzioni del 4,46 per cento per il biennio economico 2006-2007 (corrispondenti ad un aumento medio mensile di 92-93 euro lordi). Di tale incremento, peraltro, il 2,46 per cento veniva riconosciuto, dalla legge finanziaria 2007, a decorrere dal 31 dicembre 2007.

Contratti collettivi 2006-2007
Previsioni della L.f. 2006

	2006		2007			2008	
	L.F. 2006	**Tot. 2006**	L.F. 2006	L.F. 2007	**Tot. 2007**	L.F. 2007	**Tot. a regime**
Stato	222	**222**	100	807	**907**	1.386	**2.515**
Stato-non contratt.	108	**108**	75	414	**486**	698	**1.295**
Totale Stato	330	**330**	**175**	**1.221**	**1.396**	**2.084**	**3.810**
Settore non statale	320	**320**	230	871	**1.101**	1.667	**3.088**
Totale generale	650	**650**	**405**	**2.092**	**2.497**	**3.751**	**6.898**

Dopo l'approvazione della legge finanziaria 2007, è stata stipulata un'intesa fra Governo e organizzazioni sindacali, che ha previsto – fra l'altro – l'impegno del Governo ad "integrare le risorse economiche destinate ai rinnovi contrattuali del biennio economico 2006-2007 allo scopo di corrispondere i benefici retributivi previsti a regime a decorrere dal 1° gennaio 2007"[17] (e non dal 31 dicembre 2007). Di conseguenza, l'ammontare delle risorse da erogare per il 2007 sarebbe stato elevato allo stesso livello di quelle da erogare per il 2008: quindi, 3.751 milioni (rispetto ai 2.092 previsti in precedenza), di cui 2.084 destinati al personale statale e 1.667 al personale non statale.

Un nuovo accordo fra Governo e organizzazioni sindacali (29 maggio 2007) ha previsto che l'aumento medio *pro-capite* fosse pari a 101 euro lordi mensili, ma con decorrenza posticipata – rispetto al precedente accordo – al 1° febbraio 2007, lasciando sostanzialmente invariata, per il 2007, la spesa derivante dall'"intesa" dell'aprile 2007. Per il 2008, invece, il conseguente maggior onere sarebbe stato, per il solo mese di gennaio, pari a circa 530 milioni[18].

Lo stesso accordo prospettava l'opportunità di estendere da due a tre anni la durata dei contratti nazionali, modificando con un apposito accordo la struttura della contrattazione.

[17] Così il "protocollo" allegato all' "Intesa sul lavoro pubblico e sulla riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche", sottoscritto il 6 aprile 2007.
[18] corrispondenti a un tredicesimo di 6.898 milioni della spesa complessiva a regime.

Nella seconda parte del 2007, due provvedimenti hanno ulteriormente integrato la disponibilità delle risorse per i rinnovi contrattuali 2005-2006.

Il primo è stato il DL n. 159/2007 (convertito dalla legge 222/2007), che ha autorizzato una spesa massima di 1.000 milioni (al lordo di IRAP e contributi) allo scopo di far retroagire al 1° febbraio 2007 gli incrementi stipendiali riconosciuti al personale contrattualizzato (statale e non statale) e al personale in regime di diritto pubblico, relativamente ai contratti stipulati entro il 1° dicembre del 2007. Una scelta, questa, dettata dalla necessità, da un lato, di destinare parte delle risorse derivanti dalle maggiori entrate tributarie alla copertura di oneri di personale per contratti da tempo scaduti e, dall'altro, di imputare pressoché per intero alla competenza economica dell'esercizio 2007, attraverso l'anticipata erogazione dei benefici, gli effetti dei contratti stipulati entro il 1° dicembre 2007.

Il secondo è stato la legge finanziaria 2008, che ha attribuito – fra l'altro – specifiche risorse ai contratti per il personale della scuola (774 milioni nel 2008, 210 dal 2009), dell'università (205 milioni nel 2008, 39 dal 2009), della sanità (661 milioni nel 2008, 398 dal 2009), nonché al personale delle Forze Armate e dei Corpi di P

olizia (381 milioni nel 2008, 280 dal 2009).

Contratti collettivi 2006-2007
Ulteriore finanziamento della L.f. 2008

	2008	**2009**	***Tot. a regime***
Stato	1.291	**430**	430
Stato-pers. non contrattualizzato(*)	554,5	**321,5**	321,5
Totale Stato	**1.845,5**	**751,5**	**751,5**
Settore non statale	933	456	456
Totale generale	**2.778,5**	**1.207,5**	**1.207,5**

(*) Sono esclusi i magistrati e gli avvocati dello Stato in quanto i loro incrementi retributivi, derivanti dal meccanismo di adeguamento automatico delle retribuzioni, vengono direttamente inseriti, in fase di previsione, nei pertinenti capitoli di bilancio.

Relativamente ai contratti per il biennio 2008-2009, è invece prevista la sola spesa per il pagamento dell'indennità di vacanza contrattuale, nella misura di 240 milioni per il 2008 e 335 milioni per il 2009, mentre, per il personale non contrattualizzato, sono stanziati 131 milioni per il 2008 (di cui 78 per le Forze armate e i Corpi di polizia, 5 per il personale del Ministero dell'interno e 9 per la carriera prefettizia) e 243 milioni per il 2009 (di cui 116 per le Forze armate e i corpi di polizia, 5 per il personale del Ministero dell'interno e 9 per la carriera prefettizia).

La Tavola 8.2 ricostruisce il quadro complessivo dei contratti per il biennio economico 2006-2007, esaminati dalla Corte fra il maggio 2007 e l'aprile 2008, con l'indicazione della

consistenza del personale interessato e degli importi che, secondo le relazioni tecniche sottoposte alla Corte, sono stati erogati nel 2007 o dovranno essere erogati nel 2008 per i trattamenti a regime e per arretrati. Nella stessa Tavola sono riportati i dati relativi alle "code contrattuali" dei bienni economici 2002-2003 e 2004-2005, sottoscritte tra il 2007 e il 2008.

5.2. Quanto alla scelta di non inserire nella legge finanziaria 2008 l'autorizzazione di spesa per il rinnovo dei contratti collettivi, deve essere valutato positivamente l'intento di evitare che l'iscrizione in legge finanziaria delle risorse disponibili per i rinnovi si traduca, come sempre è avvenuto in passato, nella "base di partenza" di ulteriori trattative per l'incremento delle risorse medesime. Ciò richiederà, verosimilmente, la revisione – mediante appositi accordi – del sistema di relazioni negoziali nel settore pubblico e la valorizzazione degli elementi retributivi fondati sull'esigenza del datore di lavoro pubblico di acquisire più elevati livelli di produttività del lavoro. Al riguardo, la Corte ribadisce l'ipotesi, più volte avanzata in passato, di utilizzare la tecnica dei "fondi negativi" (v. pure *retro*, par. *4.7.*), così da collegare una quota degli aumenti retributivi alla razionalizzazione e alla maggiore funzionalità delle strutture amministrative; con la conseguenza che gli aumenti retributivi verrebbero finanziati – almeno in parte – con i "fondi positivi" derivanti dai risparmi di spesa realizzati con le operazioni di miglioramento organizzativo. Un'altra proposta potrebbe consistere nel rispettare la cadenza naturale dei tempi negoziali, in modo che – senza necessità di predeterminare le risorse disponibili – le trattative giungano a termine in tempo utile per far sì che il loro esito venga recepito nel disegno di legge finanziaria, con lo stanziamento delle risorse necessarie ad attuare gli accordi raggiunti.

Ciò detto, se è condivisibile la scelta di non inserire nella legge finanziaria 2008 l'autorizzazione di spesa per il rinnovo dei contratti, non può essere, per altro verso, sottovalutato come essa appaia suscettibile di determinare conseguenze negative in termini di incremento dei costi di personale, sottolineate, da ultimo, nel *Libro verde sulla spesa pubblica*[19].

[19] Ministero dell'economia e delle finanze. Commissione tecnica per la finanza pubblica, *Libro verde sulla spesa pubblica. Spendere meglio: alcune prime indicazioni*, Doc. 2007/6, Roma, settembre 2007, par. 2.4.1.. Vi si osserva, in particolare, che la Pubblica Amministrazione ha una quota di dipendenti in attesa di rinnovo contrattuale sistematicamente doppia rispetto alla media dell'intera economia e una vacanza contrattuale che ha superato, nel 2005, i diciotto mesi di attesa; ritardi che "possono innescare un meccanismo per cui l'accordo contrattuale incorpora un "premio" sul ritardo, come se si verificasse una sorta di "scambio" tra ritardo nella chiusura del contratto ed entità del contratto successivo".

La stessa Corte ha più volte descritto e quantificato il costo, in termini di maggiori benefici concessi agli interessati, del ritardo nella definizione degli assetti economici[20].

5.3. Va, poi, sottolineato che, sotto il profilo della coerenza delle politiche di personale con gli obiettivi di controllo della spesa, l'esame degli accordi relativi alla tornata contrattuale 2006-2007, stipulati fino ad aprile 2008, evidenzia – come già rappresentato dalla Corte[21] – tendenze non rassicuranti. Le risorse da destinare alla produttività vengono, infatti, pressoché per intero destinate a finanziare passaggi di livello economico o l'attribuzione di posizioni organizzative di elevata responsabilità, da concordare nel numero e nella distribuzione con le organizzazioni sindacali attraverso un procedimento che parte dalle disponibilità economiche e non già dalle esigenze organizzative di ciascun ente[22].

Il rischio, anche in relazione ai requisiti previsti per le procedure concorsuali (essenzialmente incentrate su "verifiche di professionalità" non selettive né indipendenti), è quello di trasformare i predetti istituti – e, in particolare la mobilità orizzontale – in una sorta di salario di anzianità da corrispondere, sia pure con diverse decorrenze temporali, a tutti gli interessati.

Più in generale, si deve constatare – come del resto già rilevato (*retro*, 3.2.) – la mancata instaurazione, malgrado le impegnative proposizioni del *memorandum* sul lavoro pubblico, di un rapporto soddisfacente fra aumenti delle retribuzioni reali e incrementi della produttività del lavoro, come anche delle connessioni fra produttività del lavoro, assetti organizzativi delle Amministrazioni (pur essi largamente condizionati, in fatto, dalle esigenze retributive e di carriera del personale) ed efficaci meccanismi di valutazione dei dirigenti.

Gli stessi contratti collettivi per il personale dirigenziale non favoriscono l'introduzione di tali meccanismi e, del resto, l'attribuzione degli incarichi dirigenziali viene fatta dipendere non tanto dalle esigenze organizzative specificamente riscontrabili nelle singole Amministrazioni, quanto dal numero di dirigenti dei quali dispone l'Amministrazione o l'Ente.

Non si sottrae a tali censure il recente accordo per i funzionari in servizio metropolitano della carriera diplomatica[23], che ha previsto incrementi retributivi finanziati con risorse *ad hoc*[24],

---

[20] *Il costo del lavoro pubblico negli anni 2003, 2004 e* 2005, cit., cap. II, par. 3.
[21] Sez. riunite, del. 19 maggio 2008, n. 12/contr/rq, par. 31.
[22] Sez. riunite, del. 29 ottobre 2007, n. 32/contr/cl.
[23] D.P.R. 24 aprile 2008, n. 94 (in G.U., serie gen., 28 maggio 2008, n. 124). Si tratta dell'accordo relativo al periodo 2006-2007 e, cioè, al secondo dei bienni che compongono, per il personale di cui si parla, la tornata 2004-2007, la

senza alcun collegamento – tanto più necessario data la collocazione dei menzionati funzionari ai vertici dell'Amministrazione statale – con l'importanza dell'incarico rivestito e con l'impegno ad essi richiesto per il raggiungimento di obiettivi prefissati.

6. La contrattazione integrativa

6.1. Come già più volte accennato, un fattore di rilevante criticità nelle politiche di contenimento della spesa per il personale è costituito dalla contrattazione integrativa, dato il ruolo da essa assunto nella effettiva determinazione degli aumenti stipendiali. Tale ruolo è evidenziato dal confronto fra la dinamica delle retribuzioni contrattuali e quella delle retribuzioni di fatto: nel periodo fra il 2000 (base 100) e il 2006, la velocità di crescita delle seconde (128,7) è risultata, infatti, quasi doppia rispetto alle prime (117)[25] e la retribuzione d'ingresso nella tornata contrattuale 2002-2005, calcolata al momento di avvio della contrattazione, è stata, in media, superiore del 4,7 per cento a quella di uscita dal precedente biennio[26].

In effetti, il finanziamento della contrattazione integrativa avviene attraverso i c.d. Fondi unici di amministrazione, che sono alimentati, in parte, dai fondi stanziati nelle leggi finanziarie (per le Amministrazioni del settore statale e, in minor misura, per gli Enti del settore non statale) a fini di incremento della produttività, in parte dalle c.d. risorse storiche[27] e da una serie eterogenea di altre fonti: economie di spesa conseguenti a riduzione di organici e blocco delle assunzioni, retribuzione di anzianità dei dipendenti cessati dal servizio, minori spese dovute a processi di riordino organizzativo e alla trasformazione di rapporti a tempo pieno in rapporti *part time*, quote dei proventi di attività svolte per conto di terzi o da contratti di sponsorizzazione, percentuali della minor spesa corrente derivante da processi di riorganizzazione, quote delle maggiori entrate imputabili all'accresciuto impegno del personale. Per gli Enti locali, l'implementazione del fondo è garantita da un ulteriore meccanismo, che prevede l'appostamento di risorse aggiuntive, correlate al raggiungimento di predeterminati

---

quale risulta, perciò, sfalsata di due anni rispetto alla cadenza (2002-2005 e 2006-2009) della contrattazione collettiva per il resto del pubblico impiego.

[24] L'incremento è pari, nel biennio 2006-2007, al 14,4 per cento, in virtù dello stanziamento di 9 milioni disposto dall'art. 14 l. n. 246/2007, in aggiunta alle risorse di cui alle leggi finanziarie dal 2006 al 2008. Per il precedente biennio, alle risorse previste dalle leggi finanziarie 2004 e 2005 (corrispondenti ad un aumento del 5,01 per cento), si erano aggiunte quelle stanziate dalla l. n. 168/2005, garantendo un aumento complessivo di circa il 17 per cento.

[25] Isae, *Rapporto Isae. Finanza pubblica e istituzioni*, Roma, maggio 2007, par. 1.4.*d)*.

[26] Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico negli anni 2003, 2004 e 2005. Relazione al Parlamento prevista dall'articolo 60 del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001*, Roma, maggio 2007, 49 s.

[27] Si tratta di risorse finalizzate, prima dell'istituzione dei fondi unici, a specifici istituti di retribuzione accessoria.

parametri di virtuosità gestionale (sulla cui significatività la Corte ha più volte manifestato ampie e motivate riserve[28]).

Nell'impostazione originaria, le risorse così raccolte avrebbero dovuto essere destinate – entro la cornice delle generali compatibilità economiche – alla remunerazione della produttività individuale e collettiva, ma esse, in mancanza di funzionanti sistemi di valutazione, si sono tradotte in erogazioni largamente svincolate – come detto – dalla verifica di un'accresciuta qualità dei servizi resi dalle Amministrazioni; con la conseguenza che i fondi sono stati di norma utilizzati per sostenere aumenti generalizzati delle retribuzioni, nonché il costo delle progressioni orizzontali e verticali all'interno dei vari comparti, anche da qualifiche non dirigenziali verso qualifiche dirigenziali o pseudo-dirigenziali (è a queste progressioni che si deve, fra il 2001 e il 2005, un aumento del 2 per cento delle retribuzioni di fatto[29]).

Ne sono derivati mutamenti nella composizione del personale per aree professionali e posizioni retributive, i quali hanno contribuito in maniera determinante – oltre che alla crescita della spesa complessiva – ad elevare le retribuzioni medie *pro capite* e, quindi, i valori di riferimento utilizzati per calcolare i successivi incrementi percentuali delle retribuzioni contrattuali (e il relativo fabbisogno di risorse)[30]. Ne è derivato, altresì, un addensamento del personale nelle posizioni retributive e nelle qualifiche professionali medio-alte, che ha a sua volta favorito l'assunzione di personale precario nelle posizioni medio-basse rimaste vacanti[31].

Infine, la contrattazione integrativa ha prodotto, con l'incremento dei trattamenti fissi e continuativi, un volume di spesa che, ove impiegato per la remunerazione della produttività, avrebbe potuto contribuire a ridurre stabilmente i costi degli apparati amministrativi.

Soltanto con la legge finanziaria 2006 è stato fissato il principio che le somme affluite ai fondi unici di amministrazione costituiscono, ove eccedenti la misura della compatibilità economico-finanziaria, economie di bilancio per le Amministrazioni dello Stato e concorrono, per gli enti diversi dalle Amministrazioni statali, al miglioramento dei saldi di bilancio; inoltre,

---

[28] Sez. riunite, del. 24 novembre 2006, n. 46.

[29] Isae, *Ibidem*, 13.

[30] Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico negli anni 2003, 2004 e 2005*, Roma, 2007, 105.

[31] Così, all'interno della nuova classificazione del personale per "aree professionali" e "fasce retributive" (in sostituzione della precedente classificazione per "livelli funzionali" e "qualifiche professionali-retributive"), il CCNL per il personale del comparto "Ministeri" – che costituisce il "contratto di riferimento" per tutti i comparti di contrattazione – ha previsto che le progressioni da una fascia retributiva a quella superiore si verifichino a prescindere da ogni pur sommario percorso selettivo e che i passaggi da un'area a quella superiore avvengano sulla base di una generica "verifica di professionalità" e solo eventualmente mediante l'effettuazione di specifiche prove concorsuali volte ad accertare l'effettiva idoneità allo svolgimento delle mansioni superiori; inoltre, in sede di prima applicazione del nuovo ordinamento professionale, il CCNL prevede il passaggio, senza limiti predefiniti, del personale della prima area a quella successiva, con onere a carico dei fondi unici di amministrazione. Su tale contratto la Corte si è pronunciata criticamente con del. Sez. riunite, III collegio, del. 17 ottobre 2007, n. 30.

non possono essere utilizzate per incrementare i fondi negli anni successivi (art. 1, comma 195, legge 266/2005).

Sul piano dei controlli, la compatibilità economica e finanziaria dei contratti integrativi statali è oggetto di una verifica *a priori* ad opera del Dipartimento della funzione pubblica e del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che ne accertano, congiuntamente, la compatibilità economico-finanziaria; all'esito dell'accertamento positivo (o alla scadenza del termine di trenta giorni) il contratto può essere sottoscritto[32]. Per i comparti non statali, è, invece, previsto che siano i revisori dei conti a verificare la compatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio[33].

E' evidente, peraltro, il diverso grado di intensità delle due specie di controllo: il primo, condizionando – con un procedimento di tipo autorizzativo – la stipula del contratto, è decisamente più penetrante, pur insistendo su di un numero più ristretto di Amministrazioni; il secondo è privo del medesimo effetto impeditivo, benché capillarmente esteso alla totalità degli enti non statali. Inoltre, il primo è affidato ad un unico ufficio centrale, esterno alle Amministrazioni; il secondo è rimesso a organismi interni degli stessi enti. Infine, per i comparti "statali", ma non per gli altri comparti, specifici controlli ispettivi – anche al fine di verificare l'osservanza delle disposizioni in materia di controllo dei costi, dei rendimenti e dei risultati conseguiti delle Amministrazioni – sono affidati alla Ragioneria generale dello Stato e all'Ispettorato della funzione pubblica[34], ora potenziato e posto alle dirette dipendenze del Ministro per l'innovazione e le riforme nelle pubbliche Amministrazioni.

6.2. Per altro verso, la legge finanziaria 2002 aveva previsto, per tutti i comparti di contrattazione ("statali" e "non statali"), "verifiche congiunte" dei comitati di settore e del Governo sulle implicazioni finanziarie della contrattazione integrativa, anche sulla base di rilevazioni rimesse agli organismi di controllo interno; inoltre, ove fosse risultato che i costi per l'attuazione di determinate clausole fossero incompatibili con i vincoli di bilancio, le stesse clausole sarebbero diventate "nulle di diritto" (art. 17, comma 2, legge n. 448/2001). Ancora, gli organi di revisione contabile degli Enti locali venivano chiamati ad accertare che la

[32] Art. 39, comma 3-*ter* l. n. 449/1997, inserito dall'art. 20, comma 1, l. n. 488/1999 e successivamente modificato dall'art. 33, comma 5, l. n. 289/2002.

[33] Art. 40-*bis* d.lgs. n. 165/2001, introdotto dall'art. 17, comma 2, legge n. 448/2002, il quale precisa che, nel caso in cui i controlli e le rilevazioni previste evidenzino costi non compatibili con i vincoli di bilancio, le relative clausole dell'accordo integrativo sono nulle di diritto.

[34] Art. 60 d.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 14-*septies*, comma 1, DL n. 115/2005 (convertito dalla l. n. 168/2005) e dall'art. 10-*bis*, comma 1, DL n. 203/2005 (convertito dalla l. n. 248/2005).

programmazione del "fabbisogno di personale" degli enti fosse improntata al rispetto delle regole di riduzione della spesa a suo tempo definite dalla legge finanziaria 1998[35] e che eventuali deroghe fossero analiticamente motivate (art. 19, comma 8). Le esigenze cui tali norme si proponevano di soddisfare sono state, poi, riconosciute dalla Corte costituzionale, che, pur in un assetto di accresciuti poteri delle autonomie regionali e locali, ha ritenuto la conformità a Costituzione delle menzionate disposizioni in quanto strumentali rispetto al fine – legittimamente perseguito dalla legislazione statale in sede di coordinamento della finanza pubblica – di valutare la compatibilità, con i vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale, della spesa in materia di contrattazione collettiva[36].

Su queste basi, il Governo è attualmente legittimato ad esercitare ogni utile e opportuno monitoraggio dei flussi di spesa che siano destinati, anche per il tramite della contrattazione integrativa, ai dipendenti di tutte le Amministrazioni. Le relative verifiche non possono, realisticamente, investire la mole dei contratti integrativi ogni anno stipulati dalle oltre 10.000 unità organizzative dei diversi comparti; il che impone di adottare metodologie di analisi calibrate su campioni significativi di Amministrazioni. Al momento, tuttavia, non risultano analisi diverse da quelle che culminano nella rilevazione sistematica, ad opera dell'ISTAT, degli incrementi registrati dalle retribuzioni contrattuali e dalle retribuzioni di fatto, oltre ad alcune ricerche effettuate dall'ARAN.

Ulteriore fattore di aggiramento della disciplina che rimette alla contrattazione collettiva la determinazione dei trattamenti economici del personale pubblico è costituito dalla tendenza delle leggi finanziarie, sempre più accentuata negli ultimi anni, a disporre autorizzazioni di spesa per il finanziamento di contratti relativi a specifiche categorie di personale, con ciò contribuendo – fra l'altro – ad irrigidire ulteriormente la struttura della contrattazione.

7. La stabilizzazione del personale precario

Un fattore di incremento del personale pubblico e della relativa spesa è costituito dall'avvio del processo di "stabilizzazione" del personale precario, previsto dalla legge finanziaria 2007 con un ambito applicativo esteso alle Amministrazioni dello Stato e degli Enti pubblici, delle Regioni e degli Enti locali. L'intervento legislativo era stato suggerito – come affermato dal Ministro per le riforme e le innovazioni nelle pubbliche Amministrazioni –

[35] Art. 39 l. n. 449/1997.
[36] Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 4.

dall'esigenza di "sanare situazioni che si protraevano da lungo tempo e che avevano disatteso le norme che regolano il sistema di provvista di personale nelle pubbliche Amministrazioni e creato diffuse aspettative nei dipendenti così assunti, anche in violazione dell'art. 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001"[37].

In attuazione di tali norme sono state autorizzate, nelle Amministrazioni dello Stato e degli Enti pubblici nazionali, oltre 11.000 stabilizzazioni[38], cui vanno aggiunte quelle autorizzate, unitamente a nuove assunzioni (in totale, 801), negli Enti di ricerca[39]. Non risultano, al momento, dati ufficiali sulle stabilizzazioni effettuate nelle Amministrazioni locali[40].

Le incertezze applicative della disciplina sono state, peraltro, accentuate dalla legge finanziaria 2008, che ha esteso il beneficio della stabilizzazione a dipendenti prima esclusi (art. 3, comma 9) e ad altre categorie di personale (art. 3, comma 94, lett. *b*), i cui requisiti di accesso alla stabilizzazione saranno definiti con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da emanare entro il 30 giugno 2008[41].

I problemi applicativi riguardano, in particolare, l'esistenza, per il personale a tempo determinato che abbia già sostenuto una selezione di accesso, di un vero e proprio diritto soggettivo all'assunzione, e le modalità di assunzione, mediante concorso riservato o aperto al pubblico, del personale a tempo determinato che non abbia sostenuto prove selettive di accesso e del personale utilizzato con contratti di co.co.co. (salvo individuare, per quest'ultimo, l'area di inquadramento, dato che i contratti di lavoro autonomo non fanno riferimento ad alcuna area). Peraltro, la legge finanziaria 2008 non ha contribuito a risolvere tali problemi, pur avendo sensibilmente innovato il meccanismo di stabilizzazione operante in precedenza (v. *infra*, par. *10.1.*).

Nel frattempo, la proroga dei contratti in corso, assicurata agli interessati nelle more delle procedure di stabilizzazione, contribuisce a determinare rilevanti effetti di spesa e rischia di rendere permanenti situazioni che dovrebbero, invece, essere definite nel senso della stabilizzazione o della risoluzione dei rapporti in essere.

---

[37] Direttiva 30 aprile 2007, n. 7, "Applicazione dei commi 519, 520, 529 e 940 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per l'anno 2007) in materia di stabilizzazione e proroga dei contratti a tempo determinato, nonché di riserve in favore di soggetti con incarichi di collaborazione".

[38] DPCM 21 febbraio 2007, in G.U., serie gen., 29 maggio 2007, n. 123; d.P.R. 29 novembre 2007, in G.U., serie gen., 17 gennaio 2008, n. 14; d.P.R. 29 dicembre 2007, in G.U., serie gen., 21 febbraio 2008, n. 44.

[39] DPCM 16 novembre 2007, in G.U., serie gen., 17 gennaio 2008, n. 14.

[40] Sulla riduzione del precariato nella scuola, v., nel vol. II, il cap. su "L'istruzione scolastica", par. 3.3.6.

[41] Art. 25 DL n. 248/2007, convertito dalla l. n. 31/2008.

E' stata avviata, altresì, l'assunzione di oltre 6.000 lavoratori socialmente utili (art. 1, comma 1156, legge finanziaria 2006 e art. 2, comma 550, legge finanziaria 2008).

Da segnalare, infine, che il Ministro per le riforme e le innovazioni nelle pubbliche Amministrazioni ha richiesto che, sulle procedure di stabilizzazione in corso in alcuni enti, effettui verifiche l'Alto commissario per la lotta alla corruzione.

8. Problematiche emerse nell'esperienza di "contrattualizzazione" del lavoro pubblico

In ogni caso, considerato che l'evoluzione degli andamenti di spesa per il personale pubblico rappresenta un elemento di rilevante importanza ai fini dei generali equilibri di finanza pubblica, l'attuale momento di "pausa negoziale" potrebbe offrire l'opportunità di riflettere su alcune problematiche, specificamente relative alle condizioni per il rispetto di tali equilibri, emerse nell'esperienza di "contrattualizzazione" del lavoro pubblico e largamente presenti nel dibattito in materia.

Tali problematiche, ad alcune delle quali si è già in parte accennato, possono essere così sintetizzate:

- *indirizzi all'ARAN per la contrattazione collettiva*: gli indirizzi impartiti all'ARAN dal Governo e dai comitati di settore dovrebbero costituire "atti di prerogativa" dei datori di lavoro pubblici nei confronti dell'organo tecnico deputato alla contrattazione. Essi risultano, invece, specie in tempi recenti, negoziati con le organizzazioni sindacali o addirittura sostituiti da accordi diretti – come quelli dell'aprile e del maggio 2007 (*retro*, par. *5.1.*) e lo stesso *memorandum* del gennaio 2007 (*retro*, par. 3.) – fra Governo e sindacati;

- *spesa per i rinnovi contrattuali*: la spesa effettivamente sostenuta per i rinnovi contrattuali è sistematicamente superiore sia a quella programmata nei documenti di bilancio, sia a quella che risulta dalla somma degli oneri "dichiarati" dai contratti di ciascuna tornata. E', pertanto, necessario ridisegnare gli strumenti di programmazione e monitoraggio dalla spesa e dei suoi andamenti, sia valorizzando il ruolo dei controlli interni, sia fissando tetti invalicabili all'incremento della spesa per via amministrativa o contrattuale;

- *base di calcolo degli incrementi retributivi derivanti dalla nuova contrattazione*: i consistenti passaggi di personale a superiori livelli o categorie professionali, prodotti dalle modifiche apportate all'ordinamento professionale, hanno determinato, relativamente ai comparti non statali, l'innalzamento della base retributiva sulla quale sono stati calcolati gli

incrementi previsti dai rinnovi contrattuali. Mentre, infatti, per i comparti statali, gli incrementi vengono calcolati (direttamente dalle leggi finanziarie) escludendo gli effetti prodotti dalla contrattazione integrativa della precedente tornata contrattuale, per i comparti non statali tale base è costituita (in mancanza di una predeterminazione degli incrementi in legge finanziaria) dalle "retribuzioni di fatto", comprendenti anche gli effetti della contrattazione integrativa[42]. A tale inconveniente si è, di recente, posto rimedio, attribuendo alla contrattazione per il comparto delle Amministrazioni statali la funzione di "paradigma" per gli incrementi retributivi da riconoscere al personale degli altri comparti[43], ma persistono incertezze sull'applicazione di tale misura;

- *quantificazione degli oneri finanziari derivanti dalla contrattazione nazionale*: l'onere dei contratti collettivi è definito dall'ARAN utilizzando – al pari della legge finanziaria – dati riferiti a due o tre anni precedenti e, quindi, superati dalla dinamica del *turn over* e dagli effetti dei c.d. "percorsi professionali di carriera" realizzati sulla base del precedente contratto collettivo; donde il rischio di possibili esorbitanze di spesa, peraltro verificabili solo a consuntivo. Ad impedire una siffatta evenienza, e al fine di formulare corrette previsioni di spesa, si impone la necessità di operare su dati costantemente aggiornati, che tengano conto sia della reale distribuzione del personale fra le diverse aree e qualifiche, sia dei mutamenti quantitativi che si verificano nell'ambito soggettivo di applicazione dei contratti, per effetto di specifici interventi del legislatore (come quelli relativi, ad esempio, a riduzioni di organico o alla stabilizzazione di precari);

- *contrattazione nazionale per il personale appartenente ai comparti non statali*: gli oneri di questi contratti gravano, in linea di principio, sui bilanci degli enti, ma mancano dimostrazioni persuasive – sia nelle "attestazioni" dei comitati di settore, sia nelle analisi dell'ARAN – circa la loro effettiva sostenibilità da parte degli Enti. Donde la necessità di elaborare uno o più campioni rappresentativi dei diversi comparti, sui quali effettuare le valutazioni di sostenibilità della spesa;

- *efficacia dei controlli sulla contrattazione decentrata*: tali controlli, per quanto suscettibili – allo stato attuale della legislazione – di essere estesi a tutte le Amministrazioni, non possono, realisticamente, investire la mole dei contratti integrativi annualmente stipulati dalle oltre 10.000 Amministrazioni dei diversi comparti. I campioni rappresentativi di

[42] Cfr. Sez. riunite, III collegio, del. 9 novembre 2006, n. 46/contr/cl.
[43] Art. 1, comma 556, l. n. 296/2006 (legge finanziaria 2007); art. 3, comma 142, l. n. 244/2007 (legge finanziaria 2008).

Amministrazioni, ai quali s'è fatto riferimento più sopra, potrebbero essere utilizzati anche per effettuare controlli "mirati" sulla contrattazione decentrata;

- *incrementi retributivi riservati alla contrattazione integrativa "per l'aumento della produttività"*: in mancanza di funzionanti sistemi di valutazione, tali incrementi si traducono in erogazioni largamente svincolate dalla verifica di un'accresciuta funzionalità delle attività e dei servizi resi dalle Amministrazioni e dai loro addetti. Ne discende l'urgenza di mettere a punto sistemi di controllo della produttività individuale e collettiva, sulla base di indicatori – omogenei per insiemi di enti – da elaborare con il concorso di tutte le Amministrazioni (eventualmente con il coinvolgimento della Conferenza unificata di cui al d.lgs. n. 281/1997).

9. Le dimensioni e la distribuzione territoriale del personale

9.1. La politica di blocco delle assunzioni – per quanto accompagnata da consistenti deroghe – ha comportato, a tutti i livelli di governo, incrementi di personale relativamente contenuti nel lungo periodo (+3,6 per cento fra il 1997 e il 2007) e ancor più modesti nel medio periodo (+1,7 fra il 2001 e il 2007) (Tavole 8.3 e 8.4). Gli incrementi sono distribuiti, peraltro, in maniera diseguale fra "Amministrazioni centrali" (che identificano le Amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche) e "Amministrazioni locali" (comprensive di Regioni, Province e Comuni), a seconda del periodo considerato. Se, infatti, nel periodo 2001-2007 le Amministrazioni locali hanno registrato una percentuale di aumento superiore a quella delle Amministrazioni centrali (2,1 rispetto all'1,6), nel periodo 1997-2007 l'aumento di personale delle Amministrazioni centrali è stato superiore rispetto a quello delle Amministrazioni locali (5,4 per cento delle prime, a fronte dell'1,4 per cento delle seconde), anche per effetto del passaggio di un'intera categoria di dipendenti (quella del personale amministrativo, tecnico e ausiliario della scuola) dagli Enti locali allo Stato.

In termini assoluti, il personale pubblico è aumentato, fra il 1997 e il 2007, di circa 126.000 unità, di cui 106.000 nelle Amministrazioni centrali e 21.000 nelle Amministrazioni locali. Fra il 2001 e il 2007, invece, l'incremento è stato di 32.700 unità nelle Amministrazioni centrali e di circa 31.000 unità nelle Amministrazioni locali. A queste unità va aggiunto il personale delle società pubbliche, che gestiscono *local utilities* e altre attività, soprattutto in collegamento con le Amministrazioni regionali e locali: per il 2005, si tratta – secondo una

recente indagine[44] – di oltre 215.000 unità nelle sole società interamente controllate (+11 per cento circa rispetto al 2003)[45].

Questi dati si prestano ad alcune considerazioni. Anzitutto, essi provano che i due processi di decentramento amministrativo – avviati, rispettivamente, nel 1997 e nel 2001 – non hanno determinato significativi effetti di riallocazione del personale fra Amministrazioni centrali e Amministrazioni locali. In secondo luogo, le Amministrazioni locali hanno accresciuto, in corrispondenza delle nuove funzioni ricevute, le proprie dotazioni di personale. In terzo luogo, anche l'Amministrazione centrale, malgrado la riduzione delle sue competenze, ha accresciuto la consistenza dei propri addetti e l'unica riduzione (non del personale in servizio e della relativa spesa, ma degli organici) è attesa dall'attuazione delle norme sul riordino dei Ministeri contenute nella legge finanziaria 2007 (v. il cap. VII, "L'organizzazione", par. 3.).

Del resto, il riordino delle Amministrazioni centrali a seguito dei trasferimenti di funzioni del 1997 e del 2001 è stato affidato – come più volte sottolineato dalla Corte – a procedimenti amministrativi (culminanti in atti regolamentari[46]) interamente rimessi all'iniziativa degli stessi Ministri i cui apparati avrebbero dovuto essere riorganizzati; con la conseguenza di aver dato luogo ad una situazione nella quale la resistenza delle burocrazie alla perdita di funzioni e personale ha favorito l'emanazione di regolamenti largamente ispirati alla conservazione dello *status quo*. Ne è scaturita la decisione di procedere con un atto normativo primario – appunto, la legge finanziaria 2007 – ad imporre riduzioni di apparati e diminuzioni di personale (dirigente e non dirigente)[47], salvo precisare che ciò è avvenuto richiedendo ai Ministeri di applicare i "tagli" in misura predeterminata e per tutti uniforme (il 10 per cento degli uffici di livello dirigenziale generale e il 5 per cento degli uffici di livello dirigenziale non generale), piuttosto che sulla base di un'analisi delle funzioni e di una valutazione oggettiva circa la congruenza tra i compiti da esercitare e le strutture organizzative ad essi necessarie.

Quanto, in particolare, all'Amministrazione periferica dello Stato, la Corte ha più volte rilevato[48] come essa sia stata, per un verso, potenziata da provvedimenti organizzativi successivi alla regionalizzazione del 1997[49] e, per altro verso, limitata nelle sue capacità operative nei

---

[44] Unioncamere, *Le società partecipate dagli Enti locali. Rapporto 2007*, Roma, 2008, tab. 8.

[45] Nelle società partecipate con quote superiori al 10 per cento, il personale ammontava, nel 2005, a oltre 240.000 unità (+9 per cento rispetto al 2003): Unioncamere, *ibidem*.

[46] A norma dell'art. 13 legge n. 59/1997, che ha introdotto il comma 4-*bis* nell'art. 17 della l. n. 400/1988.

[47] Cap. VII, "L'organizzazione", par. 3.

[48] Da ultimo, in Corte dei conti, *Elementi per l'audizione [sui costi della politica] dinanzi alla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati*, 20 novembre 2007.

[49] Corte dei conti, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2004*, Roma, 2006, vol. I, cap. VIII, par. 3.

confronti dei poteri regionali e locali, con la conseguenza che i rapporti e i raccordi fra Amministrazioni dello Stato e autonomie sono il risultato, per lo più, di decisioni assunte a livello centrale, rispetto alle quali gli organi periferici svolgono un ruolo secondario o di meri esecutori. Inoltre, le resistenze opposte dalle Amministrazioni al ruolo unificante inizialmente attribuito agli UTG hanno fatto sì che gli uffici periferici dello Stato abbiano addirittura accentuato la loro "individualità", mentre non appare neppure avviata una riflessione circa l'opportunità di conferire le funzioni statali periferiche ad altri livelli di governo, secondo la prescrizione dell'art. 118, comma 1, Cost. (salvo il ruolo di coordinamento e sovrintendenza degli UTG sulle funzioni statali conferite alle Amministrazioni regionali e locali); il che comporterebbe la progressiva confluenza del personale periferico dello Stato nei ruoli delle Amministrazioni regionali-locali, con significative economie di spesa e con una rilevante semplificazione – pur essa economicamente apprezzabile – dei rapporti fra cittadini e pubbliche Amministrazioni[50].

9.2. Altre informazioni tratte dal Conto annuale 2006 contribuiscono a richiamare l'attenzione sull'esigenza di iniziative per pervenire ad un più profondo riordino dell'Amministrazione statale, anche in funzione di contenimento della relativa spesa.

Il personale statale (esclusi il personale insegnante, i magistrati, il personale militare e quello delle forze di Polizia) è dislocato nelle Regioni del Nord, del Centro e del Sud secondo quanto risulta dalle Tavole 8.5-8.8 *bis*[51].

Dalla tavola 8 *bis*, in particolare, si ricava che il numero di dipendenti per 1000 abitanti varia – in media – dai 4,2 del Sud ai 2,6 del Nord (escludendo il Centro, che include il dato relativo ai dipendenti dell'Amministrazione centrale). Inoltre, per quanto la densità dei dipendenti sia diminuita – fra il 2001 e il 2006 – sia al Nord che al Sud, il divario fra le due aree si è solo lievemente ridotto (essendo passato da 1,7 in favore del Sud nel 2001 a 1,6 – sempre a favore del Sud – nel 2006).

Con riguardo al personale periferico dei Ministeri, la relativa dotazione è – come detto – sensibilmente diminuita negli ultimi anni, ma si è rafforzata, nello stesso tempo, la presenza di personale e uffici di livello dirigenziale (sopratutto generale, con un aumento del 21 per cento fra il 2001 e il 2005, seguito da una lieve diminuzione – pari a circa il 4 per cento – fra il 2005 e

[50] Anche su questi temi v. cap. VII, "L'organizzazione", par. 3.2.1., 3.3.

[51] Le Tavole da 8.7 a 8.8-*bis* non considerano i diplomatici e i prefetti, che sono invece inclusi nella Tavole 8.5 e 8.6.

il 2006), risultandone perciò accresciuto il rilievo organizzativo dell'Amministrazione statale in ambito regionale. Sulle motivazioni di tale fenomeno appare utile che – anche in sede di *spending review* – il Governo avvii una riflessione circa l'esistenza di margini per procedere ad opportune razionalizzazioni, tanto più che neppure l'unificazione delle "strutture di supporto" delle Amministrazioni periferiche è stata realizzata dai regolamenti di riordino organizzativo previsti dalla legge finanziaria 2007[52].

10. Le misure contenute nella legge finanziaria 2008

10.1. Come accennato, la legge finanziaria 2008 prosegue ed amplia il programma di stabilizzazione dei lavoratori "precari", avviato dalla legge finanziaria 2007. La prima ha, infatti, esteso sia l'ambito soggettivo degli interessati alla stabilizzazione (non solo i dipendenti a tempo determinato, ma anche i lavoratori con contratti di co.co.co.), sia l'arco di tempo utile alla maturazione dei requisiti per la stabilizzazione (dal 29 settembre 2006 al 28 settembre 2007). Inoltre, mentre le stabilizzazioni previste dalla seconda configuravano, per lo più, diritti soggettivi (nascenti, nelle Amministrazioni dello Stato, direttamente dalla legge e, nelle Amministrazioni regionali e locali, dalla decisione degli enti di procedere alla stabilizzazione), quelle di cui alla legge finanziaria 2008 sono collegate a procedimenti selettivi e, quindi, a veri e propri concorsi pubblici di accesso a posti di lavoro presso pubbliche Amministrazioni.

Secondo la legge finanziaria 2008, le Amministrazioni dello Stato, le agenzie e gli Enti pubblici, nonché le Regioni e gli Enti locali possono ammettere alle procedure di stabilizzazione i dipendenti a tempo determinato e i lavoratori con contratti di co.co.co., che siano stati assunti mediante procedure selettive e abbiano maturato tre anni di anzianità di servizio (anche non continuativi, nell'arco dei cinque anni precedenti l'entrata in vigore della legge) alla data del 28 settembre 2007 (per i Vigili del fuoco, il requisito dell'anzianità è fissato in 120 giorni di servizio nel quinquennio)[53].

La stabilizzazione avverrà in maniera progressiva (e cioè, fra l'altro, tenendo conto delle disponibilità finanziarie), sulla base di appositi piani predisposti dalle Amministrazioni, sentite le organizzazioni sindacali, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni per gli

[52] Cap. VII, "L'organizzazione", par. 3.2.2..

[53] Le procedure di stabilizzazione sono estese, con alcuni adattamenti, al personale a tempo determinato della Croce rossa (art. 2, comma 367, l. n. 244/2007) e degli istituti zooprofilattici sperimentali (art. 2, comma 375, l. n. 244/2007).

anni 2008, 2009 e 2010[54].

In ogni caso, il personale verrà assunto, come detto, mediante "procedure selettive", onde sarà necessario che, sulla base dei fabbisogni rilevati dalle Amministrazioni, i concorsi di accesso (le "procedure selettive") siano aperti – affinché non si determinino immissioni in ruolo senza l'osservanza del principio del concorso pubblico riaffermato dalla stessa legge finanziaria – alla partecipazione di esterni, riservando una quota dei posti al personale da stabilizzare[55]. Per altro verso, le Regioni e gli Enti locali che decidessero di far luogo alle stabilizzazioni non sono autorizzati a derogare la disciplina del patto di stabilità interno, essendo comunque tenuti a rispettare i limiti posti all'"incremento sostenibile" della spesa corrente[56].

Una distinta procedura di stabilizzazione è prevista per i rapporti di lavoro flessibile diversi da quelli a tempo determinato e dai rapporti di co.co.co., sempre che i loro titolari abbiano maturato un'esperienza professionale, presso la stessa Amministrazione, di durata non inferiore a tre anni, anche non continuativi, alla data di entrata in vigore della legge[57].

Ancora, i Comuni potranno godere di finanziamenti statali per stabilizzare o, a seconda dei casi, per assumere a tempo determinato il personale precario utilizzato "a convenzione", già impiegato in lavori socialmente utili[58].

E' comunque escluso dalle procedure di stabilizzazione il personale di diretta collaborazione degli organi politici (a tutti i livelli di Governo), nonché il personale a contratto che svolge compiti di insegnamento e di ricerca nelle università e negli Enti di ricerca.

Procedure particolari sono previste per la stabilizzazione dei volontari delle Forze Armate (mediante trasferimento nei ruoli delle forze di Polizia) e del personale dei Vigili del fuoco; del personale appartenente a Poste italiane S.p.A. e all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A., comandato presso altre Amministrazioni; del personale selezionato dal Ministero

---

[54] Modalità applicative delle norme di cui si parla sono state dettate dal Dipartimento della funzione pubblica con la circolare 18 aprile 2008, n. 5, "Linee di indirizzo in merito all'interpretazione ed all'applicazione dell'art. 3, commi da 90 a 95 e comma 106, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008)".

[55] Ciò potrebbe richiedere che i bandi di concorso, per poter soddisfare le aspettative degli interessati alla stabilizzazione, riguardino un elevato numero di posti, al momento inesistenti nei ruoli delle amministrazioni. Donde il rischio di consistenti ampliamenti delle piante organiche.

[56] Nelle more delle procedure di stabilizzazione, le Amministrazioni continueranno ad avvalersi dei lavoratori interessati, i cui contratti restano prorogati fino all'esaurimento delle procedure medesime. Si tratta, in pratica, di una "stabilizzazione provvisoria", oggetto di un preciso diritto soggettivo degli interessati.

[57] E' previsto che un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (su proposta del Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, previo confronto con le organizzazioni sindacali) definisca, entro il marzo 2008, i requisiti per la stabilizzazione, i criteri di selezione e le modalità di valutazione. All'esito positivo della valutazione, gli interessati vengono assimilati al personale a tempo determinato avente titolo alla stabilizzazione.

[58] Art. 2, commi 550-552, l. n. 244/2007.

dell'ambiente e destinato a Regioni ed Enti locali, nonché alle agenzie regionali per l'ambiente, per l'attuazione di taluni programmi comunitari; di personale delle Regioni, degli Enti locali e del servizio sanitario nazionale, subordinatamente al rispetto delle regole del Patto di stabilità interno e del Patto di stabilità sanitario, nonché di altri parametri a presidio della sana gestione degli Enti.

Un giudizio circa la congruità delle risorse finanziarie destinate alle stabilizzazioni (20 milioni annui a partire dal 2008, oltre a stanziamenti per specifiche Amministrazioni ed Enti) non può che essere subordinato alla verifica del numero dei beneficiari, dei livelli o delle qualifiche in cui essi verranno inquadrati, delle retribuzioni di accesso a tali livelli e qualifiche, dei contratti collettivi di volta in volta ad essi applicabili. Si tratta di un'analisi che avrebbe dovuto precedere l'approvazione della complessa normativa e che, invece, è mancato. Si rende, perciò, necessario che il Dipartimento della funzione pubblica e il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato effettuino un accurato monitoraggio sull'attuazione della disciplina, considerato che sussistono incertezze persino sul numero dei potenziali beneficiari delle procedure di stabilizzazione.

Valutazioni orientative stimano, comunque, che le stabilizzazioni previste dalle leggi finanziarie 2007 e 2008 coinvolgeranno, complessivamente, non meno di 180.000 persone (la metà delle quali per effetto della legge finanziaria 2008). Si tratta, peraltro, di una stima approssimativa, considerato che le collaborazioni coordinate e continuative – cui si deve una quota piuttosto ampia di precariato – non sono classificate, a fini statistici, come unità di lavoro. Peraltro, le complicazioni e le incertezze presenti nella disciplina delle stabilizzazioni – accresciute dalle differenti caratteristiche delle stabilizzazioni regolate dalla legge finanziaria 2008 rispetto a quelle previste dalla legge finanziaria 2007 – costringeranno le Amministrazioni ad investire in tali procedure risorse consistenti (a parte quelle necessarie a sostenere il probabile contenzioso cui daranno luogo le richiamate incertezze interpretative), finora non calcolate.

Al riguardo, i dati del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, riportati dal Conto annuale del personale (tavola 8.9), espongono che, al 2006, i dipendenti a tempo determinato in servizio nelle pubbliche Amministrazioni ammontavano a 127.500 unità circa (per lo più concentrate nel SSN, con 34.600 unità, e nel comparto Regioni-autonomie locali, con circa 44.000 unità, che superano le 50.000 se si considerano le Regioni a statuto speciale), mentre il numero dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa ammontava a oltre 89.400 (per lo più concentrati nei comparti Regioni-autonomie locali, con 43.750 contratti, nel

comparto delle università, con 26.130 contratti, e nel SSN, con 13.900 contratti); a queste due categorie vanno aggiunti i titolari di contratti di formazione e lavoro (circa 6.300), i lavoratori a rapporto di lavoro interinale (circa 10.000) e i lavoratori socialmente utili (circa 30.600). Peraltro, non tutto il personale con contratto a tempo determinato o con contratto di co.co.co. è investito dalle procedure di stabilizzazione (non lo sono, ad esempio, i consulenti e, in genere, gli appartenenti ad uffici di diretta collaborazione degli organi di vertice politico); inoltre, i requisiti per accedere alla stabilizzazione variano a seconda delle diverse categorie e, d'altro canto, la stabilizzazione avviene a domanda degli interessati. Ciò determina una relativa incertezza sull'entità dei precari che hanno titolo alla stabilizzazione e, quindi, sulla spesa a questa connessa.

In ogni caso, le stabilizzazioni, una volta completate, avranno l'effetto di colmare i ruoli organici delle Amministrazioni, che non potranno disporre, per molti anni, di alcun margine per effettuare nuove assunzioni (a meno di ampliare gli organici e, quindi, la spesa per il personale). Inoltre, considerata la complessità delle procedure di stabilizzazione, le Amministrazioni dovranno dedicare ad esse risorse consistenti (finora non calcolate e, comunque, in controtendenza rispetto all'obbligo di riduzione del personale addetto alle "strutture di supporto": v. il cap. VII, "L'organizzazione", par. 3.), che dovranno essere distolte dall'attività di servizio ai cittadini.

Sulla disciplina delle stabilizzazioni sono state proposte, sotto vari profili, questioni di legittimità costituzionale.

10.2. Le procedure di mobilità del personale hanno sempre rappresentato un aspetto fra i più critici nella gestione delle Amministrazioni italiane. Secondo i dati forniti dall'annuale "Relazione sullo stato della Pubblica Amministrazione", il personale che, nel 2006, è transitato da una ad altra Amministrazione non ha raggiunto le cento unità (compresi ottantadue dipendenti che, dopo la trasformazione in ente pubblico economico dell'Agenzia del demanio, hanno optato per la conservazione del rapporto di lavoro alle dipendenze di pubbliche Amministrazioni)[59].

Di qui, l'esigenza, periodicamente avvertita, di ridisegnare gli istituti che dovrebbero agevolare la circolazione del personale fra Amministrazioni, in ragione del mutare delle loro

[59] Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della funzione pubblica, *Relazione sullo stato della Pubblica Amministrazione. Anno 2006*, Roma, 2007, cap. IV, par. 4, in "www.innovazionepa.it"

esigenze. In questa direzione, la legge finanziaria 2008 si propone di coprire il fabbisogno di personale di alcune Amministrazioni statali mediante accordi di mobilità, anche intercompartimentale, a struttura plurilaterale, vale a dire fra il Governo (il Dipartimento della funzione pubblica e il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato), le Amministrazioni "cedenti" e le Amministrazioni "riceventi", ovvero fra Amministrazioni e sindacati. La stipula di questi accordi dovrebbe essere favorita dall'assenza dei vincoli (come quelli che impedivano accordi fra Amministrazioni soggette a regole differenziate in materia di assunzioni) che, in passato, hanno sostanzialmente impedito qualunque processo di mobilità. Tali vincoli non risultano, tuttavia, espressamente aboliti, con conseguente incertezza circa la possibile portata dei futuri accordi.

Ad ogni modo, gli accordi di cui si parla dovrebbero sopperire, nel triennio 2008-2010, alle gravi carenze di personale degli uffici giudiziari (ma il Ministero della giustizia potrà ricorrere anche alla mobilità individuale e all'utilizzazione di personale in posizione di comando da altre Amministrazioni, secondo i vigenti contratti collettivi).

Allo scopo di agevolare la mobilità volontaria, viene istituita, presso il Dipartimento della funzione pubblica, la "banca dati informatica finalizzata all'incontro tra la domanda e l'offerta di mobilità" (peraltro già prevista, con carattere di facoltatività, dall'art. 9, legge n. 80/2006). La banca costituisce, ai sensi del codice dell'amministrazione digitale, una "base dati di interesse nazionale" e la sua realizzazione avverrà secondo le regole tecniche per il funzionamento del sistema pubblico di connettività[60], definite d'intesa fra lo Stato e la Conferenza unificata di cui all'art. 8 d.lgs. n. 281/1997; sempre d'intesa fra lo Stato e la Conferenza unificata dovranno essere stabilite le sue caratteristiche tecniche e le modalità di gestione. Non sembra, quindi, che la banca possa divenire operativa in tempi brevi.

Istruzioni per l'applicazione delle nuove norme in materia di mobilità sono state emanate dal Ministro per l'innovazione e le riforme nella Pubblica Amministrazione con circolare 18 aprile 2008, n. 4[61].

---

[60] ... che l'art. 2, comma 2, d.lgs. n. 42/2005 definisce come "l'insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche, per lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la diffusione del patrimonio informativo e dei dati della Pubblica Amministrazione, necessarie per assicurare l'interoperabilità di base ed evoluta e la cooperazione applicativa dei sistemi informatici e dei flussi informativi, garantendo la sicurezza, la riservatezza delle informazioni, nonché la salvaguardia e l'autonomia del patrimonio informativo di ciascuna Pubblica Amministrazione".

[61] "Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008). Linee guida ed indirizzi in materia di mobilità".

10.3. A fronte delle immissioni straordinarie nei ruoli permanenti delle Amministrazioni, il sistema ordinario di assunzioni dovrebbe essere ripristinato, nelle Amministrazioni dello Stato, a partire dall'anno 2010, quando esse potranno reclutare, previo svolgimento delle procedure di mobilità, personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente[62]. Le assunzioni saranno oggetto di un procedimento autorizzativo, culminante in un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Sempre nel 2010, ma solo "per fronteggiare indifferibili esigenze di servizio di particolare rilevanza", le Amministrazioni statali potranno procedere ad ulteriori assunzioni, nel limite di un contingente complessivo di personale corrispondente ad una spesa annua lorda di 75 milioni a regime[63].

A partire dal 2011, infine, le Amministrazioni potranno effettuare, previo esperimento delle procedure di mobilità, assunzioni a tempo indeterminato entro i limiti delle cessazioni dal servizio verificatesi nell'anno precedente[64].

Assunzioni straordinarie sono, comunque, fin d'ora autorizzate per una serie piuttosto numerosa di Amministrazioni: circa la metà Ministeri e loro agenzie[65], l'Alto commissariato per la lotta alla corruzione, Enti pubblici (Unioncamere e camere di commercio, istituti zooprofilattici, CNEL). Si tratta, sovente, di autorizzazioni all'assunzione di soggetti riconosciuti "idonei" in precedenti concorsi[66], dando luogo ad un'operazione di reclutamento che prevale sull'utilità di realizzare nuove selezioni fondate sul merito (analoga osservazione va fatta per la norma della legge finanziaria 2008 che proroga a tre anni dalla data di pubblicazione

---

[62] Art. 3, comma 102, l. n. 244/2007.

[63] Art. 3, comma 104, l. n. 244/2007. Il procedimento autorizzativo è, però, diverso da quello di cui s'è detto in precedenza, poiché le Amministrazioni dovranno dimostrare la coerenza delle assunzioni con "gli obiettivi di riforma organizzativa e riqualificazione funzionale" delle stesse Amministrazioni; per il che, le richieste di autorizzazione ad assumere dovranno essere corredate da una "relazione illustrativa delle iniziative di riordino e riqualificazione, adottate o in corso, finalizzate alla definizione di modelli organizzativi rispondenti ai principi di semplificazione e di funzionalità rispetto ai compiti e ai programmi, con specifico riferimento, eventualmente, anche a nuove funzioni e qualificati servizi da fornire all'utenza". Le richieste saranno sottoposte al Consiglio dei Ministri, previa istruttoria del Dipartimento della funzione pubblica e del Ministero dell'economia, "diretta a riscontrare le effettive esigenze di reperimento di nuovo personale e l'impraticabilità di soluzioni alternative collegate a procedure di mobilità o all'adozione di misure di razionalizzazione interna".

[64] Art. 3, comma 105, l. n. 244/2007.

[65] ... dal Ministero dell'interno al Ministero degli affari esteri; dal Ministero del lavoro (con riguardo agli ispettori del lavoro), al Ministero per i beni e le attività culturali, al Ministero delle politiche agricole; dal Ministero della difesa (con riguardo alle assunzioni nelle forze armate) al Ministero della giustizia (v. *infra*, nel testo), alle agenzie fiscali e all'Apat.

[66] Art. 1, commi 345 e 346, l. n. 244/2007.

l'efficacia delle graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le pubbliche Amministrazioni, salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali[67]). Altre disposizioni riguardano assunzioni di personale civile già alle dipendenze di organismi militari della Comunità atlantica e assunzioni nel ruolo degli educatori professionali del Ministero della giustizia. Nel Ministero dell'economia e delle finanze è consentito il conferimento (eventualmente ad esterni) di quattro incarichi dirigenziali, in aggiunta a quelli previsti in organico, al fine di potenziare il contrasto all'evasione fiscale e l'azione di monitoraggio della spesa pubblica.

Le assunzioni di personale a tempo pieno dovranno essere precedute, in ogni caso, dalla trasformazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti a tempo parziale che ne abbiano fatto richiesta[68].

10.4. Le nuove misure di stabilizzazione del personale, dopo quelle adottate dalla legge finanziaria 2007, hanno costituito l'occasione per riordinare l'assetto che, a partire dal 1993 e, poi, nel 1998, era stato dato alla materia dei contratti di lavoro flessibile nelle pubbliche Amministrazioni[69]. Questa disciplina consentiva ai datori di lavoro pubblico di utilizzare – nella logica della loro equiparazione ai datori di lavoro privati – tutte le forme di flessibilità previste dal codice civile e dalle leggi sul lavoro nell'impresa.

Nel 2006[70], per contenere l'incremento della spesa dovuto al diffondersi di questi contratti (e impedire alle Amministrazioni di aggirare il blocco delle assunzioni a tempo indeterminato), la loro stipula era stata subordinata a tre condizioni: l'esistenza di esigenze "temporanee ed eccezionali"; l'avvenuto esperimento di procedure per ricoprire posti vacanti con personale già dipendente da pubbliche Amministrazioni; la previa valutazione dell'opportunità di attivare contratti di somministrazione con agenzie per il lavoro[71], ovvero di esternalizzare o appaltare servizi.

Ora, la legge finanziaria 2008 ha ulteriormente ridimensionato la possibilità di ricorrere a contratti di lavoro flessibile.

---

[67] Art. 3, comma 87, l. n. 244/2007, che inserisce il comma 5-*ter* nell'art. 35 d.lgs. n. 165/2001.
[68] Art. 1, comma 359, l. n. 244/2007.
[69] Art. 36 d.lgs. n. 29/1993; poi, art. 22 d.lgs. 80/1998; quindi, art. 36 d.lgs. n. 165/2001.
[70] DL n. 4/2006 (convertito dalla l. n. 80/2006), il cui art. 4, comma 2, introdusse il comma 1-*bis* nell'art. 36 d.lgs. n. 165/2001.
[71] Ex art. 4, comma 1, lett. *a)*, d.lgs. n. 276/2003.

La nuova disciplina si ispira a quattro principi. Anzitutto, le assunzioni con contratti di lavoro flessibile costituiscono una misura di carattere eccezionale, poiché "le pubbliche Amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato". In secondo luogo, le Amministrazioni "non possono avvalersi delle forme contrattuali di lavoro flessibile previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa se non per esigenze stagionali o per periodi non superiori a tre mesi, fatte salve le sostituzioni per maternità" (che sono ammesse – non è chiaro il perché – soltanto nelle Regioni e negli Enti locali). In terzo luogo, alla scadenza di un contratto di lavoro flessibile, è vietato alle Amministrazioni di utilizzare il medesimo lavoratore con altra tipologia contrattuale. Infine, le esigenze temporanee ed eccezionali debbono essere fronteggiate mediante l'assegnazione temporanea (per un periodo non superiore a sei mesi, non rinnovabile) di personale di altre Amministrazioni[72].

Le situazioni e i presupposti che legittimano la stipula di contratti di lavoro flessibile sono stati rideterminati in base alla circostanza che tali contratti sono stati utilizzati, nell'arco di un decennio, anche per eludere – come accennato – il blocco delle assunzioni e si sono, perciò, trasformati in una fonte di lavoro precario e di lunga durata. Donde il disfavore per la loro ammissibilità e il criterio di tipo "casistico" (per specie di Amministrazioni o di dipendenti) seguito dal legislatore per circoscrivere le situazioni in cui essi potranno essere, d'ora in avanti, legittimamente stipulati.

Vi sono, nondimeno, alcune Amministrazioni specificamente (e, a volte, nominalmente) autorizzate a stipulare o a rinnovare contratti a tempo determinato: gli Enti locali non sottoposti al Patto di stabilità interno e quelli che, comunque, abbiano una dotazione organica non superiore a quindici unità, il parco nazionale dell'arcipelago della Maddalena e gli Enti gestori di aree marine protette; gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale, in relazione al personale medico (ma "con esclusivo riferimento alle figure infungibili"), al personale infermieristico e al personale di supporto ("limitatamente ai casi in cui ricorrano urgenti e indifferibili esigenze correlate alla erogazione dei Livelli essenziali di assistenza"), compatibilmente con i vincoli del "Patto di stabilità sanitario" recepito dalla legge finanziaria 2007[73]; la Croce rossa[74]. L'Agenzia

[72] Ha valore di chiusura la regola per cui i contratti flessibili in atto non possono essere rinnovati. E' anche stabilito che, qualora la violazione delle norme sull'utilizzo dei contratti di lavoro flessibile sia dovuta a dolo o colpa grave, le Amministrazioni hanno l'obbligo di rivalersi nei confronti dei dirigenti responsabili. Inoltre, le Amministrazioni nelle quali si siano verificate le violazioni non possono effettuare assunzioni ad alcun titolo per il triennio successivo.

[73] Art. 1, comma 565, l. n. 296/2006.

[74] Art. 2, comma 366, l. n. 244/2007.

delle dogane e l'Agenzia delle entrate sono autorizzate a stipulare contratti di formazione e lavoro anche in deroga all'art. 36 d.lgs. n. 165/2001[75].

Ancora, contratti di lavoro flessibile sono consentiti alle Amministrazioni i cui programmi o attività siano finanziati (o cofinanziati) dall'Unione europea e dal Fondo per le aree sottoutilizzate (che eroga ausili finanziari a sostegno dei comparti produttivi); alle università e agli Enti di ricerca, per lo svolgimento di progetti di ricerca e innovazione tecnologica i cui oneri non risultino a carico dei loro bilanci o di quello dello Stato; agli enti del Servizio Sanitario Nazionale, per la realizzazione di programmi di ricerca dotati di finanziamenti pubblici *ad hoc*, nonché di progetti di ricerca finanziati a carico dell'Unione Europea o di privati[76].

Contratti di lavoro flessibile sono pure previsti a favore di personale che non può godere della stabilizzazione (per mancanza di requisiti, per non aver superato la selezione o per insufficienza di risorse disponibili nei bilanci delle Amministrazioni). Così, è stabilito, da una parte, che i contratti di formazione e lavoro non convertiti entro il 31 dicembre 2007 siano prorogati al 31 dicembre 2008; dall'altra che, nel triennio 2007-2009, il sessanta per cento dei posti disponibili per assunzioni a tempo determinato venga riservato – previo espletamento di "prove selettive" – a personale con contratto di collaborazione coordinata e continuativa (co.co.co.), che abbia prestato almeno un anno di servizio, anche in maniera saltuaria[77].

Pure con riguardo alle norme fin qui illustrate si rende necessario un attento monitoraggio della spesa che deriverà dalla loro attuazione.

Sono previste, infine, due deroghe alle limitazioni imposte dalla nuova disciplina alla stipula di contratti di lavoro flessibile. La prima è quella per cui, a partire dal 2008, le Amministrazioni dello Stato, le agenzie, gli Enti non economici (compresi gli enti di ricerca) e le università possono avvalersi di personale a tempo determinato o "a convenzione"[78], ovvero di personale a contratto di co.co.co., nel limite del trentacinque per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2003.

---

[75] Art. 1, comma 345, l. n. 244/2007.

[76] Sono, quindi, le forme di finanziamento a condizionare la legittimità dei contratti. A sua volta, il finanziamento deve essere costituito da fondi che non gravano sul bilancio statale o di altri enti, con le sole eccezioni del Fondo per le aree sottoutilizzate, gestito dal Ministero dello sviluppo economico, e dei fondi statali destinati a specifici programmi di ricerca sanitaria.

[77] La legge nulla dice della sorte di coloro che non siano stati assunti a tempo determinato entro la fine del 2009 o che non abbiano superato la selezione di accesso. A rigore, il loro rapporto con l'Amministrazione dovrebbe cessare *ex lege*, essendo venute meno le condizioni normative della proroga.

[78] Si tratta delle convenzioni con società di capitale, cooperative di produzione e lavoro e consorzi di artigiani, ai sensi dell'art. 10, comma 3, d.lgs. n. 468/1997, sulla disciplina dei lavori socialmente utili.

La seconda deroga riguarda l'utilizzazione dei "lavoratori socialmente utili". Com'è noto, la prestazione di lavori socialmente utili non dà luogo ad un servizio prestato con rapporto d'impiego, avendo una matrice di natura assistenziale, sebbene comporti l'applicazione di alcuni tipici istituti lavoristici. Nella realtà, si tratta di una forma di lavoro che si è aggiunta alle altre opportunità di cui dispongono le Amministrazioni per sopperire alle loro carenze di personale, e la legge finanziaria 2008 conferma che le Amministrazioni sono autorizzate ad avvalersi di questi lavoratori anche in deroga ai vincoli legislativi in materia di assunzioni e di spesa[79].

Linee di indirizzo in merito alla stipula di contratti di lavoro a tempo determinato nelle pubbliche Amministrazioni, a seguito delle modifiche introdotte dalla legge finanziaria 2008 all'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001, sono contenute nella circolare del Dipartimento della funzione pubblica 19 marzo 2008, n. 3[80].

[79] Da segnalare, altresì, che l'art. 36, comma 1-*ter* (introdotto dall'art. 4, comma 2, DL n. 4/2006, convertito dalla l. n. 80/2006), richiede alle Amministrazioni di comunicare al Dipartimento della funzione pubblica e al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato le convenzioni concernenti l'utilizzo dei lavoratori socialmente utili.
[80] G.U., serie gen., 19 maggio 2008, n. 116.

PAGINA BIANCA

Tavole

Tavola 8.1

SPESE DEL BILANCIO DELLO STATO - SERIE STORICA 1997-2007
SPESE PER IL PERSONALE STATALE
(milioni di euro, valori correnti)

	COMPETENZA							RESIDUI ANNI PRECEDENTI								CASSA		RIEPILOGO			
	PREVISIONI DEFINITIVE	IMPEGNI LORDI				ECONOMIE (+) o MAGGIORI SPESE (-)	RESIDUI	INIZIALI			PAGAMENTI	FINALI			ECONOMIE (+) o MAGGIORI SPESE (-)	AUTORIZZ. CASSA	PAGAMENTI	RESIDUI FINALI (comp. + anni prec.)			ECONOMIE (+) o MAGGIORI SPESE (-)
			EFFETTIVI																		
		TOTALE	Residui stanz. nuova form. (Lett. F)	Residui propri nuova form. (Lett. C)	Pagamenti		(Lett. F + C)	TOTALE	Lett. F	Lett. C		TOTALE	Lett. F	Lett. C				TOTALE	Lett. F	Lett. C	
	a	b = c + d + e	c	d	e	f = a - b	g = c + d	h = i + l	i	l	m	n = o + p	o	p	q = h-(m+n)	r	s = e + m	t = u + v	u = c + o	v = d + p	z = f + q
	SPESE PER IL PERSONALE STATALE - dati in migliaia di euro																				
1997	63.395.754	58.526.677	262.771	869.384	57.394.523	4.869.077	1.132.155	4.512.074	712.104	3.799.969	2.920.984	361.321	2.091	359.230	1.229.769	67.598.412	60.315.507	1.493.475	264.861	1.228.614	6.098.846
1998	64.956.044	60.850.758	6.196	857.940	59.986.623	4.105.286	864.135	1.493.729	264.861	1.228.868	3.730.373	312.381	387	311.994	-2.549.025	65.575.153	63.716.996	1.176.516	6.582	1.169.934	1.556.262
1999	68.616.452	67.055.302	461.541	5.588.023	61.005.739	1.561.149	6.049.563	1.178.029	6.582	1.171.447	2.593.379	325.893	82	325.811	-1.741.242	67.500.345	63.599.118	6.375.456	461.623	5.913.834	-180.093
2000	70.989.245	66.517.568	744.589	1.989.871	63.783.108	4.471.676	2.734.460	2.677.319	497.374	2.179.946	4.243.236	672.250	1.140	671.111	-2.238.167	71.561.889	68.026.344	2.662.121	1.140	2.660.981	2.233.510
2001	71.365.804	72.364.629	536.618	1.747.277	70.080.734	-998.825	2.283.895	3.653.840	745.839	2.908.001	4.845.092	1.096.166	4.629	1.091.538	-2.287.418	72.729.714	74.925.826	2.843.443	4.629	2.838.815	-3.286.243
2002	76.404.315	74.696.835	2.248.232	1.966.004	70.482.599	1.707.481	4.214.235	4.221.074	433.647	3.787.428	3.261.344	1.184.208	23.818	1.160.389	-224.478	77.492.027	73.743.943	3.150.211	23.818	3.126.393	1.483.003
2003	80.197.298	80.691.132	1.729.214	1.738.833	77.223.084	-493.834	3.468.047	6.655.081	1.478.143	5.176.939	3.492.241	964.630	46.953	917.677	2.198.210	81.036.977	80.715.326	2.703.463	46.953	2.656.510	1.704.376
2004	83.535.066	83.105.232	2.928.160	1.716.657	78.460.416	429.833	4.644.817	4.561.245	1.776.167	2.785.078	2.249.438	671.646	1.712	669.934	1.640.161	84.893.534	80.709.853	2.388.303	1.712	2.386.591	2.069.994
2005	86.641.114	85.609.013	3.907.247	946.441	80.755.325	1.032.101	4.853.688	5.403.673	2.914.372	2.489.301	2.299.055	2.392.893	1.724.467	668.426	711.725	87.357.287	83.054.381	3.339.334	1.724.467	1.614.867	1.743.826
2006	89.790.042	98.326.881	2.019.713	6.641.161	89.666.007	-8.536.838	8.660.874	7.337.403	5.647.544	1.689.859	1.513.872	466.880	112.040	354.840	5.356.651	90.467.210	91.179.879	7.108.041	112.040	6.996.001	-3.180.188
2007	91.591.051	89.607.185	3.316.626	1.057.924	85.232.635	1.983.866	4.374.550	3.337.624	2.128.687	1.208.937	1.194.922	853.664	476.090	377.574	1.289.039	92.315.174	86.427.556	1.911.588	476.090	1.435.498	3.272.905
	SPESE PER IL PERSONALE STATALE - variazione percentuale su anno precedente																				
1997	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
1998	2,46	3,97	-97,64	-1,32	4,52	-15,69	-23,67	-66,89	-62,81	-67,66	27,71	-13,54	-81,51	-13,15	-307,28	-2,99	5,64	-21,22	-97,51	-4,78	-74,48
1999	5,64	10,20	7349,56	551,33	1,70	-61,97	600,07	-21,13	-97,51	-4,67	-30,48	4,33	-78,81	4,43	-31,69	2,94	-0,19	441,89	6913,28	405,48	-111,57
2000	3,46	-0,80	61,33	-64,39	4,55	186,43	-54,80	127,27	7456,43	86,09	63,62	106,28	1291,16	105,98	28,54	6,02	6,96	-58,24	-99,75	-55,00	-1340,20
2001	0,53	8,79	-27,93	-12,19	9,87	-122,34	-16,48	36,47	49,96	33,40	14,18	63,06	306,16	62,65	2,20	1,63	10,14	6,81	306,16	6,68	-247,13
2002	7,06	3,22	318,96	12,52	0,57	-270,95	84,52	15,52	-41,86	30,24	-32,69	8,03	414,58	6,31	-90,19	6,55	-1,58	10,79	414,58	10,13	-145,13
2003	4,96	8,02	-23,09	-11,55	9,56	-128,92	-17,71	57,66	240,86	36,69	7,08	-18,54	97,13	-20,92	-1079,26	4,57	9,45	-14,18	97,13	-15,03	14,93
2004	4,16	2,99	59,33	-1,28	1,60	-187,04	33,93	-31,46	20,16	-46,20	-35,59	-30,37	-96,35	-27,00	-25,39	4,76	-0,01	-11,66	-96,35	-10,16	21,45
2005	3,72	3,01	33,44	-44,87	2,92	140,12	4,50	18,47	64,08	-10,62	2,21	256,27	100623,46	-0,23	-56,61	2,90	2,90	39,82	100623,46	-32,34	-15,76
2006	3,63	14,86	-48,31	601,70	11,03	-927,13	78,44	35,79	93,78	-32,12	-34,15	-80,49	-93,50	-46,91	652,63	3,56	9,78	112,86	-93,50	333,22	-282,37
2007	2,01	-8,87	64,21	-84,07	-4,94	-123,24	-49,49	-54,51	-62,31	-28,46	-21,07	82,84	324,93	6,41	-75,94	2,04	-5,21	-73,11	324,93	-79,48	-202,92

N.B.: Per gli anni dal 1997 al 1999 sono stati considerati i dati della categoria II per intero; per il 2000 e il 2001, gli importi sono organizzati secondo la nuova classificazione (SEC'95) e, per presentare un dato omogeneo al passato, si è considerata la categoria I (al netto della voce "contributi sociali figurativi") cui sono state sommate la categoria III (IRAP) e la sottocategoria relativa alle missioni della categoria II (consumi intermedi).

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

Tavola 8.2

Oneri derivanti dai CCNL sottoscritti nel periodo gennaio 2007 - aprile 2008

(importi in milioni)

	Stipula	Cat.	Biennio contratt.	Consist.	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2007 Cassa	2008 Cassa
Segretari comunali	mar.08	SC	2002-03	5.535	*10,82*	*25,03*	**25,03**	*25,03*	*25,03*	*25,03*	*25,03*		161,01
Area VII	mar.08	D	2002-03	405	*0,95*	*2,34*	**2,34**	*2,34*	*2,34*	*2,34*	*2,34*		14,98
Enti vari[1]		ND/D	2002-03	1.114	*1,49*	*3,43*	**3,43**	*3,43*	*3,43*	*3,43*	*3,43*	18,64	3,43
Area II	mag.07	D	2004-05	11.116			*20,59*	*45,34*	**55,04**	*55,04*	55,04	176,00	55,04
Segretari comunali	mar.08	SC	2004-05	4.801			*7,73*	*16,88*	**20,59**	*20,59*	*20,59*		86,38
Area VII	mar.08	D	2004-05	436			*0,87*	*1,91*	**2,32**	*2,32*	*2,32*		9,74
Enti vari[2]		ND/D	2004-05	1.208			*1,27*	*2,81*	**3,37**	*3,37*	*3,37*	10,25	3,95
Ministeri[3]	set.07	ND	2006-07	191.796					*28,03*	*143,78*	**322,09**	171,81	322,09
Enti pubblici non econ.[3]	set.07	ND	2006-07	59.860					*11,20*	*56,01*	**124,92**	67,21	124,92
Polizia[3]	nov.07	ND	2006-07	325.277					*49,78*	*326,58*	**720,58**	376,35	720,58
FF.AA.[3]	nov.07	ND	2006-07	121.440					*19,94*	*121,50*	**267,88**	141,44	267,88
VV.FF.	dic.07	ND	2006-07	34.685					*5,31*	*28,75*	**63,86**	34,05	63,86
VV.FF.	dic.07	D	2006-07	680					0,16	1,04	**2,31**	1,20	2,31
Scuola	dic.07	ND	2006-07	1.144.181					547,57	1.270,47	**2.278,87**		4.096,90
Scuola coda	apr.08	ND	2006-07	1.144.181						*959,88*	**354,10**		1.313,99
Agenzie fiscali	apr.08	ND	2006-07	57.537					9,62	110,89	**119,66**		240,17
Ssn	apr.08	ND	2006-07	574.782					85,04	972,58	**1.057,64**		2.115,26
Autonomie locali[4]	apr.08	ND	2006-07	554.394					*71,39*	*825,07*	**1.043,27** [4]		1.939,73
VV.FF. (coda)[5]	apr.08	ND	2006-07	34.685						*35,33*	**21,51** [5]		56,83
VV.FF. (coda)[6]	apr.08	D	2006-07	680						*1,28*	**0,81** [6]		2,10
TOTALE					**13,27**	**30,80**	**61,25**	**97,74**	**940,15**	**4.965,29**	**6.489,63**	**996,96**	**11.601,16**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti.

Avvertenza: I valori in neretto indicano gli importi a regime.

Legenda: ND: personale non dirigente; D: personale dirigente; SC: segretari comunali; CP: carriera prefettizia; CD: carriera diplomatica.

[1] Personale dirigente e personale non dirigente dell'Enac e personale dirigente dell'Enea.

[2] Personale dirigente e personale non dirigente dell'Enac, personale dirigente dell'Enea e personale non dirigente dell'Unioncamere.

[3] Escluse le somme corrisposte in base all'art. 15 del d.l. n. 159/2007 per anticipi sugli incrementi del biennio.

[4] Il valore a regime tiene conto dell'incremento delle risorse per la contrattazione integrativa.

[5] Il valore a regime include 9,6 mln *una tantum*.

[6] Il valore a regime include 0,39 mln *una tantum*.

Tavola 8.3

Redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni Pubbliche e retribuzioni lorde pro-capite - Anni 1997-2007 (in milioni di euro)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Amministrazioni centrali											
Redditi da lavoro dipendente	67.620	65.228	66.868	69.895	73.505	77.098	82.535	83.682	87.996	89.490	94.448
- *Retribuzioni lorde*	43.912	43.446	44.202	46.565	49.533	51.875	55.186	56.344	59.527	60.608	64.191
- *Contributi sociali a carico del datore di lavoro*	23.708	21.782	22.666	23.330	23.972	25.223	27.349	27.338	28.469	28.882	30.257
Unità di lavoro (migliaia di unità)	1.946,0	1.923,1	1.925,2	1.975,4	2.019,2	2.035,4	2.048,4	2.039,1	2.051,1	2.049,3	2.051,9
Redditi da lavoro pro-capite (in euro)	34.748	33.918	34.733	35.383	36.403	37.879	40.292	41.039	42.902	43.669	46.030
Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)	22.565	22.592	22.960	23.572	24.531	25.486	26.941	27.632	29.022	29.575	31.284
Amministrazioni locali											
Redditi da lavoro dipendente	50.300	48.151	49.755	51.863	55.184	57.542	58.880	63.073	65.386	69.928	67.060
- *Retribuzioni lorde*	36.403	35.995	37.569	39.041	41.629	43.309	44.408	47.763	49.558	53.165	50.913
- *Contributi sociali a carico del datore di lavoro*	13.897	12.156	12.186	12.822	13.555	14.233	14.472	15.310	15.828	16.763	16.147
Unità di lavoro (migliaia di unità)	1.501,9	1.502,0	1.503,8	1.492,7	1.492,2	1.502,1	1.511,1	1.517,0	1.522,3	1.527,3	1.522,9
Redditi da lavoro pro-capite (in euro)	33.491	32.058	33.086	34.744	36.982	38.308	38.965	41.577	42.952	45.785	44.034
Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)	24.238	23.965	24.983	26.155	27.898	28.832	29.388	31.485	32.555	34.810	33.432
Enti di previdenza											
Redditi da lavoro dipendente	2.491	2.361	2.293	2.548	2.958	2.981	3.334	3.111	3.160	3.471	3.137
- *Retribuzioni lorde*	1.489	1.465	1.401	1.596	1.748	1.857	2.046	1.983	2.032	2.262	2.004
- *Contributi sociali a carico del datore di lavoro*	1.002	896	892	952	1.210	1.124	1.288	1.128	1.128	1.209	1.133
Unità di lavoro (migliaia di unità)	56,4	55,5	55,4	56,5	57,7	57,2	59,0	58,4	57,7	56,7	55,8
Redditi da lavoro pro-capite (in euro)	44.167	42.541	41.390	45.097	51.265	52.115	56.508	53.271	54.766	61.217	56.219
Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)	26.401	26.396	25.289	28.248	30.295	32.465	34.678	33.955	35.217	39.894	35.914
Totale Amministrazioni pubbliche											
Redditi da lavoro dipendente	120.411	115.740	118.916	124.306	131.647	137.621	144.749	149.866	156.542	162.889	164.645
- *Retribuzioni lorde*	81.804	80.906	83.172	87.202	92.910	97.041	101.640	106.090	111.117	116.035	117.108
- *Contributi sociali a carico del datore di lavoro*	38.607	34.834	35.744	37.104	38.737	40.580	43.109	43.776	45.425	46.854	47.537
Unità di lavoro (migliaia di unità)	3.504,3	3.480,6	3.484,4	3.524,6	3.569,1	3.594,7	3.618,5	3.614,5	3.631,1	3.633,3	3.630,6
Redditi da lavoro pro-capite (in euro)	34.361	33.253	34.128	35.268	36.885	38.284	40.002	41.462	43.111	44.832	45.349
Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)	23.344	23.245	23.870	24.741	26.032	26.996	28.089	29.351	30.601	31.937	32.256

Fonte: Istat - Conti economici delle amministrazioni pubbliche (anni 1980-2007) - Statistiche in breve del 18 giugno 2008 - Tavola 29.

Redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni Pubbliche e retribuzioni lorde pro-capite - Anni 1997-2007 (variazioni percentuali)

Tavola 8.4

	1998/1997	1999/1998	2000/1999	2001/2000	2002/2001	2003/2002	2004/2003	2005/2004	2006/2005	2007/2006	2007/1997	2007/2001
Amministrazioni centrali												
Redditi da lavoro dipendente	-3,54	2,51	4,53	5,16	4,89	7,05	1,39	5,16	1,70	5,54	39,67	28,49
- Retribuzioni lorde	*-1,06*	*1,74*	*5,35*	*6,37*	*4,73*	*6,38*	*2,10*	*5,65*	*1,82*	*5,91*	46,18	29,59
- Contributi sociali a carico del datore di lavoro	*-8,12*	*4,06*	*2,93*	*2,75*	*5,22*	*8,43*	*-0,04*	*4,14*	*1,45*	*4,76*	27,62	26,22
Unità di lavoro (migliaia di unità)	-1,18	0,11	2,61	2,22	0,80	0,64	-0,45	0,59	-0,09	0,13	5,44	1,62
Redditi da lavoro pro-capite (in euro)	-2,39	2,40	1,87	2,88	4,05	6,37	1,85	4,54	1,79	5,41	32,47	26,44
Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)	0,12	1,63	2,67	4,07	3,89	5,71	2,56	5,03	1,91	5,78	38,64	27,53
Amministrazioni locali												
Redditi da lavoro dipendente	-4,27	3,33	4,24	6,40	4,27	2,33	7,12	3,67	6,95	-4,10	33,32	21,52
- Retribuzioni lorde	*-1,12*	*4,37*	*3,92*	*6,63*	*4,04*	*2,54*	*7,55*	*3,76*	*7,28*	*-4,24*	39,86	22,30
- Contributi sociali a carico del datore di lavoro	*-12,53*	*0,25*	*5,22*	*5,72*	*5,00*	*1,68*	*5,79*	*3,38*	*5,91*	*-3,67*	16,19	19,12
Unità di lavoro (migliaia di unità)	0,01	0,12	-0,74	-0,03	0,66	0,60	0,39	0,35	0,33	-0,29	1,40	2,06
Redditi da lavoro pro-capite (in euro)	-4,28	3,21	5,01	6,44	3,59	1,72	6,70	3,31	6,60	-3,82	31,48	19,07
Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)	-1,13	4,25	4,69	6,66	3,35	1,93	7,14	3,40	6,93	-3,96	37,93	19,84
Enti di previdenza												
Redditi da lavoro dipendente	-5,22	-2,88	11,12	16,09	0,78	11,84	-6,69	1,58	9,84	-9,62	25,93	6,05
- Retribuzioni lorde	*-1,61*	*-4,37*	*13,92*	*9,52*	*6,24*	*10,18*	*-3,08*	*2,47*	*11,32*	*-11,41*	34,59	14,65
- Contributi sociali a carico del datore di lavoro	*-10,58*	*-0,45*	*6,73*	*27,10*	*-7,11*	*14,59*	*-12,42*	*0,00*	*7,18*	*-6,29*	13,07	-6,36
Unità di lavoro (migliaia di unità)	-1,60	-0,18	1,99	2,12	-0,87	3,15	-1,02	-1,20	-1,73	-1,59	-1,06	-3,29
Redditi da lavoro pro-capite (in euro)	-3,68	-2,70	8,96	13,68	1,66	8,43	-5,73	2,81	11,78	-8,16	27,29	9,66
Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)	-0,02	-4,20	11,70	7,25	7,16	6,82	-2,08	3,71	13,28	-9,98	36,03	18,55
Totale Amministrazioni pubbliche												
Redditi da lavoro dipendente	-3,88	2,74	4,53	5,91	4,54	5,18	3,54	4,45	4,05	1,08	36,74	25,07
- Retribuzioni lorde	*-1,10*	*2,80*	*4,85*	*6,55*	*4,45*	*4,74*	*4,38*	*4,74*	*4,43*	*0,92*	43,16	26,04
- Contributi sociali a carico del datore di lavoro	*-9,77*	*2,61*	*3,80*	*4,40*	*4,76*	*6,23*	*1,55*	*3,77*	*3,15*	*1,46*	23,13	22,72
Unità di lavoro (migliaia di unità)	-0,68	0,11	1,15	1,26	0,72	0,66	-0,11	0,46	0,06	-0,07	3,60	1,72
Redditi da lavoro pro-capite (in euro)	-3,22	2,63	3,34	4,59	3,79	4,49	3,65	3,98	3,99	1,15	31,98	22,95
Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)	-0,42	2,69	3,65	5,22	3,70	4,05	4,49	4,26	4,36	1,00	38,18	23,91

Fonte: Istat - Conti economici delle amministrazioni pubbliche (anni 1980-2007) - Statistiche in breve del 18 giugno 2008 - Tavola 29.

Tavola 8.5

DIPENDENTI DELLO STATO

Distribuzione dei dirigenti e del personale a tempo indeterminato per regione - Anni 2001-2006

REGIONE	2001					2002					2003				
	Dirigenti I fascia	Dirigenti II fascia	Carriere diplomatica e prefettizia	Personale non dirigente	TOTALE	Dirigenti I fascia	Dirigenti II fascia	Carriere diplomatica e prefettizia	Personale non dirigente	TOTALE	Dirigenti I fascia	Dirigenti II fascia	Carriere diplomatica e prefettizia	Personale non dirigente	TOTALE
Piemonte	5	174	67	12.071	12.317	4	193	68	11.616	11.881	4	191	61	11.411	11.667
Valle d'Aosta	2	13	0	524	539	2	14	0	485	501	2	14	0	468	484
Lombardia	7	253	99	18.159	18.518	7	283	96	17.308	17.694	6	290	87	17.246	17.629
Trentino-Alto Adige	5	54	2	2.315	2.376	5	59	1	2.176	2.241	3	47	11	2.122	2.183
Veneto	5	154	57	12.354	12.570	6	169	57	11.953	12.185	5	170	51	11.755	11.981
Friuli-Venezia Giulia	2	71	28	4.932	5.033	4	77	27	4.718	4.826	5	78	25	4.721	4.829
Liguria	5	113	42	10.086	10.246	6	123	42	9.814	9.985	5	122	42	9.682	9.851
Emilia Romagna	22	186	80	12.479	12.767	5	233	77	12.136	12.451	6	220	72	11.865	12.163
NORD	**53**	**1.018**	**375**	**72.920**	**74.366**	**39**	**1.151**	**368**	**70.206**	**71.764**	**36**	**1.132**	**349**	**69.270**	**70.787**
Toscana	6	228	88	15.263	15.585	6	237	79	14.672	14.994	7	212	80	14.770	15.069
Umbria	3	59	21	4.033	4.116	4	64	20	4.032	4.120	4	60	19	3.745	3.828
Marche	3	93	32	5.053	5.181	5	102	31	4.970	5.108	5	97	27	5.020	5.149
Lazio	413	2.932	964	66.575	70.884	510	2.749	972	65.436	69.667	503	2.732	967	65.471	69.673
CENTRO	**425**	**3.312**	**1.105**	**90.924**	**95.766**	**525**	**3.152**	**1.102**	**89.110**	**93.889**	**519**	**3.101**	**1.093**	**89.006**	**93.719**
Abruzzo	4	93	35	5.916	6.048	4	107	34	5.798	5.943	3	98	35	5.525	5.661
Molise	3	49	22	2.133	2.207	3	45	20	2.096	2.164	3	43	23	2.078	2.147
Campania	5	265	112	26.278	26.660	6	267	113	25.721	26.107	6	262	108	26.037	26.413
Puglia	5	191	66	18.640	18.902	5	212	66	18.533	18.816	5	199	64	18.623	18.891
Basilicata	3	52	22	2.827	2.904	4	55	21	2.850	2.930	4	54	21	2.593	2.672
Calabria	5	109	51	8.600	8.765	4	117	51	8.486	8.658	4	121	50	8.352	8.527
Sicilia	7	226	98	19.675	20.006	7	240	98	19.250	19.595	8	249	97	19.387	19.741
Sardegna	5	100	35	8.381	8.521	6	103	34	8.253	8.396	6	97	33	8.225	8.361
SUD E ISOLE	**37**	**1.085**	**441**	**92.450**	**94.013**	**39**	**1.146**	**437**	**90.987**	**92.609**	**39**	**1.123**	**431**	**90.820**	**92.413**
ESTERO	**1**	**79**	**531**	**5.363**	**5.974**	**24**	**116**	**535**	**5.761**	**6.436**	**19**	**125**	**578**	**5.737**	**6.459**
TOTALE	**516**	**5.494**	**2.452**	**261.657**	**270.119**	**627**	**5.565**	**2.442**	**256.064**	**264.698**	**613**	**5.481**	**2.451**	**254.833**	**263.378**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS-Igop, tabella 10 del Conto annuale.

Avvertenza: la tabella 10 del Conto annuale rappresenta la distribuzione, per regione e all'estero, del personale dirigente e del personale non dirigente con rapporto di lavoro a tempo indeterminato effettivamente in servizio al 31 dicembre di ciascun anno. E' compreso il personale in posizione di comando o fuori ruolo proveniente da altre istituzioni ed è escluso il personale in analoghe posizioni di comando o fuori ruolo presso altre istituzioni. L'elaborazione si riferisce al personale dei comparti "ministeri", "Presidenza del consiglio dei ministri", "agenzie fiscali" e al personale non contrattualizzato della carriera prefettizia, della carriera diplomatica e, dal 2006, della carriera penitenziaria. Non sono, pertanto, compresi il personale del comparto "scuola", il personale del comparto "sicurezza-difesa", i professori universitari, i vigili del fuoco e i magistrati.

DIPENDENTI DELLO STATO

Distribuzione dei dirigenti e del personale a tempo indeterminato per regione - Anni 2001-2006

REGIONE	2004					2005					2006				
	Dirigenti I fascia	Dirigenti II fascia	Carriere diplomatica e prefettizia	Personale non dirigente	TOTALE	Dirigenti I fascia	Dirigenti II fascia	Carriere diplomatica e prefettizia	Personale non dirigente	TOTALE	Dirigenti 1 fascia	Dirigenti II fascia	Carriere diplomatica, prefettizia e penitenziaria	Personale non dirigente	TOTALE
Piemonte	6	174	61	11.249	11.490	7	175	54	10.959	11.195	6	189	83	11.273	11.551
Valle d'Aosta	2	13	2	469	486	2	14	2	466	484	2	17	2	458	479
Lombardia	7	266	113	16.914	17.300	7	284	83	16.782	17.156	8	317	127	17.081	17.533
Trentino Alto Adige	4	43	13	2.101	2.161	3	41	14	2.103	2.161	3	64	17	2.041	2.125
Veneto	6	143	49	11.498	11.696	7	148	48	11.398	11.601	5	193	71	11.355	11.624
Friuli Venezia Giulia	4	67	26	4.634	4.731	5	72	26	4.573	4.676	6	83	36	4.617	4.742
Liguria	5	108	42	9.463	9.618	5	109	36	9.328	9.478	4	119	48	9.223	9.394
Emilia Romagna	7	199	79	11.461	11.746	7	215	65	11.501	11.788	5	216	96	11.529	11.846
NORD	**41**	**1.013**	**385**	**67.789**	**69.228**	**43**	**1.058**	**328**	**67.110**	**68.539**	**39**	**1.198**	**480**	**67.577**	**69.294**
Toscana	8	197	80	14.022	14.307	8	228	82	14.020	14.338	6	223	116	13.766	14.111
Umbria	4	54	19	3.631	3.708	4	59	22	3.660	3.745	3	63	31	3.585	3.682
Marche	5	88	27	4.844	4.964	5	93	31	4.895	5.024	4	103	43	4.848	4.998
Lazio	505	2.710	896	63.718	67.829	505	2.640	956	62.898	66.999	497	2.541	1.093	61.327	65.458
CENTRO	**522**	**3.049**	**1.022**	**86.215**	**90.808**	**522**	**3.020**	**1.091**	**85.473**	**90.106**	**510**	**2.930**	**1.283**	**83.526**	**88.249**
Abruzzo	3	91	35	5.726	5.855	4	97	34	5.655	5.790	3	99	54	5.576	5.732
Molise	3	42	23	2.024	2.092	2	40	24	2.060	2.126	3	38	19	2.035	2.095
Campania	6	249	108	25.138	25.501	6	259	91	24.674	25.030	6	234	138	23.869	24.247
Puglia	7	190	65	18.042	18.304	6	199	64	18.042	18.311	6	189	91	17.760	18.046
Basilicata	4	51	21	2.790	2.866	4	51	20	2.821	2.896	3	47	25	2.734	2.809
Calabria	4	102	51	8.525	8.682	4	114	50	8.480	8.648	2	101	64	8.318	8.485
Sicilia	7	225	89	18.962	19.283	8	240	106	18.675	19.029	6	225	152	18.125	18.508
Sardegna	7	94	33	7.951	8.085	6	97	35	7.518	7.656	6	97	46	7.346	7.495
SUD E ISOLE	**41**	**1.044**	**425**	**89.158**	**90.668**	**40**	**1.097**	**424**	**87.925**	**89.486**	**35**	**1.030**	**589**	**85.763**	**87.417**
ESTERO	**2**	**124**	**563**	**5.825**	**6.514**	**20**	**71**	**567**	**4.649**	**5.307**	**17**	**64**	**575**	**4.606**	**5.262**
TOTALE	**606**	**5.230**	**2.395**	**248.987**	**257.218**	**625**	**5.246**	**2.410**	**245.157**	**253.438**	**601**	**5.222**	**2.927**	**241.472**	**250.222**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS-Igop.

segue Tavola 8.5

Tavola 8.6

DIPENDENTI DELLO STATO

Distribuzione dei dirigenti e del personale a tempo indeterminato per ministero e per area geografica - Anni 2001-2006

2001

	Dirigenti I fascia					Dirigenti II fascia					Carriere diplomatica e prefettizia					Personale non dirigente					TOTALE				
	N	C	S	E	TOT	N	C	S	E	TOT	N	C	S	E	TOT	N	C	S	E	TOT	N	C	S	E	TOT
Presidenza consiglio ministri	3	113	3	0	119	22	338	17	0	377	0	0	0	0	0	189	3.229	209	0	3.627	214	3.680	229	0	4.123
Affari esteri	0	23	0	1	24	0	76	0	75	151	0	415	0	531	946	0	2.361	0	5.311	7.672	0	2.875	0	5.918	8.793
Ambiente	0	9	0	0	9	0	26	0	0	26	0	0	0	0	0	0	557	0	0	557	0	592	0	0	592
Industria - Commercio estero	0	14	0	0	14	1	186	2	1	190	0	0	0	0	0	14	1.446	131	1	1.592	15	1.646	133	2	1.796
Beni e attività culturali	0	12	0	0	12	44	148	38	0	230	0	0	0	0	0	4.273	9.246	9.137	0	22.656	4.317	9.406	9.175	0	22.898
Comunicazioni	0	8	0	0	8	6	36	5	0	47	0	0	0	0	0	391	1.106	417	0	1.914	397	1.150	422	0	1.969
Difesa	0	7	0	0	7	6	158	5	0	169	0	0	0	0	0	10.004	13.437	15.779	34	39.254	10.010	13.602	15.784	34	39.430
Tesoro - Finanze	23	106	7	0	136	69	726	99	0	894	0	0	0	0	0	3.753	9.288	4.215	3	17.259	3.845	10.120	4.321	3	18.289
Agenzie fiscali	10	31	8	0	49	487	525	446	0	1.458	0	0	0	0	0	23.588	13.760	20.093	4	57.445	24.085	14.316	20.547	4	58.952
Giustizia	4	6	4	0	14	97	137	145	0	379	0	0	0	0	0	15.504	13.706	24.283	0	53.493	15.605	13.849	24.432	0	53.886
Lavori pubblici - Trasporti	9	31	7	0	47	51	180	42	0	273	0	0	0	0	0	3.154	4.109	3.108	2	10.373	3.214	4.320	3.157	2	10.693
Interno	0	5	0	0	5	30	101	45	0	176	375	690	441	0	1.506	6.414	8.009	6.602	0	21.025	6.819	8.805	7.088	0	22.712
Pubblica istruzione - Università	4	18	8	0	30	127	287	158	0	572	0	0	0	0	0	2.107	2.734	3.131	0	7.972	2.238	3.039	3.297	0	8.574
Lavoro e previdenza sociale	0	16	0	0	16	44	109	46	1	200	0	0	0	0	0	2.363	3.033	3.217	0	8.613	2.407	3.158	3.263	1	8.829
Politiche agricole e forestali	0	6	0	0	6	3	68	5	0	76	0	0	0	0	0	171	943	312	0	1.426	174	1.017	317	0	1.508
Sanità	0	15	0	0	15	16	163	10	2	191	0	0	0	0	0	234	1.327	445	8	2.014	250	1.505	455	10	2.220
Altro[1]	0	5	0	0	5	15	48	22	0	85	0	0	0	0	0	761	2.633	1.371	0	4.765	776	2.686	1.393	0	4.855
TOTALE	**53**	**425**	**37**	**1**	**516**	**1.018**	**3.312**	**1.085**	**79**	**5.494**	**375**	**1.105**	**441**	**531**	**2.452**	**72.920**	**90.924**	**92.450**	**5.363**	**261.657**	**74.366**	**95.766**	**94.013**	**5.974**	**270.119**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS-Igop, tabella 10 del Conto annuale.

Legenda : N: Nord; C: Centro; S: Sud; E: Estero.

Avvertenza : la tabella 10 del Conto annuale rappresenta la distribuzione, per regione e all'estero, del personale dirigente e del personale non dirigente con rapporto di lavoro a tempo indeterminato effettivamente in servizio al 31 dicembre di ciascun anno. E' compreso il personale in posizione di comando o fuori ruolo proveniente da altre istituzioni ed è escluso il personale in analoghe posizioni di comando o fuori ruolo presso altre istituzioni. L'elaborazione si riferisce al personale dei comparti "ministeri", "Presidenza del consiglio dei ministri", "agenzie fiscali" e al personale non contrattualizzato della carriera prefettizia, della carriera diplomatica e, dal 2006, della carriera penitenziaria. Non sono, pertanto, compresi il personale del comparto "scuola", il personale del comparto "sicurezza-difesa", i professori universitari, i vigili del fuoco e i magistrati.

[1] Avvocatura dello Stato, Consiglio di Stato, Corte dei conti e Istituto agronomico per l'oltremare.

segue Tavola 8.6

DIPENDENTI DELLO STATO

Distribuzione dei dirigenti e del personale a tempo indeterminato per ministero e per area geografica - Anni 2001-2006

2002

	Dirigenti I fascia				Dirigenti II fascia				Carriere diplomatica e prefettizia				Personale non dirigente				TOTALE			
	N	C	S	E	TOT	N	C	S	E	TOT	N	C	S	E	TOT	N	C	S	E	TOT
Presidenza consiglio ministri	3	145	3	0	151	17	315	12	0	344	0	0	0	0	0	168	2.989	161	0	3.318	188	3.449	176	0	3.813
Affari esteri	0	6	0	24	30	0	51	0	114	165	0	427	0	535	962	0	2.219	0	5.715	7.934	0	2.703	0	6.388	9.091
Ambiente e tutela territorio	0	14	0	0	14	0	27	0	0	27	0	0	0	0	0	0	507	0	0	507	0	548	0	0	548
Attività produttive	0	20	0	0	20	1	178	2	1	182	0	0	0	0	0	9	1.551	123	2	1.685	10	1.749	125	3	1.887
Beni e attività culturali	0	20	0	0	20	84	68	86	0	238	0	0	0	0	0	4.160	9.005	9.005	0	22.170	4.244	9.093	9.091	0	22.428
Comunicazioni	0	7	0	0	7	3	41	6	0	50	0	0	0	0	0	385	1.093	406	0	1.884	388	1.141	412	0	1.941
Difesa	0	8	0	0	8	5	162	6	0	173	0	0	0	0	0	9.665	13.234	15.340	34	38.273	9.670	13.404	15.346	34	38.454
Economia e finanze	2	139	0	0	141	82	706	97	0	885	0	0	0	0	0	3.877	9.347	5.004	3	18.231	3.961	10.192	5.101	3	19.257
Agenzie fiscali	15	44	12	0	71	556	529	476	0	1.561	0	0	0	0	0	22.728	13.363	19.738	5	55.834	23.299	13.936	20.226	5	57.466
Giustizia	5	15	8	0	28	123	156	147	0	426	0	0	0	0	0	14.586	13.097	23.354	0	51.037	14.714	13.268	23.509	0	51.491
Infrastrutture e trasporti	8	44	8	0	60	50	180	40	0	270	0	0	0	0	0	2.847	4.324	2.797	2	9.970	2.905	4.548	2.845	2	10.300
Interno	0	6	0	0	6	28	97	44	0	169	368	675	437	0	1.480	6.294	7.965	6.642	0	20.901	6.690	8.743	7.123	0	22.556
Istruzione, università e ricerca	6	12	8	0	26	131	250	151	0	532	0	0	0	0	0	2.081	2.845	3.152	0	8.078	2.218	3.107	3.311	0	8.636
Lavoro e politiche sociali	0	18	0	0	18	35	122	43	1	201	0	0	0	0	0	2.324	2.829	3.196	0	8.349	2.359	2.969	3.239	1	8.568
Politiche agricole e forestali	0	6	0	0	6	4	66	4	0	74	0	0	0	0	0	160	930	308	0	1.398	164	1.002	312	0	1.478
Salute	0	16	0	0	16	17	152	12	0	181	0	0	0	0	0	230	1.308	450	0	1.988	247	1.476	462	0	2.185
Altro[1]	0	5	0	0	5	15	52	20	0	87	0	0	0	0	0	692	2.504	1.311	0	4.507	707	2.561	1.331	0	4.599
TOTALE	**39**	**525**	**39**	**24**	**627**	**1.151**	**3.152**	**1.146**	**116**	**5.565**	**368**	**1.102**	**437**	**535**	**2.442**	**70.206**	**89.110**	**90.987**	**5.761**	**256.064**	**71.764**	**93.889**	**92.609**	**6.436**	**264.698**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS-Igop, tabella 10 del Conto annuale.

[1] Avvocatura dello Stato, Consiglio di Stato, Corte dei conti e Istituto agronomico per l'oltremare.

DIPENDENTI DELLO STATO

Distribuzione dei dirigenti e del personale a tempo indeterminato per ministero e per area geografica - Anni 2001-2006

2003

	Dirigenti I fascia					Dirigenti II fascia					Carriere diplomatica e prefettizia					Personale non dirigente					TOTALE				
	N	C	S	E	TOT	N	C	S	E	TOT	N	C	S	E	TOT	N	C	S	E	TOT	N	C	S	E	TOT
Presidenza consiglio ministri	2	147	3	0	152	2	283	9	0	294	0	0	0	0	0	26	3.100	108	0	3.234	30	3.530	120	0	3.680
Affari esteri	0	6	0	19	25	0	39	0	125	164	0	400	0	578	978	0	2.212	0	5.697	7.909	0	2.657	0	6.419	9.076
Ambiente e tutela territorio	0	9	0	0	9	0	37	0	0	37	0	0	0	0	0	0	715	0	0	715	0	761	0	0	761
Attività produttive	0	17	0	0	17	1	170	1	0	172	0	0	0	0	0	9	1.578	116	0	1.703	10	1.765	117	0	1.892
Beni e attività culturali	0	18	0	0	18	76	92	57	0	225	0	0	0	0	0	4.468	9.369	8.320	0	22.157	4.544	9.479	8.377	0	22.400
Comunicazioni	0	7	0	0	7	3	38	6	0	47	0	0	0	0	0	372	1.070	396	0	1.838	375	1.115	402	0	1.892
Difesa	0	9	0	0	9	7	160	9	0	176	0	0	0	0	0	9.237	12.587	14.822	33	36.679	9.244	12.756	14.831	33	36.864
Economia e finanze	0	134	0	0	134	74	731	87	0	892	0	0	0	0	0	3.944	9.157	5.373	3	18.477	4.018	10.022	5.460	3	19.503
Agenzie fiscali	15	45	12	0	72	550	533	491	0	1.574	0	0	0	0	0	21.965	13.199	19.304	2	54.470	22.530	13.777	19.807	2	56.116
Giustizia	6	15	8	0	29	117	155	143	0	415	0	0	0	0	0	15.065	13.218	24.855	0	53.138	15.188	13.388	25.006	0	53.582
Infrastrutture e trasporti	7	42	8	0	57	46	179	37	0	262	0	0	0	0	0	2.381	4.505	2.598	0	9.484	2.434	4.726	2.643	0	9.803
Interno	0	2	0	0	2	31	87	45	0	163	349	693	431	0	1.473	6.314	7.865	6.650	0	20.829	6.694	8.647	7.126	0	22.467
Istruzione, università e ricerca	6	27	8	0	41	151	222	168	0	541	0	0	0	0	0	2.099	2.605	3.058	0	7.762	2.256	2.854	3.234	0	8.344
Lavoro e politiche sociali	0	13	0	0	13	41	100	44	0	185	0	0	0	0	0	2.317	2.751	3.176	0	8.244	2.358	2.864	3.220	0	8.442
Politiche agricole e forestali	0	6	0	0	6	4	56	1	0	61	0	0	0	0	0	187	940	306	2	1.435	191	1.002	307	2	1.502
Salute	0	16	0	0	16	16	167	7	0	190	0	0	0	0	0	239	1.331	450	0	2.020	255	1.514	457	0	2.226
Altro[1]	0	6	0	0	6	13	52	18	0	83	0	0	0	0	0	647	2.804	1.288	0	4.739	660	2.862	1.306	0	4.828
TOTALE	**36**	**519**	**39**	**19**	**613**	**1.132**	**3.101**	**1.123**	**125**	**5.481**	**349**	**1.093**	**431**	**578**	**2.451**	**69.270**	**89.006**	**90.820**	**5.737**	**254.833**	**70.787**	**93.719**	**92.413**	**6.459**	**263.378**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS-Igop.

[1] Avvocatura dello Stato, Consiglio di Stato, Corte dei conti, Istituto agronomico per l'oltremare, Apat, Indire e Invalsi.

segue Tavola 8.6

DIPENDENTI DELLO STATO

Distribuzione dei dirigenti e del personale a tempo indeterminato per ministero e per area geografica - Anni 2001-2006

2004

	Dirigenti I fascia					Dirigenti II fascia					Carriere diplomatica e prefettizia					Personale non dirigente					TOTALE				
	N	C	S	E	TOT	N	C	S	E	TOT	N	C	S	E	TOT	N	C	S	E	TOT	N	C	S	E	TOT
Presidenza consiglio ministri	2	169	3	0	174	3	277	9	0	289	0	0	0	0	0	32	3.142	120	0	3.294	37	3.588	132	0	3.757
Affari esteri	0	20	0	2	22	0	69	0	120	189	0	396	0	563	959	0	2.212	0	5.777	7.989	0	2.697	0	6.462	9.159
Ambiente e tutela territorio	0	9	0	0	9	0	45	0	0	45	0	0	0	0	0	0	686	0	0	686	0	740	0	0	740
Attività produttive	0	15	1	0	16	1	158	1	0	160	0	0	0	0	0	8	1.533	112	0	1.653	9	1.706	114	0	1.829
Beni e attività culturali	6	21	7	0	34	49	80	55	0	184	0	0	0	0	0	3.997	8.642	8.720	0	21.359	4.052	8.743	8.782	0	21.577
Comunicazioni	0	10	0	0	10	4	32	5	0	41	0	0	0	0	0	359	1.050	383	0	1.792	363	1.092	388	0	1.843
Difesa	0	11	0	0	11	6	149	7	0	162	0	0	0	0	0	9.070	12.400	14.619	36	36.125	9.076	12.560	14.626	36	36.298
Economia e finanze	0	101	0	0	101	67	709	82	0	858	0	0	0	0	0	3.543	8.866	4.005	3	16.417	3.610	9.676	4.087	3	17.376
Agenzie fiscali	17	38	10	0	65	511	503	446	1	1.461	0	0	0	0	0	21.538	12.792	18.701	7	53.038	22.066	13.333	19.157	8	54.564
Giustizia	4	18	6	0	28	116	154	135	0	405	0	0	0	0	0	15.094	13.065	24.516	0	52.675	15.214	13.237	24.657	0	53.108
Infrastrutture e trasporti	7	42	6	0	55	39	170	39	0	248	0	0	0	0	0	2.543	3.918	3.000	0	9.461	2.589	4.130	3.045	0	9.764
Interno	0	2	0	0	2	31	97	45	0	173	385	626	425	0	1.436	6.137	7.816	6.756	0	20.709	6.553	8.541	7.226	0	22.320
Istruzione, università e ricerca	5	23	8	0	36	122	240	148	3	513	0	0	0	0	0	1.984	2.495	2.948	0	7.427	2.111	2.758	3.104	3	7.976
Lavoro e politiche sociali	0	13	0	0	13	33	104	41	0	178	0	0	0	0	0	2.262	2.689	3.129	0	8.080	2.295	2.806	3.170	0	8.271
Politiche agricole e forestali	0	7	0	0	7	4	60	2	0	66	0	0	0	0	0	257	929	344	2	1.532	261	996	346	2	1.605
Salute	0	17	0	0	17	15	150	10	0	175	0	0	0	0	0	245	1.257	450	0	1.952	260	1.424	460	0	2.144
Altro[1]	0	6	0	0	6	12	52	19	0	83	0	0	0	0	0	720	2.723	1.355	0	4.798	732	2.781	1.374	0	4.887
TOTALE	**41**	**522**	**41**	**2**	**606**	**1.013**	**3.049**	**1.044**	**124**	**5.230**	**385**	**1.022**	**425**	**563**	**2.395**	**67.789**	**86.215**	**89.158**	**5.825**	**248.987**	**69.228**	**90.808**	**90.668**	**6.514**	**257.218**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS-Igop.

[1] Avvocatura dello Stato, Consiglio di Stato, Corte dei conti, Istituto agronomico per l'oltremare, Apat e Indire.

segue Tavola 8.6

DIPENDENTI DELLO STATO

Distribuzione dei dirigenti e del personale a tempo indeterminato per ministero e per area geografica - Anni 2001-2006

2005

	Dirigenti I fascia					Dirigenti II fascia					Carriere diplomatica e prefettizia					Personale non dirigente					TOTALE				
	N	C	S	E	TOT	N	C	S	E	TOT	N	C	S	E	TOT	N	C	S	E	TOT	N	C	S	E	TOT
Presidenza consiglio ministri	2	179	3	0	184	3	292	9	0	304	0	0	0	0	0	30	3.631	127	0	3.788	35	4.102	139	0	4.276
Affari esteri	0	6	0	18	24	0	22	0	58	80	0	375	0	565	940	0	2.151	0	4.592	6.743	0	2.554	0	5.233	7.787
Ambiente e tutela territorio	0	8	0	0	8	0	45	0	0	45	0	0	0	0	0	0	688	0	0	688	0	741	0	0	741
Attività produttive	0	16	0	0	16	1	155	1	0	157	0	0	0	0	0	8	1.522	106	0	1.636	9	1.693	107	0	1.809
Beni e attività culturali	6	27	6	0	39	38	108	33	0	179	0	0	0	0	0	3.976	8.391	8.649	0	21.016	4.020	8.526	8.688	0	21.234
Comunicazioni	0	7	0	0	7	3	31	5	0	39	0	0	0	0	0	361	1.012	377	0	1.750	364	1.050	382	0	1.796
Difesa	0	11	0	0	11	6	145	7	0	158	0	0	0	0	0	8.790	12.087	14.285	36	35.198	8.796	12.243	14.292	36	35.367
Economia e finanze	0	95	0	2	97	75	650	85	9	819	0	0	0	0	0	3.506	8.502	3.966	3	15.977	3.581	9.247	4.051	14	16.893
Agenzie fiscali	17	38	12	0	67	500	482	430	1	1.413	0	0	0	0	0	21.495	12.749	18.297	16	52.557	22.012	13.269	18.739	17	54.037
Giustizia	4	17	5	0	26	176	227	233	0	636	0	0	0	0	0	14.951	12.979	24.366	0	52.296	15.131	13.223	24.604	0	52.958
Infrastrutture e trasporti	8	45	6	0	59	34	165	38	0	237	0	0	0	0	0	2.547	3.828	2.995	0	9.370	2.589	4.038	3.039	0	9.666
Interno	0	1	0	0	1	31	88	45	0	164	328	716	424	2	1.470	6.055	7.920	6.913	0	20.888	6.414	8.725	7.382	2	22.523
Istruzione, università e ricerca	6	22	8	0	36	123	225	147	3	498	0	0	0	0	0	1.936	2.379	2.880	0	7.195	2.065	2.626	3.035	3	7.729
Lavoro e politiche sociali	0	17	0	0	17	34	104	36	0	174	0	0	0	0	0	2.221	2.622	2.750	0	7.593	2.255	2.743	2.786	0	7.784
Politiche agricole e forestali	0	9	0	0	9	5	53	1	0	59	0	0	0	0	0	251	957	363	2	1.573	256	1.019	364	2	1.641
Salute	0	17	0	0	17	17	152	12	0	181	0	0	0	0	0	249	1.278	444	0	1.971	266	1.447	456	0	2.169
Altro[1]	0	7	0	0	7	12	76	15	0	103	0	0	0	0	0	734	2.777	1.407	0	4.918	746	2.860	1.422	0	5.028
TOTALE	**43**	**522**	**40**	**20**	**625**	**1.058**	**3.020**	**1.097**	**71**	**5.246**	**328**	**1.091**	**424**	**567**	**2.410**	**67.110**	**85.473**	**87.925**	**4.649**	**245.157**	**68.539**	**90.106**	**89.486**	**5.307**	**253.438**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS-Igop.

[1] Avvocatura dello Stato, Consiglio di Stato, Corte dei conti, Istituto agronomico per l'oltremare, Apat, Indire, Invalsi, Cra e Aifa.

segue Tavola 8.6

DIPENDENTI DELLO STATO

Distribuzione dei dirigenti e del personale a tempo indeterminato per ministero e per area geografica - Anni 2001-2006

2006

	Dirigenti I fascia					Dirigenti II fascia					Carriere diplomatica, prefettizia e penitenziaria					Personale non dirigente					TOTALE				
	N	C	S	E	TOT	N	C	S	E	TOT	N	C	S	E	TOT	N	C	S	E	TOT	N	C	S	E	TOT
Presidenza consiglio ministri	3	188	2	0	193	2	277	8	0	287	0	0	0	0	0	30	3.397	129	0	3.556	35	3.862	139	0	4.036
Affari esteri	0	7	0	17	24	0	17	0	61	78	0	355	0	575	930	0	1.971	0	4.540	6.511	0	2.350	0	5.193	7.543
Ambiente	0	9	0	0	9	0	46	0	0	46	0	0	0	0	0	0	667	0	0	667	0	722	0	0	722
Sviluppo economico	0	16	0	0	16	1	136	1	0	138	0	0	0	0	0	9	1.460	114	0	1.583	10	1.612	115	0	1.737
Beni e attività culturali	6	13	7	0	26	35	93	34	0	162	0	0	0	0	0	3.874	8.276	8.316	0	20.466	3.915	8.382	8.357	0	20.654
Comunicazioni	0	6	0	0	6	3	28	4	0	35	0	0	0	0	0	352	1.000	374	0	1.726	355	1.034	378	0	1.767
Difesa	0	11	0	0	11	5	136	6	0	147	0	0	0	0	0	8.512	11.809	13.588	34	33.943	8.517	11.956	13.594	34	34.101
Economia e finanze	0	108	0	0	108	70	597	76	1	744	0	0	0	0	0	3.418	8.190	3.926	3	15.537	3.488	8.895	4.002	4	16.389
Agenzie fiscali	16	36	12	0	64	748	620	510	1	1.879	0	0	0	0	0	21.339	12.670	17.698	21	51.728	22.103	13.326	18.220	22	53.671
Giustizia	0	5	0	0	5	93	115	118	0	326	130	177	198	0	505	14.746	12.688	23.864	0	51.298	14.969	12.985	24.180	0	52.134
Infrastrutture - Trasporti	8	39	6	0	53	34	157	33	0	224	0	0	0	0	0	2.571	3.719	2.984	0	9.274	2.613	3.915	3.023	0	9.551
Interno	0	3	0	0	3	25	81	40	0	146	350	751	391	0	1.492	6.347	7.801	6.686	6	20.840	6.722	8.636	7.117	6	22.481
Istruzione - Università e ricerca	6	19	8	0	33	110	251	131	0	492	0	0	0	0	0	2.262	2.314	3.043	0	7.619	2.378	2.584	3.182	0	8.144
Lavoro e politiche sociali	0	15	0	0	15	38	91	33	0	162	0	0	0	0	0	2.743	2.677	2.772	0	8.192	2.781	2.783	2.805	0	8.369
Politiche agricole	0	10	0	0	10	6	59	7	1	73	0	0	0	0	0	268	938	355	2	1.563	274	1.007	362	3	1.646
Salute	0	18	0	0	18	14	140	11	0	165	0	0	0	0	0	293	1.368	459	0	2.120	307	1.526	470	0	2.303
Altro[1]	0	7	0	0	7	14	86	18	0	118	0	0	0	0	0	813	2.581	1.455	0	4.849	827	2.674	1.473	0	4.974
TOTALE	**39**	**510**	**35**	**17**	**601**	**1.198**	**2.930**	**1.030**	**64**	**5.222**	**480**	**1.283**	**589**	**575**	**2.927**	**67.577**	**83.526**	**85.763**	**4.606**	**241.472**	**69.294**	**88.249**	**87.417**	**5.262**	**250.222**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS-Igop.

[1] Avvocatura dello Stato, Consiglio di Stato, Corte dei conti, Istituto agronomico per l'oltremare, Apat, Registro italiano dighe, Indire, Invalsi, Cra e Aifa.

segue Tavola 8.6

DIPENDENTI STATALI

Distribuzione dei dirigenti e del personale a tempo indeterminato - Totali per regione - Anni 2001-2006

	Dirigenti						Personale non dirigente						Totale					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Piemonte	179	197	195	180	182	195	12.071	11.616	11.411	11.249	10.959	11.273	12.250	11.813	11.606	11.429	11.141	11.468
Valle d'Aosta	15	16	16	15	16	19	524	485	468	469	466	458	539	501	484	484	482	477
Lombardia	260	290	296	273	291	325	18.159	17.308	17.246	16.914	16.782	17.081	18.419	17.598	17.542	17.187	17.073	17.406
Trentino-Alto Adige	59	64	50	47	44	67	2.315	2.176	2.122	2.101	2.103	2.041	2.374	2.240	2.172	2.148	2.147	2.108
Veneto	159	175	175	149	155	198	12.354	11.953	11.755	11.498	11.398	11.355	12.513	12.128	11.930	11.647	11.553	11.553
Friuli-Venezia Giulia	73	81	83	71	77	89	4.932	4.718	4.721	4.634	4.573	4.617	5.005	4.799	4.804	4.705	4.650	4.706
Liguria	118	129	127	113	114	123	10.086	9.814	9.682	9.463	9.328	9.223	10.204	9.943	9.809	9.576	9.442	9.346
Emilia Romagna	208	238	226	206	222	221	12.479	12.136	11.865	11.461	11.501	11.529	12.687	12.374	12.091	11.667	11.723	11.750
NORD	**1.071**	**1.190**	**1.168**	**1.054**	**1.101**	**1.237**	**72.920**	**70.206**	**69.270**	**67.789**	**67.110**	**67.577**	**73.991**	**71.396**	**70.438**	**68.843**	**68.211**	**68.814**
Toscana	234	243	219	205	236	229	15.263	14.672	14.770	14.022	14.020	13.766	15.497	14.915	14.989	14.227	14.256	13.995
Umbria	62	68	64	58	63	66	4.033	4.032	3.745	3.631	3.660	3.585	4.095	4.100	3.809	3.689	3.723	3.651
Marche	96	107	102	93	98	107	5.053	4.970	5.020	4.844	4.895	4.848	5.149	5.077	5.122	4.937	4.993	4.955
Lazio	3.345	3.259	3.235	3.215	3.145	3.038	66.575	65.436	65.471	63.718	62.898	61.327	69.920	68.695	68.706	66.933	66.043	64.365
CENTRO	**3.737**	**3.677**	**3.620**	**3.571**	**3.542**	**3.440**	**90.924**	**89.110**	**89.006**	**86.215**	**85.473**	**83.526**	**94.661**	**92.787**	**92.626**	**89.786**	**89.015**	**86.966**
Abruzzo	97	111	101	94	101	102	5.916	5.798	5.525	5.726	5.655	5.576	6.013	5.909	5.626	5.820	5.756	5.678
Molise	52	48	46	45	42	41	2.133	2.096	2.078	2.024	2.060	2.035	2.185	2.144	2.124	2.069	2.102	2.076
Campania	270	273	268	255	265	240	26.278	25.721	26.037	25.138	24.674	23.869	26.548	25.994	26.305	25.393	24.939	24.109
Puglia	196	217	204	197	205	195	18.640	18.533	18.623	18.042	18.042	17.760	18.836	18.750	18.827	18.239	18.247	17.955
Basilicata	55	59	58	55	55	50	2.827	2.850	2.593	2.790	2.821	2.734	2.882	2.909	2.651	2.845	2.876	2.784
Calabria	114	121	125	106	118	103	8.600	8.486	8.352	8.525	8.480	8.318	8.714	8.607	8.477	8.631	8.598	8.421
Sicilia	233	247	257	232	248	231	19.675	19.250	19.387	18.962	18.675	18.125	19.908	19.497	19.644	19.194	18.923	18.356
Sardegna	105	109	103	101	103	103	8.381	8.253	8.225	7.951	7.518	7.346	8.486	8.362	8.328	8.052	7.621	7.449
SUD E ISOLE	**1.122**	**1.185**	**1.162**	**1.085**	**1.137**	**1.065**	**92.450**	**90.987**	**90.820**	**89.158**	**87.925**	**85.763**	**93.572**	**92.172**	**91.982**	**90.243**	**89.062**	**86.828**
ESTERO	**80**	**140**	**144**	**126**	**91**	**81**	**5.363**	**5.761**	**5.737**	**5.825**	**4.649**	**4.606**	**5.443**	**5.901**	**5.881**	**5.951**	**4.740**	**4.687**
TOTALE	**6.010**	**6.192**	**6.094**	**5.836**	**5.871**	**5.823**	**261.657**	**256.064**	**254.833**	**248.987**	**245.157**	**241.472**	**267.667**	**262.256**	**260.927**	**254.823**	**251.028**	**247.295**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS-Igop, tabella 10 del Conto annuale.

Avvertenza: la tabella 10 del Conto annuale rappresenta la distribuzione, per regione e all'estero, del personale dirigente e del personale non dirigente con rapporto di lavoro a tempo indeterminato effettivamente in servizio al 31 dicembre di ciascun anno. E' compreso il personale in posizione di comando o fuori ruolo proveniente da altre istituzioni ed è escluso il personale in analoghe posizioni di comando o fuori ruolo presso altre istituzioni. L'elaborazione si riferisce al personale dei comparti "ministeri", "Presidenza del consiglio dei ministri", "agenzie fiscali".

Tavola 8.7

Tavola 8.8

Dipendenti delle P.A. per regione in rapporto alla popolazione
Anni 2001-2006

	Dipendenti per 1.000 residenti					
	2001	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
Piemonte	52,4	52,0	52,0	52,4	52,1	52,5
Valle d'Aosta	73,4	74,0	77,7	74,7	76,0	80,5
Lombardia	44,9	44,9	43,6	44,0	43,6	43,6
Trentino-Alto Adige	46,8	48,0	55,7	56,7	57,0	73,3
Veneto	49,3	48,6	48,1	48,4	48,1	48,2
Friuli-Venezia Giulia	68,2	65,3	65,8	68,7	70,4	68,8
Liguria	65,1	65,6	67,2	66,5	65,6	62,4
Emilia Romagna	53,6	53,4	53,4	52,8	52,9	53,4
NORD	**50,8**	**50,5**	**50,3**	**50,6**	**50,4**	**50,9**
Toscana	59,5	59,2	59,5	58,6	58,6	58,5
Umbria	61,7	62,2	62,6	59,6	59,0	58,6
Marche	55,2	56,4	57,1	55,9	55,6	55,0
Lazio	76,4	77,0	79,8	77,2	76,7	73,6
CENTRO	**67,0**	**67,4**	**68,9**	**67,0**	**66,7**	**65,2**
Abruzzo	60,1	60,3	62,2	59,4	59,0	58,5
Molise	66,4	68,2	70,2	68,3	68,9	69,2
Campania	58,0	57,9	60,0	58,6	58,4	58,6
Puglia	54,9	54,4	55,4	55,2	55,3	55,3
Basilicata	64,7	65,2	66,1	64,3	64,4	64,7
Calabria	64,3	64,7	66,7	65,2	64,9	65,0
Sicilia	59,6	59,5	60,7	60,8	60,8	60,5
Sardegna	66,3	66,4	67,3	66,2	65,5	65,8
SUD E ISOLE	**59,5**	**59,5**	**61,0**	**60,1**	**59,9**	**59,9**
TOTALE	**57,0**	**56,9**	**57,7**	**57,1**	**56,9**	**56,9**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS-Igop (tabella 10 del conto annuale) e Istat (popolazione residente, anni 2002-2007).

Avvertenza: la tabella 10 del Conto annuale rappresenta la distribuzione, per regione e all'estero, del personale dirigente e del personale non dirigente con rapporto di lavoro a tempo indeterminato effettivamente in servizio al 31 dicembre di ciascun anno. E' compreso il personale in posizione di comando o fuori ruolo proveniente da altre istituzioni ed è escluso il personale in analoghe posizioni di comando o fuori ruolo presso altre istituzioni.

Tavola 8.8-*bis*

Dipendenti statali per regione in rapporto alla popolazione
Anni 2001-2006

	Dipendenti per 1.000 residenti					
	2001	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
Piemonte	2,9	2,8	2,7	2,6	2,6	2,6
Valle d'Aosta	4,5	4,1	4,0	3,9	3,9	3,8
Lombardia	2,0	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8
Trentino-Alto Adige	2,5	2,4	2,3	2,2	2,2	2,1
Veneto	2,8	2,6	2,6	2,5	2,4	2,4
Friuli-Venezia Giulia	4,2	4,0	4,0	3,9	3,8	3,9
Liguria	6,5	6,3	6,2	6,0	5,9	5,8
Emilia Romagna	3,2	3,1	3,0	2,8	2,8	2,8
NORD	**2,9**	**2,8**	**2,7**	**2,6**	**2,6**	**2,6**
Toscana	4,4	4,2	4,2	4,0	3,9	3,8
Umbria	5,0	4,9	4,5	4,3	4,3	4,2
Marche	3,5	3,4	3,4	3,3	3,3	3,2
Lazio	13,7	13,3	13,2	12,7	12,4	11,7
CENTRO	**8,7**	**8,4**	**8,3**	**8,0**	**7,9**	**7,5**
Abruzzo	4,8	4,6	4,4	4,5	4,4	4,3
Molise	6,8	6,7	6,6	6,4	6,6	6,5
Campania	4,7	4,5	4,6	4,4	4,3	4,2
Puglia	4,7	4,7	4,7	4,5	4,5	4,4
Basilicata	4,8	4,9	4,4	4,8	4,8	4,7
Calabria	4,3	4,3	4,2	4,3	4,3	4,2
Sicilia	4,0	3,9	3,9	3,8	3,8	3,7
Sardegna	5,2	5,1	5,1	4,9	4,6	4,5
SUD E ISOLE	**4,6**	**4,5**	**4,5**	**4,3**	**4,3**	**4,2**
TOTALE	**4,6**	**4,5**	**4,4**	**4,3**	**4,2**	**4,1**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS-Igop (tabella 10 del conto annuale) e Istat (popolazione residente, anni 2002-2007).

Avvertenza: la tabella 10 del Conto annuale rappresenta la distribuzione, per regione e all'estero, del personale dirigente e del personale non dirigente con rapporto di lavoro a tempo indeterminato effettivamente in servizio al 31 dicembre di ciascun anno. E' compreso il personale in posizione di comando o fuori ruolo proveniente da altre istituzioni ed è escluso il personale in analoghe posizioni di comando o fuori ruolo presso altre istituzioni. L'elaborazione si riferisce al personale dei comparti "ministeri", "Presidenza del consiglio dei ministri", "agenzie fiscali".

Tavola 8.9

Personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni con rapporto di lavoro flessibile - Anni 2001-2006

Comparto	2001					2002					2003				
	Tempo determ.	Form. lavoro	Inter.	LSU	Co.co.co.[1]	Tempo determ.	Form. lavoro	Inter.	LSU	Co.co.co.[1]	Tempo determ.	Form. lavoro	Inter.	LSU	Co.co.co.[1]
Ministeri[2]	6.095	15	5	574		6.310	0	59	574		6.171	31	187	453	565
Agenzie fiscali	1.578	0	0	0		1.561	0	0	0		1.759	0	0	0	
Presidenza del consiglio dei ministri	63	0	2	0		85	0	0	0		220	0	0	0	
Vigili del fuoco	1.212	0	0	0		1.220	0	0	0		1.220	0	0	0	0
Scuola[3]	691	0	0	0		217	0	0	0		454	0	0	0	170
Enti pubblici non economici	1.159	236	68	794		1.395	917	149	464		1.909	1.414	120	450	1.158
Regioni e aut. loc. e reg. stat. spec.	37.027	489	2.635	56.348		39.906	795	4.071	49.731	38.749	41.336	1.440	4.339	42.356	45.866
Regioni e autonomie locali	*34.964*	*489*	*2.635*	*56.281*		*35.120*	*769*	*3.952*	*49.659*		*32.673*	*1.372*	*3.930*	*42.147*	
Regioni a statuto speciale	*2.063*	*0*	*0*	*67*		*4.786*	*26*	*119*	*72*		*8.663*	*68*	*409*	*209*	
Servizio sanitario nazionale	23.764	9	743	1.389		21.002	10	1.021	1.044	7.015	24.398	108	1.286	1.002	8.123
Ricerca[4]	2.965	37	5	3		3.208	49	9	0		3.539	44	3	0	3.788
Università[5]	12.719	71	84	475		16.341	0	157	443	28.119	21.532	0	193	402	29.933
Totale	**87.273**	**857**	**3.542**	**59.583**		**91.245**	**1.771**	**5.466**	**52.256**	**73.883**	**102.538**	**3.037**	**6.128**	**44.663**	**89.603**
Altro	*445*	*3*	*40*	*2*		*633*	*22*	*53*	*0*	*2.251*	*675*	*38*	*43*	*0*	*0*
Totale	**87.718**	**860**	**3.582**	**59.585**		**91.878**	**1.793**	**5.519**	**52.256**	**76.134**	**103.213**	**3.075**	**6.171**	**44.663**	**89.603**

Comparto	2004					2005					2006				
	Tempo determ.	Form. lavoro	Inter.	LSU	Co.co.co.[1]	Tempo determ.	Form. lavoro	Inter.	LSU	Co.co.co.[1]	Tempo determ.	Form. lavoro	Inter.	LSU	Co.co.co.[1]
Ministeri[2]	6.253	51	28	439	546	6.106	17	48	95	327	5.806	0	48	95	285
Agenzie fiscali	1.648	321	0	0	20	1.634	1.565	0	0	22	1.513	2.709	0	0	17
Presidenza del consiglio dei ministri	100	0	0	0	0	93	0	0	0	2	19	0	0	0	
Vigili del fuoco	1.605	0	0	0	0	2.265	0	0	0	0	2.617	0	0	0	0
Scuola[3]	662	1	2	0	182	742	0	0	2	223	756	0	2	0	280
Enti pubblici non economici	2.314	1.323	290	189	1.489	2.277	1.086	355	184	919	2.481	1.062	343	425	748
Regioni e aut. loc. e reg. stat. spec.	44.077	1.822	4.816	37.287	48.582	49.295	2.029	5.859	33.566	47.851	50.185	2.250	5.559	29.603	43.747
Regioni e autonomie locali	*35.793*	*1.764*	*4.326*	*37.085*		*40.989*	*2.009*	*5.357*	*33.349*		*44.036*	*2.236*	*5.217*	*29.416*	
Regioni a statuto speciale	*8.284*	*58*	*490*	*202*		*8.306*	*20*	*502*	*217*		*6.149*	*14*	*342*	*187*	
Servizio sanitario nazionale	26.928	125	1.960	910	11.416	31.550	63	2.476	512	12.619	34.600	126	3.649	392	13.906
Ricerca[4]	3.496	31	7	0	3.730	3.560	30	6	0	4.604	3.720	22	7	0	4.341
Università[5]	22.768	0	265	195	26.890	25.868	0	301	115	25.166	24.871	0	236	102	26.132
Totale	**109.851**	**3.674**	**7.368**	**39.020**	**92.855**	**123.390**	**4.790**	**9.045**	**34.474**	**91.733**	**126.568**	**6.169**	**9.844**	**30.617**	**89.456**
Altro	*738*	*208*	*71*	*7*	*1*	*762*	*300*	*195*	*7*	*1*	*970*	*120*	*52*	*7*	*1*
Totale	**110.589**	**3.882**	**7.439**	**39.027**	**92.856**	**124.152**	**5.090**	**9.240**	**34.481**	**91.734**	**127.538**	**6.289**	**9.896**	**30.624**	**89.457**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Rgs - Igop.

(1) Numero complessivo di contratti di collaborazione coordinata o convenzioni (art. 1, c. 116, legge n. 311/2004).

(2) Negli anni 2002 e 2003 il valore dei co.co.co. comprende Presidenza del consiglio dei ministri e Agenzie fiscali.

(3) Incluse istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale.

(4) Nel personale a tempo determinato sono inclusi i ricercatori (982 unità nel 2001, 883 unità nel 2002, 987 unità nel 2003, 1.038 unità nel 2004, 1.139 unità nel 2005 e 1.182 unità nel 2006).

(5) Nel personale a tempo determinato sono inclusi i professori e i ricercatori (6.981 unità nel 2001, 10.979 unità nel 2002, 15.680 unità nel 2003, 16.929 unità nel 2004, 20.109 unità nel 2005 e 19.381 unità nel 2006).