

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XIV
n. 5

RELAZIONE

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

(Per l'esercizio finanziario 2011)

Trasmessa alla Presidenza il 28 giugno 2012

VOLUME I

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

PAGINA BIANCA



Corte dei Conti

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2011

VOLUME I

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

La presente relazione è stata elaborata sulla base dei dati del Sistema Informativo integrato R.G.S. – Corte dei conti.

La mancata coincidenza di alcuni dati contabili con i corrispondenti dati ufficiali, può essere imputata agli effetti degli arrotondamenti, resi necessari per esigenze di chiara prospettazione.

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2011

La decisione e la relazione deliberate dalle Sezioni riunite della Corte dei conti ai sensi dell'art. 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, si articolano nei seguenti volumi:

- **Decisione** sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2011
- **Volume I - I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO**

Premessa

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

- La politica di bilancio nel contesto europeo
- Il Conto delle Amministrazioni pubbliche nel 2011
- Il riequilibrio dei conti pubblici per livelli di governo
- Rendiconto generale dello Stato e contabilità nazionale

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

- I saldi di bilancio
- Le entrate dello Stato
- Le spese dello Stato
- La gestione del patrimonio
- I fondi di rotazione

L'ORDINAMENTO CONTABILE

REVISIONE DEGLI ASSETTI ORGANIZZATIVI, ATTIVITÀ CONTRATTUALE E GESTIONE DEL PERSONALE

- L'organizzazione
- L'attività contrattuale
- Il personale

- **Volume II - LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO 2011 PER AMMINISTRAZIONE**

- Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Ministero dell'economia e delle finanze
- Ministero dello sviluppo economico
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali
- Ministero della giustizia
- Ministero degli affari esteri
- Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
- Ministero dell'interno
- Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

- Ministero della difesa
- Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali
- Ministero per i beni e le attività culturali
- Ministero della salute

- ***Volume III - ATTENDIBILITÀ DELLE SCRITTURE CONTABILI***

- Rendiconto dell'entrata
- Rendiconto della spesa

- ***Appendice al Volume I***

- ***Appendice al Volume II***

- ***Appendice al Volume III***

INDICE

Volume I

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Premessa

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

La politica di bilancio nel contesto europeo

Il Conto delle Amministrazioni pubbliche nel 2011

Il riequilibrio dei conti pubblici per livelli di governo

Rendiconto generale dello Stato e contabilità nazionale

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

I saldi di bilancio dello Stato

I saldi di bilancio

Tavole

Le entrate dello Stato

Valutazioni complessive e di sintesi

La gestione delle entrate dello Stato

Evoluzione dell'indicatore oneri/risultati

La manovra di bilancio per il 2011

Azione e risultati dell'attività di contrasto all'evasione

Principali criticità emerse

Le spese dello Stato

La spesa dello Stato

Analisi economica

Analisi per missioni e politiche

Tavole

La gestione del patrimonio

Premessa

Conto generale del Patrimonio dello Stato e dei conti ad esso allegati

Analisi delle passività finanziarie

Analisi delle attività finanziarie

Analisi delle attività non finanziarie prodotte

Gli immobili gestiti dell'Agenzia del demanio

Rendiconto patrimoniale a prezzi di mercato

Federalismo demaniale

Le risultanze dei conti allegati

I fondi di rotazione

Premessa

Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 23 della legge n. 559 del 1993

Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 24 della legge n. 559 del 1993

L'ORDINAMENTO CONTABILE

Premessa

Le riforme costituzionali in materia di bilancio

I principali provvedimenti contabili del 2011

Attuazione della riforma e le sue prospettive

REVISIONE DEGLI ASSETTI ORGANIZZATIVI, ATTIVITÀ CONTRATTUALE E GESTIONE DEL PERSONALE*L'organizzazione*

Linee generali di attuazione delle riforme amministrative

Gli obiettivi di revisione della spesa (*spending review*)

La riduzione degli apparati ministeriali e la revisione degli enti vigilati

Bilancio processi di riorganizzazione e strumenti di programmazione e controllo

Le misure di semplificazione, liberalizzazione, contrasto alla corruzione

L'attività contrattuale

Considerazioni di sintesi

Evoluzione normativa

Indagine conoscitiva ad opera della Corte sull'attività contrattuale delle amministrazioni centrali dello Stato

L'attività dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture

Allegato

Il personale

La spesa per redditi da lavoro, dipendente nel quadro della contabilità nazionale: raccordo con le risultanze del bilancio dello Stato

La spesa di personale nel Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2011

Conclusioni

PREMESSA

1. La Relazione sul rendiconto 2011, trasmessa al Parlamento, fornisce una compiuta analisi retrospettiva su vicende rilevanti di finanza pubblica con speciale riguardo – nell'evento istituzionale del giudizio di parificazione – alle risultanze del bilancio e del patrimonio dello Stato.

La Relazione si situa in un contesto nel quale va rafforzandosi il rapporto di ausiliarietà verso gli organi rappresentativi. La Corte infatti, per norma costituzionale e per la sua tipica conformazione, assolve alla funzione ausiliaria ed assicura, al contempo, il momento di chiusura di un sistema di controlli costruito attraverso le attività svolte – in corso d'anno – da tutte le sue articolazioni. Molteplici attività, queste, intese ad offrire dati e valutazioni propri di una Istituzione autonoma, indipendente ed in posizione di terzietà: la Corte in tal modo continua a corrispondere, prontamente, agli impulsi del Parlamento, al quale l'esito dei controlli è – per Costituzione – indirizzato al fine di assicurare il rispetto degli equilibri economico-finanziari, pur essi costituzionalmente garantiti.

Nei sensi appena evocati, è vivamente da auspicare una attenzione particolare al ruolo specifico della Magistratura contabile nel nuovo assetto conseguente all'introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta fondamentale della Repubblica; e ciò attraverso la previsione nell'atto legislativo ("legge rinforzata") – ora "in itinere" – di norme che disciplinino condizioni e modalità dell'esercizio del potere di accesso della Corte dei conti alla Consulta in materia di rispetto dell'art. 81 Cost. novellato.

2. Le indagini e le analisi sui risultati dell'azione amministrativa e di spesa e sul governo del sistema di finanza pubblica si sono tradotte – in questo primo semestre dell'anno 2012 – in una serie di adempimenti.

Va ricordato, dapprima, l'impegno della Corte per l'audizione sul Documento di Economia e Finanza-DEF (il 23 aprile 2012), contenente le indicazioni delle tendenze dell'economia e dei conti pubblici per un triennio e la conseguente definizione di correzioni eventualmente necessarie per il conseguimento degli obiettivi programmatici. L'audizione, in particolare, è stata caratterizzata da un approccio a metodologie e definizioni tratte dalla contabilità nazionale, di rilevanza cruciale dopo l'introduzione del già ricordato principio del pareggio di bilancio in Costituzione con disposizioni che si muovono, nettamente, nel tracciato dei conti nazionali (come la stessa Corte ha avuto modo di sottolineare nell'audizione parlamentare del novembre 2011 e nel parere reso dalle Sezioni Riunite, in sede consultiva, il 13 dicembre 2011).

Le indagini di controllo sui risultati dell'azione pubblica sono proseguite con il varo, a metà maggio di quest'anno, della Relazione sul costo del lavoro pubblico prevista dall'articolo 60 del d.lgs. n. 165 del 2001, che la Corte – rispettando la cadenza annuale – ha sottoposto al Parlamento e che rappresenta, anch'essa, un momento rilevante dell'attività di controllo e referto sugli andamenti della finanza pubblica. Questa Relazione è venuta a saldarsi ed a fare sistema con il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica.

Il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, deliberato dalle Sezioni Riunite il 28 maggio 2012, ha inteso fornire al Parlamento – per la terza volta dopo

l'edizione sperimentale del 2010 – una valutazione di sintesi sulla adeguatezza e sulla rispondenza degli strumenti individuati, appunto, a presidio del coordinamento della finanza pubblica, alle necessità poste dall'adesione all'UE e dai più generali obiettivi di contenimento e di riqualificazione della spesa pubblica. Lo stesso Rapporto ha inteso anche indicare, sulla base delle analisi svolte, quelle criticità su cui richiamare l'attenzione del legislatore a beneficio di una più efficace gestione delle risorse pubbliche.

Al Rapporto fa seguito, ora, la Relazione sul rendiconto 2011, intesa ad effettuare quella valutazione critica dei risultati del bilancio dello Stato, che è insita nella natura del “giudizio” di parificazione sul rendiconto; una valutazione che racchiude, in sé, tanto considerazioni di fondo sulle tendenze della spesa e delle entrate, quanto osservazioni e rilievi riguardanti sia eventuali irregolarità amministrativo-contabili che anomalie degli assetti organizzativi e delle modalità procedurali della spesa. La Relazione non contiene peraltro se non considerazioni generali e di quadro su andamenti e tendenze della finanza pubblica già ampiamente trattate nel Rapporto sul coordinamento, appena citato.

3. Nella Relazione ha specifica rilevanza la disamina dei principali saldi di bilancio e delle tendenze delle categorie economiche delle entrate e delle spese statali, seguita da una trattazione dei risultati della gestione delle singole amministrazioni dello Stato; per ogni ministero si segnalano gli orientamenti gestionali che emergono da una analisi delle risultanze per missioni e programmi; disamina questa che non delimita, comunque, l'intera portata della Relazione stessa.

L'impegno della Corte nell'esame della gestione del bilancio è stato, infatti, soprattutto rivolto alla ricerca di elementi coerenti con il processo di revisione della spesa (spending review), di potenziamento delle entrate (lotta all'evasione) e di riforma delle norme, delle procedure e dei modelli di gestione e di programmazione delle amministrazioni centrali, da cui molto dipendono le prospettive di risanamento degli apparati pubblici.

In termini più generali, in ordine ai contenuti della Relazione, va inoltre osservato che l'originaria disciplina normativa, risalente al 1934, deve essere oggi rivisitata e interpretata alla luce del mutato quadro costituzionale e di una normazione che ha comportato evoluzioni ordinamentali e organizzative di massimo rilievo. Anche il modello di bilancio delle amministrazioni è nettamente mutato, articolandosi – già da qualche tempo – per missioni e programmi. Di conseguenza lo svolgimento dei controlli e la connessa attività di referto si sono incentrati sulla attività gestoria: il fine deve essere quello di promuovere processi virtuosi per l'azione delle amministrazioni e di fornire, al contempo, un efficace quadro valutativo a disposizione del Parlamento.

La Corte ha ritenuto poi di dover ricomprendere nel proprio esame gli andamenti complessivi della gestione, con riferimento agli obiettivi programmatici disegnati da Governo e Parlamento, conformandosi – così – alla concezione allargata della valutazione del bilancio affermata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Sussiste – altresì – una produzione legislativa significativa, anche se disorganica, su nuovi adempimenti, insieme alla riforma della contabilità pubblica attuata dalla legge n. 196/2009 (come modificata e aggiornata), contenente norme specifiche

(artt. 37 e 38) sulla parificazione della Corte e sulla successiva presentazione alle Camere del Rendiconto dello Stato.

4. La Decisione e la Relazione della Corte sul rendiconto sono funzionali alla chiusura del percorso di bilancio del precedente esercizio finanziario con la legge di approvazione del rendiconto. Sussiste peraltro piena consapevolezza della delicata questione inerente alla trasparenza ed alla veridicità dei conti pubblici, in carenza di visibilità del collegamento strutturale tra bilancio dello Stato e conto economico delle amministrazioni pubbliche. Estrema rilevanza deve, dunque, attribuirsi alla “correlazione” tra le risultanze finanziarie proprie della contabilità pubblica nel raccordo con i corrispondenti aggregati della contabilità nazionale, pur essi oggetto di analisi. Il tutto allo scopo di fornire al decisore politico informazioni essenziali sul grado di funzionamento delle regole di condotta assegnate alle amministrazioni dello Stato (ad esempio, i “tagli” reiterati). La Corte – comunque – intende offrire sempre più un quadro solido di informazioni indispensabili per investigare le cause di possibili distorsioni e suggerire eventuali modifiche di rotta. Sul tema, in ogni caso, è già in atto un’opera volta a migliorare l’impostazione della Relazione sul rendiconto. Una iniziativa già assunta si riconnette alla legge n. 196/2009 che ha disposto che, con il ddl di stabilità, venga presentata una Nota tecnico-illustrativa nella quale si procede ad illustrare criteri e quantificazione dei raccordi tra contabilità pubblica e contabilità nazionale, attraverso l’esposizione di criteri e dimensioni della “transcodifica” delle categorie economiche di bilancio utile a riclassificare le singole voci nei termini richiesti dal SEC 95. Alla luce di questa norma la Corte sottolinea, perciò, l’importanza di

procedere ad una rielaborazione riguardante il rendiconto, con l'intento, sicuramente ambizioso, di ricostruire un quadro di raccordo tra bilancio e conto consuntivo dello Stato.

Questo impegno innovativo deve consentire alla Relazione sul rendiconto generale dello Stato di divenire la sede nella quale l'evoluzione della finanza statale potrebbe essere analizzata sulla base di un quadro informativo che si caratterizzi per completezza, dando luogo ad un collegamento trasparente tra i movimenti contabili "parificati" (impegni e pagamenti, accertamenti e incassi, ecc.) e le risultanze di contabilità nazionale indispensabili per le verifiche europee.

5. Un aspetto peculiare della Relazione della Corte da evidenziare attiene alle notazioni sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili del rendiconto che sono riassunte quest'anno nel terzo volume della Relazione (nei due versanti dell'entrata e della spesa). In effetti l'area del bilancio statale dovrebbe essere quella maggiormente garantita, governata come è da un complesso di stringenti regole procedurali e da un capillare sistema di controlli (anche con richiamo a quelli esercitati dalle strutture centrali e periferiche della Ragioneria generale dello Stato). Notevoli criticità emergono, peraltro, dalle vicende gestorie degli ultimi anni e che hanno trovato conferma anche nel rendiconto 2011. Devono infatti di nuovo evidenziarsi i fenomeni delle regolazioni contabili e debitorie (in parte da collegare al permanente intreccio tra gestione di bilancio e gestione di tesoreria) di cui costituisce derivazione anche la questione dei pagamenti in conto sospeso e – soprattutto – della formazione di una rilevante massa di debiti pregressi, che mette in crisi l'annualità del bilancio e la stessa rappresentatività del consuntivo; anche il

fenomeno dei riconoscimenti di debito non contribuisce davvero alla chiarezza dei dati contabili da riferire ad un esercizio specifico.

A livello di singole amministrazioni la Corte sta utilizzando, accanto al giudizio di parificazione – che è disciplinato da puntuali disposizioni normative – strumenti di verifica e di analisi delle poste del rendiconto anche in relazione a schemi utilizzati in ambito europeo: per evidenziare le anomalie più rilevanti si sta intanto procedendo sia con lo strumento di auditing finanziario-contabile con accertamenti diretti sulla regolarità dei procedimenti di spesa seguiti dall'amministrazione in proprie aree di intervento. Va infine posto in massima evidenza – e ciò spinge ad accrescere l'impegno sul fronte della spesa – che per l'attendibilità e l'affidabilità dei dati del rendiconto si riscontra, ormai da anni, un impegno importante sul versante delle entrate che sta registrando significativi risultati a seguito delle segnalazioni effettuate.

6. Alcune annotazioni per sintetizzare, infine, l'impostazione redazionale adottata. La Relazione si articola in tre volumi: il primo fa riferimento ai conti dello Stato e alle politiche di bilancio, illustrando – altresì – i risultati dell'esercizio nelle componenti dei saldi di bilancio, delle entrate, delle spese e della gestione del patrimonio. Questo volume, improntato da un taglio di interesse generale, ricomprende:

a) le considerazioni sul rendiconto dello Stato nel quadro di finanza pubblica del 2011, riferite anche al contesto europeo, sulla base dei dati di previsione e di consuntivo delle amministrazioni centrali dello Stato con raffronti tra risultati del conto economico e del rendiconto finanziario;

b) i risultati dell'esercizio attinenti alle entrate, alla spesa ed al conto del patrimonio, evidenziando le criticità rilevate. Un "focus" particolare attiene: alla verifica dei risultati a consuntivo delle manovre di finanza pubblica, alle entrate di difficile realizzazione, ai risultati delle questioni della lotta all'evasione, alle difficoltà sottese alla gestione dei residui attivi, alle problematiche delle fonti non tributarie di entrata (entrate da giochi), alle possibili nuove forme di entrata (entrate riassegnabili). La disamina condotta attiene, altresì, alle spese che non appaiono più "produttive", ai riconoscimenti di debito, alle eccedenze di spesa, alle dequalificazioni della spesa, all'efficacia di operazioni di gestione dell'attivo e del passivo.

A questi due aspetti fanno seguito le considerazioni sull'ordinamento contabile, correlate all'attuazione delle nuove norme di contabilità alla luce delle modifiche europee e della crisi; il primo volume della Relazione recepisce, infine, i profili di maggior rilievo nella revisione degli assetti organizzativi, nell'attività contrattuale e nella gestione del personale.

Il secondo volume concerne la gestione del bilancio dello Stato per amministrazione. Nell'esame dei consuntivi dei singoli ministeri la Corte evidenzia nello specifico l'esigenza e le possibilità di una riqualificazione della spesa rispondente ad un modello in grado di consentire un miglioramento della gestione, una razionalizzazione dei processi di bilancio ed una reingegnerizzazione dell'organizzazione e delle procedure. L'esame dei consuntivi dei dicasteri coniuga altresì analisi funzionali e analisi strategiche.

Altre valutazioni si riferiscono: 1) alla modernizzazione del processo di programmazione dei flussi di finanza pubblica, rafforzando la funzione allocativa

del bilancio ed anche prevedendo maggiore flessibilità nell'uso delle risorse; 2) alla individuazione di possibili criticità in ordine ai meccanismi di imputazione e di utilizzo delle risorse, anche rimodulandone l'assegnazione sulla base di indicatori di risultato: il tutto per valutare l'efficacia della spesa e selezionare le politiche pubbliche meritevoli di essere davvero sostenute.

Il terzo volume, infine, racchiude le notazioni sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili, articolandosi nei versanti delle entrate e delle spese.

7. Un richiamo, da ultimo, merita l'innovazione introdotta nella programmazione 2012 dei controlli e delle analisi della Corte dei conti, definita dalle Sezioni Riunite all'inizio del mese di dicembre 2011, dove è stato anche ampiamente rivisitata l'impostazione della Relazione sul rendiconto generale correlata – ora – essenzialmente al bilancio dello Stato.

Una programmazione rigorosa dei controlli e delle analisi è infatti indispensabile per assicurare una presenza autorevole della Corte sul fronte della verifica del funzionamento del sistema di finanza pubblica, presenza che deve consentire di sviluppare un patrimonio informativo sui fenomeni e gli andamenti della congiuntura economico-finanziaria; tutto ciò anche utilizzando gli approfondimenti condotti sul rendiconto. Per ogni ulteriore impegno sono comunque di sicuro conforto i riflessi positivi suscitati dal Rapporto di coordinamento sulla finanza pubblica, già ricordato, e dalle varie audizioni parlamentari sui decreti delegati di attuazione della delega sul federalismo fiscale, oltre che sulle ricorrenti manovre di finanza pubblica. Elementi tutti che confermano l'esigenza di una stringente

programmazione per ogni adempimento istituzionale della Corte , ivi compresa la Relazione sul rendiconto dello Stato.

In prospettiva, perciò, l'esame delle Sezioni riunite sul rendiconto dovrà basarsi su informazioni sempre più direttamente acquisite nell'ambito del controllo, privilegiando metodologie di ordinata attività di analisi coerenti con le esigenze conoscitive del Parlamento.

8. L'unica considerazione conclusiva della premessa alla Relazione sul rendiconto dello Stato 2011 può soltanto confermare il contributo della Corte, con la sua articolata conformazione ordinamentale, alla esigenza di un incisivo governo del sistema di finanza pubblica. La Corte è infatti pienamente consapevole delle complessità e delle difficoltà che sussistono per dar vita ad un adeguato sistema innestato su tre riferimenti essenziali (europeo, nazionale e locale) con conseguente intreccio di competenze da svolgere in un ambito collaborativo e di coordinamento/raccordo tra tutti i protagonisti istituzionali.

Questo evento solenne del giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato 2011 costituisce pertanto utile occasione per consolidare la tipica vocazione della Corte all'ausiliarietà nei confronti del Parlamento e delle altre assemblee rappresentative, vocazione non disgiunta dalla disponibilità ad offrire al Governo e agli organi esecutivi quell'apporto di esperienza e di conoscenza ritenuto utile per il migliore impiego delle risorse pubbliche e per una azione delle amministrazioni al servizio della comunità nazionale.

Non senza aver presente la responsabilità di offrire ai cittadini un contributo alla conoscenza dei risultati dell'azione svolta da chi ha il compito di gestire la soluzione dei problemi collettivi.

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

La politica di bilancio nel contesto europeo

1.

Nel 2011, l'indebitamento delle Pubbliche Amministrazioni è sceso al 3,9 per cento del Pil, mentre il saldo primario è tornato in avanzo per oltre 15 miliardi (1 per cento del Pil), in entrambi i casi rispettando gli obiettivi assunti nel DEF dell'aprile 2011.

La riduzione del disavanzo è stata superiore anche a quanto richiesto dalle procedure europee di sorveglianza (0,7 contro 0,5 punti).

L'evoluzione dei conti pubblici italiani riflette una più generale tendenza europea. Nel 2011 tutti i principali paesi hanno migliorato i saldi di bilancio, nella maggior parte dei casi con intensità maggiore di quanto avvenuto in Italia. Nella media europea, l'indebitamento in rapporto al Pil è diminuito di due punti. Nel confronto, il disavanzo italiano è rimasto superiore a quello tedesco, ma inferiore a quello di Francia e Spagna. Insieme alla Germania, l'Italia ha registrato inoltre, tra i maggiori paesi europei, il valore più elevato di avanzo primario (Tavola 1).

Tavola 1

SALDO PRIMARIO, INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE NEL CONTESTO EUROPEO (in percentuale di Pil)

Paesi	saldo primario				indebitamento netto				debito			
	2010	2011	2012 *	2013 *	2010	2011	2012 *	2013 *	2010	2011	2012 *	2013 *
Francia	-4,7	-2,6	-1,9	-1,6	-7,1	-5,2	-4,5	-4,2	82,3	85,8	90,5	92,5
Germania	-1,8	1,6	1,7	1,6	-4,3	-1,0	-0,9	-0,7	83,0	81,2	82,2	80,7
Grecia	-4,7	-2,2	-1,0	-2,0	-10,3	-9,1	-7,3	-8,4	145,0	165,3	160,6	168,0
Irlanda	-28,0	-9,7	-4,3	-2,0	-31,2	-13,1	-8,3	-7,5	92,5	108,2	116,1	120,2
Italia	0,0	1,0	3,4	4,5	-4,6	-3,9	-2,0	-1,1	118,6	120,1	123,5	121,8
Portogallo	-7,0	-0,4	0,1	1,9	-9,8	-4,2	-4,7	-3,1	93,3	107,8	113,9	117,1
Spagna	-7,4	-6,1	-3,3	-3,1	-9,3	-8,5	-6,4	-6,3	61,2	68,5	80,9	87,0
euro area	-3,4	-1,1	0,0	0,3	-6,2	-4,1	-3,2	-2,9	85,6	88,0	91,8	92,6
Gran Bretagna	-7,3	-5,1	-3,3	-3,0	-10,2	-8,3	-6,7	-6,5	79,6	85,7	91,2	94,6
EU	-3,8	-1,5	-0,5	-0,2	-6,5	-4,5	-3,6	-3,3	80,2	83,0	86,2	87,2

Fonte: Commissione europea, *Spring Forecast*, maggio 2012

* previsioni

Il divario crescente tra crescita nominale del Pil e onere medio del debito ha, invece, contribuito a determinare un aumento dell'incidenza del debito delle amministrazioni pubbliche sul prodotto dal 118,6 per cento del 2010 al 120,1 per cento del 2011 (l'aumento risulta inferiore se misurato al netto del sostegno finanziario concesso ai paesi in difficoltà dell'area dell'euro).

Anche nel resto dell'Europa, nello scorso anno, il rapporto debito/Pil è aumentato di 2,4 punti avvicinando il 90 per cento per la media dell'area dell'euro, all'interno della quale ben dodici paesi hanno superato la soglia del 60 per cento.

Nelle previsioni della Commissione europea, il biennio 2012-2013 dovrebbe segnare un rafforzamento della tendenza al miglioramento dei saldi di bilancio. Nell'area dell'euro l'indebitamento netto scenderebbe, a fine periodo, al di sotto del 3 per cento, mentre il saldo primario tornerebbe in avanzo.

Di quasi cinque punti continuerebbe, invece, ad aumentare il debito pubblico in rapporto al prodotto.

2.

Il generalizzato miglioramento dei saldi di bilancio si è realizzato in un contesto economico sfavorevole.

Nell'intera area europea si sono accentuati i segni della recessione. Il 2011 ha segnato un notevole rallentamento della crescita economica: nella media dell'area si è discesi da un tasso di crescita di quasi il 2 per cento all'1,5 per cento (Tavola 2).

L'andamento delle economie europee è stato, tuttavia, assai differenziato, con la Germania ancora in forte espansione (3 per cento), l'Italia e la Spagna quasi in stagnazione e i paesi in difficoltà, come la Grecia e il Portogallo, in rapida caduta.

Secondo le "Previsioni di primavera" della Commissione europea, nel 2012 la tendenza riflessiva è destinata ad accentuarsi, con una flessione del Pil dello 0,3 per cento per l'area dell'euro, dell'1,4 per cento per l'Italia, dell'1,8 per cento per la Spagna, del 3,3 per cento per il Portogallo e del 4,7 per cento per la Grecia. E' da segnalare il netto rallentamento della crescita previsto anche per la Germania (0,7 per cento) e per la Francia (0,5 per cento).

Tavola 2

LA CRESCITA DEL PIL

(variazioni percentuali su anno precedente)

Paesi	2010	2011	2012*	2013*
Francia	1,5	1,7	0,5	1,3
Germania	3,7	3,0	0,7	1,7
Grecia	-3,5	-6,9	-4,7	0,0
Irlanda	-0,4	0,7	0,5	1,9
Italia	1,8	0,4	-1,4	0,4
Portogallo	1,4	-1,6	-3,3	0,3
Spagna	-0,1	0,7	-1,8	-0,3
euro area	1,9	1,5	-0,3	1,0
Gran Bretagna	2,1	0,7	0,5	1,7
EU	2,0	1,5	0,0	1,3

Fonte: Commissione europea, *Spring Forecast*, maggio 2012

* previsioni

Per l'Italia la crescita economica è restata nel 2011 molto al di sotto delle aspettative. Dal terzo trimestre del 2011 l'economia italiana è tornata in recessione e, nella media annua, l'incremento del Pil si è arrestato allo 0,4 per cento, a fronte dell'1,1 per cento previsto nel DEF 2011. Alla fine dello scorso anno il livello reale del Pil era tornato oltre cinque punti al di sotto dei valori pre-crisi. Sulla base delle proiezioni della Commissione europea, il biennio 2012-2013 produrrà un'ulteriore caduta di almeno l'1 per cento.

In termini nominali, lo scostamento dai livelli di Pil previsti a inizio legislatura, ossia prima dell'avvio della crisi finanziaria internazionale, aveva già superato, nel 2011, i 160 miliardi, denotando una perdita permanente di prodotto nell'ordine del 9 per cento. Le stesse previsioni governative conducono a stimare che questa perdita supererà il 12 per cento alla fine del 2013 (oltre 230 miliardi).

3.

Il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica in un contesto recessivo è stato reso possibile dall'operare di interventi correttivi di natura discrezionale e di dimensioni rilevanti.

Dopo il forte contenimento della spesa primaria delle amministrazioni centrali e degli enti territoriali affidato alle misure introdotte con i decreti-legge n. 112 del 2008 e n. 78 del 2010, il deterioramento delle condizioni cicliche e le tensioni sui mercati finanziari inducevano, nel secondo semestre del 2011, ad adottare tre successivi decreti legge (nn. 98, 138 e 201 del 2011) diretti a perseguire il pareggio di bilancio già nel 2013, rispettando integralmente le regole concordate a livello europeo.

In particolare, nel 2012 dovrebbe essere raggiunto l'obiettivo del rientro del disavanzo al di sotto della soglia del 3 per cento del Pil, consentendo la chiusura della procedura per i disavanzi eccessivi aperta a carico dell'Italia nel 2009. Nel 2013 non sarebbe pienamente conseguito il pareggio nominale del bilancio, ma si registrerebbe un avanzo "strutturale" dello 0,6 per cento.

Dalle misure di risanamento assunte nel 2011 in condizioni di emergenza finanziaria sono attesi effetti di riduzione del disavanzo dell'ordine di 75 miliardi nel 2013 (oltre il 3 per cento del Pil), in prevalenza affidati ad un innalzamento della pressione fiscale. Le implicazioni sulla crescita di questa scelta – che, nel biennio 2012-2013, porterebbe l'incidenza delle entrate sul Pil al di sopra del 49 per cento - sono necessariamente negative, come risulta dalle valutazioni espresse dallo stesso governo nel Documento di economia e finanza.

Occorre disinnescare, quanto prima, il rischio che un ulteriore rallentamento dell'economia allontani gli stessi obiettivi di riequilibrio dei conti pubblici. La priorità da assegnare ad interventi mirati al rilancio della crescita economica, necessariamente ad effetti differiti, deve essere accompagnata da una decisa azione di contenimento della spesa pubblica, non più disegnata sulle sole misure di pronto intervento (che, pure, hanno garantito i successi dell'ultimo biennio) quanto piuttosto su un complesso processo di ripensamento e di perimetrazione dei confini dell'azione pubblica nell'economia.

Nella stessa direzione potranno operare gli interventi diretti a realizzare, in tempi brevi, una significativa riduzione dello stock del debito pubblico, attraverso la dismissione di quote del patrimonio mobiliare e immobiliare in mano pubblica.

Il Conto delle Amministrazioni pubbliche nel 2011**4.**

Il conseguimento nel 2011 dell'obiettivo di indebitamento netto (3,9 per cento del Pil) è il risultato di un'evoluzione delle grandezze di finanza pubblica non dissimile da quella già osservata nel 2010.

Da una parte, le misure discrezionali hanno portato a un significativo rallentamento nella dinamica della spesa corrente; dall'altra, la debolezza del ciclo economico ha determinato un andamento delle entrate inferiore alle attese. Si tratta di evoluzioni coerenti con la manovra di finanza pubblica adottata in avvio di legislatura e che, nel biennio 2010-11, aveva concentrato la correzione sul lato della spesa, tentando di preservare l'obiettivo di invarianza della pressione fiscale.

Come e più che nel 2010, si è rivelata efficace l'azione di controllo sulla spesa primaria corrente. Nei valori assoluti, questa componente è rimasta quasi invariata rispetto al 2010 (+0,3 per cento), a seguito di una contrazione dei redditi di lavoro dipendente (-1,2 per cento), di una costanza della spesa per consumi intermedi e di un aumento superiore al 2 per cento delle prestazioni sociali (Tavola 3).

Tavola 3

CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE					
VOCI ECONOMICHE	milioni di euro			variazioni %	
	2009	2010	2011	2010 su 2009	2011 su 2010
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	171.050	172.085	170.052	0,6	-1,2
Consumi intermedi	134.392	136.098	136.126	1,3	0,0
Prestazioni sociali	291.495	298.418	305.122	2,4	2,2
Altre uscite correnti	63.702	63.780	61.327	0,1	-3,8
Spese correnti al netto interessi	660.639	670.381	672.627	1,5	0,3
Interessi passivi	70.863	71.112	78.021	0,4	9,7
Totale spese correnti	731.502	741.493	750.648	1,4	1,2
<i>di cui spesa sanitaria</i>	<i>108.468</i>	<i>110.435</i>	<i>113.457</i>	<i>1,8</i>	<i>2,7</i>
Investimenti fissi lordi	38.404	32.346	32.099	-15,8	-0,8
Contributi agli investimenti	24.310	20.027	17.815	-17,6	-11,0
Altre uscite in c/capitale	4.220	1.445	-1.997	-65,8	-238,2
Totale spese in c/capitale	66.934	53.818	47.917	-19,6	-11,0
Totale spese al netto interessi	727.573	724.199	720.544	-0,5	-0,5
Totale spese finali	798.436	795.311	798.565	-0,4	0,4
ENTRATE					
Imposte dirette	222.846	226.235	226.027	1,5	-0,1
Imposte indirette	206.409	217.860	222.313	5,5	2,0
Contributi sociali effettivi	208.373	209.265	212.100	0,4	1,4
Contributi sociali figurativi	4.182	4.133	4.240	-1,2	2,6
Altre entrate correnti	58.246	59.237	61.032	1,7	3,0
Totale entrate correnti	700.056	716.730	725.712	2,4	1,3
Imposte in c/capitale	12.256	3.497	6.963	-71,5	99,1
Altre entrate in c/capitale	3.378	3.627	3.527	7,4	-2,8
Totale entrate in c/capitale	15.634	7.124	10.490	-54,4	47,2
Totale entrate complessive	715.690	723.854	736.202	1,1	1,7
SALDI					
Saldo corrente	-31.446	-24.763	-24.936		
Indebitamento netto	-82.746	-71.457	-62.363		
Saldo primario	-11.883	-345	15.658		

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Per il secondo anno consecutivo, i risparmi nella spesa primaria corrente sono stati superiori ai valori programmatici: 4,5 miliardi in più rispetto agli obiettivi fissati nel DEF 2011 e 2,6 miliardi anche nel confronto con i valori assunti nella Relazione al Parlamento del dicembre scorso.

Una riduzione della spesa superiore alle attese si era evidenziata già in corso d'anno ed era stata via via incorporata negli aggiornamenti dei documenti programmatici. All'interno di questo andamento generale, i risultati conseguiti per alcune componenti della spesa (redditi da lavoro, pensioni e spesa sanitaria) mostrano risparmi anche superiori a quelli stimati nel preconsuntivo elaborato per la Relazione al Parlamento dello scorso dicembre.

Nel contempo, la spesa in conto capitale ha confermato il suo andamento discendente, con una flessione dell'11 per cento che segue quella, di quasi il 20 per cento, osservata nel 2010. La caduta nel 2011 risulta meno pronunciata (- 3,9 per cento) se si escludono gli introiti connessi alla cessione dei diritti d'uso delle frequenze radioelettriche, che la contabilità nazionale tratta come minori spese in conto capitale.

Nel passato biennio, quella in conto capitale è stata la sola componente della spesa a essere diminuita più del prodotto. Per i soli investimenti pubblici, la quota sul Pil è scesa dal 2,5 al 2 per cento, tornando sui livelli del 2003.

Come la Corte ha rilevato con preoccupazione in numerose occasioni, la flessione degli investimenti pubblici sembra essere una scelta programmatica. Ancora nella ricordata Relazione al Parlamento, il livello degli investimenti pubblici nel 2014 era indicato in riduzione di ulteriori 6 miliardi, ossia di un altro mezzo punto in percentuale di Pil. Questa quantificazione ha trovato una parziale revisione nel DEF 2012, dove la flessione attesa per il 2014 è stata significativamente attenuata. L'andamento programmatico degli investimenti pubblici mantiene tuttavia, per l'anno in corso e per il prossimo biennio, un profilo discendente, con un'incidenza sul Pil destinata a ridursi su livelli nettamente inferiori al 2 per cento.

Solo la spesa per interessi ha mostrato un'evoluzione di segno opposto, con un aumento che nel 2011 ha sfiorato il 10 per cento, superando di 1,9 miliardi le stime del DEF 2011 e assorbendo circa il 40 per cento dei margini acquisiti attraverso il contenimento della spesa primaria.

Il forte aumento dei differenziali rispetto alla Germania, determinatosi nella seconda metà dell'anno, ha allontanato il livello medio dei tassi di interesse dalle valutazioni contenute nel DEF 2011. Nel consuntivo, il tasso di interesse a lungo termine è risultato pari al 5,3 per cento, ma con un profilo temporale che, nel mese di novembre, è giunto a superare il 7 per cento.

5.

Al netto degli interessi, le spese sono diminuite nel 2011 dello 0,5 per cento, confermando il risultato del 2010, mentre la contrazione cumulata sul 2009 ha raggiunto i 7 miliardi. La flessione è stata, per oltre 5 miliardi, superiore a quella prevista dal DEF 2011.

La dinamica tradizionalmente crescente della spesa pubblica sembra, dunque, aver registrato, almeno in alcune componenti, una vera e propria inversione di tendenza nel corso dell'ultimo biennio.

Va osservato come questi positivi risultati abbiano consentito di contenere il livello della spesa primaria al di sotto degli obiettivi assunti prima della crisi (per circa

il 2 per cento). Ma la contemporanea flessione della crescita economica si è tradotta in un'incidenza della spesa sul Pil ben superiore (3,4 punti) rispetto agli stessi obiettivi.

Perdite permanenti di prodotto delle dimensioni ricordate imporrebbero, infatti, correzioni di uguale proporzione alle voci di spesa, se si volessero ripristinare, per le componenti della spesa pubblica, i valori programmatici espressi in quota di Pil assunti prima della crisi. Un obiettivo che appare oggi molto difficile da perseguire.

6.

Come si è anticipato, gli ostacoli al riequilibrio del bilancio sono, in larga misura, maturati dal lato delle entrate, aumentate complessivamente dell'1,7 per cento, contro una previsione di incremento del 2,4 per cento. In particolare, il totale delle entrate correnti ha dimezzato il proprio tasso di incremento rispetto al 2010, con un gettito rimasto 9 miliardi al di sotto delle attese. Rispetto alle stime del DEF 2011, si sono registrate minori imposte dirette per 4,2 miliardi, minori imposte indirette per circa 4 miliardi e minori contributi sociali per 3,5 miliardi. Il gettito da entrate correnti è rimasto significativamente al di sotto anche delle valutazioni, più prudenti, adottate con l'Aggiornamento al DEF e con la Relazione al Parlamento.

Uno scostamento dagli obiettivi fissati per le entrate correnti si era manifestato già nel 2010, per una dimensione appena inferiore a quella osservata nel 2011. La perdita di gettito continua, pertanto, a contrastare gli effetti virtuosi associati, in termini di riduzione del disavanzo pubblico, alla realizzazione di risparmi di spesa superiori agli obiettivi.

Ai fini della determinazione dei valori di indebitamento e di saldo primario, la flessione delle entrate correnti è stata parzialmente compensata, nel conto capitale, dall'inattesa dimensione degli introiti ricavati dall'imposta sostitutiva sul riallineamento dei valori contabili ai principi internazionali IAS, adottata col DL n. 185/2008 (5 miliardi in più rispetto alle attese). Hanno inoltre contribuito a sostenere il gettito sia l'aumento delle cosiddette entrate volontarie, sia i quasi 9 miliardi recuperati attraverso la riscossione a mezzo ruoli.

Se si esamina l'andamento delle entrate tributarie per sottosettori nel 2011, si segnala un incremento molto contenuto delle entrate delle amministrazioni centrali (0,9 per cento) sostenuto dalle imposte indirette (+0,8 per cento) e dalle imposte in conto capitale, mentre le imposte dirette sono diminuite di quasi un punto percentuale (Tavola 4).

Le entrate delle amministrazioni locali, invece, hanno fatto registrare un ulteriore incremento confermando un andamento crescente già evidenziato nel confronto 2010-2009. Nell'insieme infatti, si registra una dinamica cinque volte maggiore di quella registrata dalle entrate delle amministrazioni centrali (+4,9 per cento).

E' da osservare, peraltro, che le maggiori entrate "proprie" hanno compensato la notevole riduzione dei trasferimenti ricevuti dallo Stato e, dunque, non si sono riflesse, se non in parte, sui valori dell'indebitamento netto.

Tavola 4

L'ANDAMENTO DELLE ENTRATE TRIBUTARIE

(milioni di euro)

	Amministrazioni pubbliche			Amministrazioni centrali			Amministrazioni locali		
	2010	2011	variazione %	2010	2011	variazione %	2010	2011	variazione %
Entrate tributarie	447.592	455.303	1,7	351.580	354.576	0,9	96.012	100.727	4,9
Imposte dirette	226.235	226.027	-0,1	194.989	193.282	-0,9	31.246	32.745	4,8
Imposte indirette	217.860	222.313	2,0	153.129	154.361	0,8	64.731	67.952	5,0
Imposte in conto capitale	3.497	6.963	99,1	3.462	6.933	100,3	35	30	-14,3

Fonte: elaborazioni su dati Istat

In dettaglio si evidenziano andamenti differenziati per le diverse tipologie di imposta:

- per le amministrazioni centrali una riduzione delle imposte dirette (-0,9 per cento), dovuta principalmente ad una diminuzione dell'Irpef, mentre sono aumentate le imposte in conto capitale (+0,8 per cento) in virtù dell'introduzione dal 1 gennaio 2011 dell'imposta ipotecaria e catastale sui contratti di *leasing* immobiliare e dell'incremento registrato dall'imposta per l'adeguamento dei principi contabili (IAS). Diversamente dalle amministrazioni centrali la dinamica del gettito delle amministrazioni locali è da attribuire alle imposte dirette, cresciute del 4,8 per cento grazie al maggior gettito derivante dall'addizionale regionale Irpef (+3,9 per cento) e alle tasse automobilistiche;
- con riguardo alle imposte indirette, nelle amministrazioni centrali si registra una crescita di appena lo 0,8 per cento grazie ad un leggero incremento del gettito Iva (0,4 per cento) e all'aumento degli introiti derivanti dalle imposte sugli oli minerali e sul gas. Nelle amministrazioni locali si registra, invece, una crescita delle imposte indirette del 5 per cento grazie soprattutto all'incremento dell'Irap (+3,2 per cento), dell'Iva (+7,3 per cento), dell'imposta sulle assicurazioni RC auto (+17,5 per cento) e dell'imposta sugli oli minerali e derivati (+13,9 per cento), oltre che all'introduzione dell'imposta di soggiorno.

Il riequilibrio dei conti pubblici per livelli di governo**7.**

Se si esamina l'andamento dei conti pubblici per livelli di governo, viene evidenziato come nel 2011 l'indebitamento netto e il saldo primario abbiano registrato significativi miglioramenti che, tanto per le amministrazioni centrali quanto per gli enti locali, sono stati anche superiori alle previsioni (Tavola 5).

L'avanzo primario delle amministrazioni centrali ha sfiorato l'1 per cento del Pil, mentre le amministrazioni locali hanno chiuso l'anno in sostanziale pareggio.

L'indebitamento netto scende, per le amministrazioni centrali, dal 4,5 per cento del 2010 al 3,8 per cento del 2011. Gli enti locali passano dallo 0,5 per cento allo 0,3 per cento.

Tavola 5

I SALDI PER LIVELLI DI GOVERNO

(in % di Pil)

	saldo primario			indebitamento netto		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Amministrazioni centrali	-0,4	0,0	0,9	-4,8	-4,5	-3,8
Amministrazioni locali	-0,1	-0,3	0,0	-0,4	-0,5	-0,3
Enti di previdenza	-0,3	0,3	0,2	-0,3	0,3	0,2
Amministrazioni pubbliche	-0,8	0,0	1,0	-5,4	-4,6	-3,9

AL NETTO DEI TRASFERIMENTI INTERSETTORIALI

(in % di Pil)

	saldo primario			indebitamento netto		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Amministrazioni centrali	12,2	12,8	13,0	7,9	8,6	8,5
Amministrazioni locali	-7,9	-7,3	-6,5	-8,1	-7,5	-6,7
Enti di previdenza	-5,3	-5,7	-5,7	-5,3	-5,6	-5,7
Amministrazioni pubbliche	-1,0	-0,2	0,8	-5,4	-4,6	-3,9

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Al fine di fornire una valutazione dell'onere dell'aggiustamento dei conti pubblici gravante sui diversi livelli di governo, può risultare utile rappresentare gli andamenti di spese, entrate e saldi al netto dei trasferimenti tra i sottosettori delle amministrazioni pubbliche (amministrazioni centrali, amministrazioni locali ed enti di previdenza).

In tal modo, si approssima meglio una misura dei prelievi diretti sull'economia e delle uscite verso il sistema economico effettuate dai singoli sottosettori, oltre che dei saldi, che si propongono come un indicatore – da maneggiare con molta cautela – del grado di copertura con risorse proprie dei servizi resi alla collettività.

Tavola 6

SPESE ED ENTRATE PER LIVELLI DI GOVERNO (AL NETTO INTERESSI E TRASFERIMENTI INTERSETTORIALI)

Spese totali

	2009	2010	2011	2010/2009	2011/2010	2009	2010	2011
	milioni			variazioni %		in % Pil		
Amministrazioni centrali	191.739	182.436	176.871	-4,9	-3,1	12,6	11,7	11,1
Amministrazioni locali	244.212	242.125	238.142	-0,9	-1,6	16,1	15,6	15,0
Enti di previdenza	291.622	299.638	305.531	2,7	2,0	19,2	19,3	19,2
Amministrazioni pubbliche	727.573	724.199	720.544	-0,5	-0,5	47,9	46,6	45,4

	Entrate totali							
	2009	2010	2011	2010/2009	2011/2010	2009	2010	2011
	milioni			variazioni %		in % Pil		
Amministrazioni centrali	377.448	381.403	383.263	1,0	0,5	24,8	24,6	24,1
Amministrazioni locali	124.599	128.613	135.464	3,2	5,3	8,2	8,3	8,5
Enti di previdenza	210.428	211.227	214.388	0,4	1,5	13,8	13,6	13,5
Amministrazioni pubbliche	712.475	721.243	733.115	1,2	1,6	46,9	46,4	46,1

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Se si guarda alla spesa, così ridefinita, si può osservare che, nel biennio 2010-2011, le amministrazioni centrali avrebbero realizzato una riduzione complessiva della spesa primaria dell'8 per cento, mentre per le amministrazioni locali il contenimento risulterebbe dell'ordine del 2,5 per cento. Al contrario, gli enti di previdenza registrerebbero un aumento, sempre nel biennio, del 4,7 per cento (Tavola 6).

A fronte dell'evidente forte compressione del livello di spesa delle amministrazioni centrali, si osserva come la minore disponibilità di risorse trasferite abbia forzato anche gli enti locali a realizzare risparmi di spesa, al contempo inducendoli, nel contesto normativo del federalismo fiscale, ad accrescere le entrate proprie.

Una analisi dei trasferimenti all'interno del perimetro della Pubblica Amministrazione (essenzialmente, ma non solo, da Stato ad Enti locali e ad Enti di previdenza) conferma la drastica riduzione del sostegno alle amministrazioni territoriali, che vedono diminuiti di circa 22 miliardi nel biennio i trasferimenti dallo Stato (Tavola 7).

Tavola 7

I TRASFERIMENTI TRA I SETTORI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

	milioni			variazioni %	
	2009	2010	2011	10/09	11/10
Spese correnti					
Amministrazioni centrali	194.810	200.392	193.316	2,9	-3,5
Amministrazioni locali	990	831	756	-16,1	-9,0
Enti di previdenza	6.602	5.317	5.286	-19,5	-0,6
Conto capitale					
Amministrazioni centrali	12.300	9.776	7.790	-20,5	-20,3
Amministrazioni locali	6.060	2.744	0	-54,7	-100,0
Enti di previdenza	0	0	0		
TOTALE TRASFERIMENTI A ENTI PUBBLICI					
Amministrazioni centrali	207.110	210.168	201.106	1,5	-4,3
Amministrazioni locali	7.050	3.575	756	-49,3	-78,9
Enti di previdenza	6.602	5.317	5.286	-19,5	-0,6
Entrate correnti					
Amministrazioni centrali	7.590	6.145	6.040	-19,0	-1,7
Amministrazioni locali	112.219	102.810	94.705	-8,4	-7,9
Enti di previdenza	82.593	97.585	98.613	18,2	1,1
Conto capitale					
Amministrazioni centrali	6.060	2.744	0	-54,7	-100,0
Amministrazioni locali	12.300	9.776	7.790	-20,5	-20,3
Enti di previdenza	0	0	0		
TOTALE TRASFERIMENTI DA ENTI PUBBLICI					
Amministrazioni centrali	13.650	8.889	6.040	-34,9	-32,1
Amministrazioni locali	124.519	112.586	102.495	-9,6	-9,0
Enti di previdenza	82.593	97.585	98.613	18,2	1,1

Fonte: elaborazioni su dati Istat

L'accelerazione che ne è derivata in termini di attivazione di entrate proprie da parte degli enti locali ha prodotto una crescita delle entrate al netto dei trasferimenti dell'8,5 per cento nel biennio.

Pur muovendo nella direzione, desiderabile, di un avvicinamento fra soggetti di spesa e contribuenti, il crescente ricorso all'autonomia impositiva a livello locale deve essere considerato in un contesto di generalizzato aumento della pressione fiscale e, quindi, valutato anche alla luce degli effetti distributivi e degli impulsi restrittivi che potranno derivarne sulla crescita dell'economia.

In senso opposto si muovono i trasferimenti agli enti di previdenza, cresciuti nello stesso periodo di oltre 15 miliardi.

Se si confrontano gli aggregati effettivi con quelli espressi al netto dei trasferimenti da e verso altri enti dell'amministrazione pubblica, si evidenzia chiaramente la dimensione di "finanza derivata" che caratterizza in Italia la pubblica amministrazione.

In particolare, si osserva il peso rilevante che i trasferimenti statali rivestono nella copertura della spesa degli enti locali, finanziata con entrate proprie per poco più del 40 per cento.

In proposito, tuttavia, sono necessarie alcune puntualizzazioni.

La ricostruzione dei saldi settoriali, al netto delle risorse di copertura della spesa provenienti da altri comparti della pubblica amministrazione (trasferimenti, ma anche compartecipazioni a tributi erariali) può costituire un elemento di conoscenza utile per definire (o migliorare) le regole di bilancio finalizzate al rispetto del patto di stabilità nazionale.

Ma, mentre le informazioni così acquisite forniscono un'efficace "istantanea" del peso relativo dei disavanzi effettivi, non potrebbe dirsi lo stesso se si intendesse farne uso per confronti nel tempo.

A questo scopo, infatti, bisognerebbe essere in grado di misurare l'andamento dei saldi "a perimetro costante", vale a dire normalizzando i dati storici con la sterilizzazione delle modifiche ordinamentali nell'assetto e nella distribuzione delle entrate e delle spese dei diversi livelli di governo.

Nella concreta realtà italiana, tali modifiche strutturali nei rapporti centro-periferia hanno assunto, negli ultimi anni, un'estensione rilevante (assegnazione di tributi alla sovranità degli enti locali, diffusione del fenomeno delle "esternalizzazioni", passaggio di competenze di spesa dall'amministrazione centrale agli enti locali e viceversa). E ciò in un contesto nel quale, in alcuni settori, alle amministrazioni locali sono assegnati compiti di fornitura di servizi fondamentali con il vincolo di livelli predefiniti.

Tale quadro rende più complesse, anche se meritevoli di riflessioni e approfondimento, le operazioni dirette a fornire una rappresentazione dei fabbisogni effettivi che non si limiti alla lettura dei consuntivi ufficiali degli enti.

Rendiconto generale dello Stato e contabilità nazionale

8.

Le considerazioni in precedenza svolte sull'andamento della finanza pubblica nel 2011 assumono a riferimento le definizioni e gli aggregati utilizzati nella contabilità nazionale. Una scelta obbligata in relazione all'esigenza di valutarne la coerenza con gli obiettivi programmatici europei, necessariamente misurabili solo con parametri che consentano i confronti tra i paesi dell'area e, quindi, elaborati secondo le regole standardizzate del Sistema Europeo dei conti (SEC).

La questione assume rilievo soprattutto quando si tratta dei conti dello Stato centrale, poiché la configurazione che essi assumono in contabilità nazionale può risultare assai difforme da quella che si rileva nella sede della parificazione del rendiconto generale.

In apertura della presente relazione è apparso, dunque, opportuno offrire una sintetica illustrazione dell'andamento di spese ed entrate dello Stato nel 2011, nella versione pubblicata recentemente dall'Istat (Tavola 8).

Tavola 8

CONTO DELLO STATO 2009-2011

	milioni di euro			variazioni %	
	2009	2010	2011	2010/2009	2011/2010
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	92.125	92.445	92.182	0,3	-0,3
Consumi intermedi	22.048	20.721	21.127	-6,0	2,0
Prestazioni sociali	5.405	3.352	3.643	-38,0	8,7
<i>Trasferimenti ad enti pubblici</i>	<i>199.658</i>	<i>203.810</i>	<i>196.478</i>	<i>2,1</i>	<i>-3,6</i>
Altre uscite correnti	32.384	32.239	30.896	-0,4	-4,2
Spese correnti al netto interessi	351.620	352.567	344.326	0,3	-2,3
Interessi passivi	67.113	67.688	74.447	0,9	10,0
Totale spese correnti	418.733	420.255	418.773	0,4	-0,4
Investimenti fissi lordi	6.439	5.241	5.883	-18,6	12,2
Contributi agli investimenti	29.031	24.929	21.407	-14,1	-14,1
Altre uscite in c/capitale	3.462	789	-2.309	-77,2	-392,6
Totale spese in c/capitale	38.932	30.959	24.981	-20,5	-19,3
Totale spese al netto interessi	390.552	383.526	369.307	-1,8	-3,7
Totale spese finali	457.665	451.214	443.754	-1,4	-1,7
ENTRATE					
Imposte dirette	193.172	194.989	193.282	0,9	-0,9
Imposte indirette	143.054	152.742	154.007	6,8	0,8
Contributi sociali effettivi	52	53	51	1,9	-3,8
Contributi sociali figurativi	2.048	1.917	2.027	-6,4	5,7
<i>Trasferimenti da enti pubblici</i>	<i>7.034</i>	<i>5.629</i>	<i>5.221</i>	<i>-20,0</i>	<i>-7,2</i>
Altre entrate correnti	20.701	21.885	21.577	5,7	-1,4
Totale entrate correnti	366.061	377.215	376.165	3,0	-0,3
Imposte in c/capitale	12.224	3.462	6.933	-71,7	100,3
Altre entrate in c/capitale	7.133	4.080	843	-42,8	-79,3
Totale entrate in c/capitale	19.357	7.542	7.776	-61,0	3,1
Totale entrate complessive	385.418	384.757	383.941	-0,2	-0,2
SALDI					
Saldo corrente	-52.672	-43.040	-42.608		
Indebitamento netto	-72.247	-66.457	-59.813		
Saldo primario	-139.360	-134.145	-134.260		

Fonte: elaborazioni su dati Istat

9.

La Corte ha, tuttavia, ritenuto necessario offrire anche elementi di informazione più completi sul raccordo tra le risultanze del Rendiconto e il Conto dello Stato predisposto per la contabilità nazionale.

Come è stato più volte evidenziato, infatti, tali risultanze - oggetto specifico della presente Relazione - richiedono importanti operazioni di correzione e adattamento per essere utilizzate ai fini delle verifiche in Europa sull'andamento dei nostri conti pubblici.

Pertanto, d'intesa con la Ragioneria Generale dello Stato, è stato condotto, per la prima volta, un esercizio diretto ad illustrare analiticamente i passaggi necessari per trasformare i dati di consuntivo del rendiconto dello Stato (impegni, pagamenti,

accertamenti e incassi) nei corrispondenti aggregati del Conto dello Stato in versione SEC, espressi nelle definizioni della competenza economica.

Del resto, i criteri seguiti per questa operazione di raccordo a consuntivo replicano, sul piano metodologico, le elaborazioni condotte in sede di disegno di legge di stabilità 2011.

Infatti, la legge n. 196/2009 ha disposto che, in occasione della presentazione di detto disegno di legge e “ai fini di aumentare la leggibilità dei documenti di bilancio e programmazione e, per questa via, la trasparenza del bilancio dello Stato”, sia diffusa una Nota tecnico-illustrativa nella quale si forniscono i prospetti di collegamento tra il disegno di legge di bilancio di previsione dello Stato e il conto economico delle amministrazioni pubbliche (in particolare, dello Stato).

Ciò rende più evidente l'impatto che il bilancio dello Stato comporta in termini di indebitamento netto, con riferimento sia al saldo complessivo sia agli effetti derivanti dall'allocazione delle risorse.

Il raccordo avviene a due stadi:

- in primo luogo, si espongono criteri e dimensioni della “transcodifica” delle categorie economiche di bilancio utile a riclassificare le singole voci nei termini richiesti dal SEC'95, ma con il vincolo del rispetto dei saldi di competenza e di cassa derivanti dal Rendiconto (tavola 9);
- in secondo luogo, sono quantificate – sia pure in modo aggregato ma, comunque, per singole categorie economiche – le correzioni che le regole di contabilità nazionale impongono per tradurre le poste di bilancio in grandezze espresse secondo la competenza economica, pervenendo infine alla costruzione del Conto dello Stato di contabilità nazionale (tavola 10).

I marginali scostamenti che si rilevano nel saldo e in alcuni aggregati di spesa e di entrata rispetto ai dati del Conto dello Stato esposto nella Tavola 8 sono da riferire all'aggiornamento delle risultanze del rendiconto dello Stato rispetto al consuntivo provvisorio utilizzato dall'ISTAT ai fini della costruzione dei Conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche dello scorso maggio.

Tavola 9

TRANSCODIFICA DELLE CATEGORIE ECONOMICHE DI BILANCIO NELLE CLASSIFICAZIONI SEC'95 - ANNO 2011

(milioni di euro)

Categoria economica del Bilancio dello Stato		Rendiconto- (Competenza)	Rendiconto- (Cassa)	Classificazione economica SEC 95	Competenza	Cassa
ENTRATE	TRIBUTARIE	452.731	415.648	TRIBUTARIE	372.009	335.472
CAT I	Imposte sul patrimonio e sul reddito	239.024	222.357	Imposte dirette	210.275	194.001
CAT. II +III+IV+V	Imposte indirette totale	213.707	193.291	Imposte indirette	161.734	141.471
	EXTRATRIBUTARIE	65.697	33.770	EXTRATRIBUTARIE	68.844	36.877
CAT VI	Proventi speciali	687	689	Vendita beni e servizi	21.482	13.372
CAT VII	Proventi di servizi pubblici minori	15.081	6.986			
CAT VIII	Proventi dei beni dello Stato	326	300		9.248	6.763
CAT IX	Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione	2.641	2.641	Redditi da capitale		
CAT X	Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	6.981	4.522			
				Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	3.067	2.867
CAT XI	Recupero rimborsi e contributi	37.554	16.219	Trasferimenti correnti diversi	35.047	13.875
CAT XII	Partite che si compensano nella spesa	2.427	2.413	Poste correttive	0	0
Totale entrate correnti		518.428	449.418	Totale entrate correnti	440.853	372.349
CAT XIII	Vendita di beni ed affrancazione di canoni	1.486	1.486	Altri trasferimenti in conto capitale	2.186	2.186
CAT XIV	Ammortamento di beni patrimoniali	186	186	Ammortamento	186	186
				Imposte in conto capitale	5.625	5.581
Totale entrate in conto capitale		1.672	1.672	Totale entrate in conto capitale	7.997	7.954
TOTALE ENTRATE NETTO ACCENSIONE PRESTITI		520.100	451.091	TOTALE ENTRATE NETTO ACCENSIONE PRESTITI	448.850	380.303
CAT XV	Rimborsi anticipazioni e crediti vari del Tesoro	1.642	1.566	Rimborsi anticipazioni e crediti vari del Tesoro	1.642	1.566
TITOLO IV	Accensione prestiti	228.422	228.422	Accensione prestiti	228.422	228.422
TOTALE ENTRATE		750.164	681.079	TOTALE ENTRATE	678.914	610.291
USCITE				USCITE		
TITOLO I SPESE CORRENTI				TITOLO I SPESE CORRENTI		
CAT I	Redditi da lavoro dipendente	88.859	89.870	Redditi da lavoro dipendente	88.859	89.870
CAT II	Consumi intermedi	10.999	10.791	Consumi intermedi	14.144	13.260
CAT III	Imposte pagate sulla produzione	4.776	4.840	Imposte indirette	12.642	12.706
CAT IV	Trasferimenti correnti ad Amministrazioni Pubbliche	220.765	219.506	Trasferimenti correnti ad enti pubblici	193.515	192.256
CAT V	Trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private	3.949	4.150			
5.1	Prestazioni sociali in denaro	1.565	1.495	Prestazioni sociali	1.701	1.631
5.2	Trasferimenti sociali in natura	511	456	Acquisti di beni e servizi da produttori market assiml. prestazioni sociali in natura	389	334
5.3	Altri trasferimenti correnti a famiglie	1.873	2.198	Trasferimenti diversi a famiglie ed imprese	2.283	2.608
CAT VI	Trasferimenti correnti ad imprese	4.676	4.879	Contributi alla produzione	4.538	4.741
CAT VII	Trasferimenti correnti ad estero	1.696	1.788	Aiuti internazionali	1.696	1.788
CAT VIII	Risorse proprie Unione Europea	16.789	16.789	Trasferimenti correnti a UE Quarta Risorsa	12.658	12.658
CAT IX	Interessi passivi e redditi da capitale	73.748	73.594	Interessi	73.748	73.594
CAT 10	Poste correttive e compensative	45.062	44.600	Poste correttive e compensative	0	0
CAT XI	Ammortamenti	186	186	Ammortamento	186	186
CAT XII	Altre uscite correnti	815	553	Altre uscite correnti	608	346
Totale uscite correnti		472.320	471.545	Totale uscite correnti	406.967	405.979
TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE		43.113	41.635	TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE		
CAT XXI	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.695	6.418	Investimenti fissi lordi e acquisti netti di attività immateriali	83	1.482
CAT XXII	Contributi agli investimenti	16.259	18.232	Contributi agli investimenti ad enti pubblici	16.259	18.232
CAT XXIII, XXIV, XXV	Contributi agli investimenti ad imprese, famiglie ed estero	9.057	10.717	Contributi a imprese, famiglie ed estero	10.482	11.388
CAT XXVI	Altri trasferimenti in conto capitale	12.102	6.268	Altri trasferimenti in conto capitale	10.391	5.311
Totale uscite in conto capitale		43.113	41.635	Totale uscite in conto capitale	37.215	36.413
Totale uscite netto rimborso passività e partite finanziarie		515.432	513.180	Totale uscite netto rimborso passività e partite finanziarie	444.182	442.392
Indebitamento netto		4.668	-62.090	Indebitamento netto	4.668	-62.090
ACQUISIZIONE DI ATTIVITA' FINANZIARIE		5.390	6.195	ACQUISIZIONE DI ATTIVITA' FINANZIARIE	5.390	6.195
Saldo netto da finanziare		920	-66.719	Saldo netto da finanziare	920	-66.719
	Rimborso passività finanziarie	186.135	186.012	Rimborso passività finanziarie	186.135	186.012
TOTALE USCITE		706.957	705.387		635.707	634.599
Saldo complessivo di bilancio		43.207	-24.309		43.207	-24.309

Fonte: elaborazioni RGS su dati di Rendiconto

Tavola 10

RACCORDO TRA RENDICONTO DELLO STATO E COMPARTO STATO DI CONTABILITÀ NAZIONALE –
ANNO 2011

(milioni di euro)

Classificazione SEC95	Competenza	Cassa	Ag. Fiscali, PCM, CdS, TAR, Org. Costituzionali	Raccordo per il passaggio al conto economico di CN	Stima Comparto Stato (CN)
ENTRATE					
Imposte dirette	210.275	194.001		-16.993	193.282
Imposte indirette	161.734	141.471		-7.727	154.007
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	3.067	2.867		2.331	5.198
Trasferimenti correnti diversi	35.105	13.933		-24.058	11.047
Aiuti internazionali	0	0		118	118
Redditi da capitale	9.248	6.763		-4.286	4.962
Contributi sociali figurativi	0	0	387	2.027	2.027
Ammortamento	186	186		5.244	5.430
Totale entrate correnti	419.615	359.221	387	-43.344	376.071
Imposte in conto capitale	5.625	5.581		1.308	6.933
Altri trasferimenti in conto capitale	2.186	2.186		-1.343	843
Totale entrate in conto capitale	7.811	7.768	0	-35	7.776
TOTALE ENTRATE	427.426	366.989	387	-43.379	383.847
USCITE					
Redditi da lavoro dipendente	88.859	89.870	3.139	-410	91.587
Consumi intermedi	14.144	13.260	1.947	4.880	20.971
Imposte Indirette	12.642	12.706	194	123	12.960
Vendita beni e servizi (-)	-21.424	-13.314		10.786	-10.638
Trasferimenti correnti ad enti pubblici	193.515	192.256	-5.928	8.877	196.464
Prestazioni sociali	1.701	1.631	148	1.794	3.643
Acquisti di beni e servizi da produttori market assimil. prestazioni sociali in natura	389	334	26	227	642
Trasferimenti diversi a famiglie ed imprese ed istituzioni sociali private	2.283	2.608		491	2.774
Contributi alla produzione	4.538	4.741		696	5.234
Aiuti internazionali	1.696	1.788		95	1.791
Trasferimenti correnti a UE Quarta Risorsa	12.658	12.658		0	12.658
Interessi	73.748	73.594		699	74.447
Ammortamento	186	186		5.244	5.430
Premi di assicurazione	608	346		-578	30
Totale uscite correnti	385.543	392.665	-474	32.923	417.993
Investimenti fissi lordi	83	1.482	742	1.231	2.056 (a)
Contributi agli investimenti ad enti pubblici	16.259	18.232	0	-5.840	10.419
Contributi a imprese, famiglie ed estero	10.482	11.388		506	10.988
Altri trasferimenti in conto capitale	10.391	5.311	-775	-8.098	1.518
Totale uscite in conto capitale	37.215	36.413	-33	-12.201	24.981
TOTALE USCITE	422.758	429.079	-507	20.722	442.974
INDEBITAMENTO NETTO	4.668	-62.090	894	-64.688	-59.127

Fonte: Elaborazioni RGS su dati di Rendiconto

(a) la differenza con il dato esposto nella tavola 8 è riferibile ai proventi della cessione dei diritti di uso delle frequenze radioelettriche (3,8 miliardi).

10.

L'analisi del conto dello Stato per il 2011, nella definizione di contabilità nazionale, consente di proporre un raffronto con gli andamenti più generali di finanza pubblica e di misurare quantità e qualità dello sforzo di aggiustamento realizzato nel biennio 2010-2011. Se si guarda agli ultimi due decenni, solo nella seconda metà degli anni novanta il consistente dividendo dell'euro in termini di minore costo del debito pubblico e la contestuale crescita del prodotto nominale (poco meno del 5 per cento medio annuo) avevano prodotto una flessione dell'incidenza della spesa pubblica sul Pil (da poco meno del 53 per cento nel 1995 a circa il 46 per cento nel 2000). Di rilievo era stato, in quell'arco temporale, il contributo offerto dalla spesa dello Stato che, anche al netto degli interessi sul debito, segnava una riduzione di quasi l'1,5 per cento all'anno, abbassando la propria incidenza sul Pil di ben 7 punti percentuali (Tavola 11).

Tavola 11

LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E DELLO STATO 1995-2011

Anni	Amministrazioni pubbliche			Stato			Amministrazioni pubbliche		Stato		Pil nominale		
	Totale uscite	Totale uscite netto interessi		Totale uscite	Totale uscite netto interessi		Totale uscite	Totale uscite al netto interessi	Totale uscite	Totale uscite netto interessi			
	Variazioni %						Inc. % di Pil				Variazioni %		
1995	5,8		4,7		6,7		5,0		52,7	41,2	37,8	26,5	7,9
1996	5,7		5,8		-1,3		-4,1		52,6	41,1	35,2	24,0	6,0
1997	0,0		4,3		-3,1		3,0		50,3	41,1	32,7	23,7	4,5
1998	1,3		4,2		-8,3		-7,6		49,0	41,1	28,8	21,0	4,1
1999	1,4		4,4		-0,5		4,1		48,1	41,5	27,7	21,2	3,3
2000	1,5		1,4		-1,6		-2,4		46,2	39,9	25,8	19,6	5,7
1995-2000		2,0		4,0		-3,0		-1,4					4,7
2001	9,2		10,0		12,2		15,4		48,1	41,8	27,7	21,6	4,8
2002	2,2		3,9		0,8		3,3		47,4	41,9	26,9	21,5	3,7
2003	5,6		6,9		2,1		4,0		48,6	43,4	26,6	21,7	3,1
2004	3,0		3,8		2,6		4,1		48,0	43,3	26,2	21,6	4,2
2005	3,8		4,2		4,3		5,1		48,5	43,9	26,6	22,1	2,7
2006	5,3		5,5		6,6		7,3		49,2	44,5	27,3	22,9	3,9
2007	2,4		1,3		3,3		1,9		48,4	43,4	27,1	22,4	4,1
2008	3,5		3,4		0,7		-0,1		49,4	44,2	26,9	22,0	1,4
2009	3,0		4,9		8,5		13,0		52,5	47,8	30,1	25,7	-3,1
2000-2009		4,2		4,9		4,6		6,0					2,8
2010	-0,5		-0,5		-1,5		-1,8		51,2	46,7	29,1	24,8	1,9
2011	0,4		-0,5		-1,6		-3,7		50,5	45,6	28,1	23,4	1,7

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Nel decennio successivo, invece, la spesa pubblica primaria è cresciuta ad un ritmo medio annuo di poco inferiore al 5 per cento, con la componente statale ancora più dinamica (circa il 6 per cento all'anno). Ciò è intervenuto, come già segnalato, in un periodo concluso con la fase di recessione economica: tra il 2000 e il 2009 il Pil è aumentato meno del 3 per cento, in media annua, in termini nominali. A fine periodo, dunque, l'incidenza della spesa pubblica sul Pil ha superato nuovamente il 52 per cento, mentre anche quella della spesa primaria dello Stato è sostanzialmente tornata sui livelli del 2000.

I severi impegni assunti in sede europea, dopo l'impatto dirompente della crisi finanziaria internazionale e i conseguenti ripetuti interventi correttivi del disavanzo pubblico, hanno prodotto, nei conti pubblici dell'Italia, effetti di forte riequilibrio, da assegnare non soltanto all'aumento del prelievo fiscale, ma anche al contenimento della spesa.

Anche per la spesa statale, il biennio 2010-2011 espone, in proposito, risultati incontrovertibili.

Nei dati cumulati, mentre le spese delle amministrazioni pubbliche al netto degli interessi diminuiscono dell'1 per cento, la spesa primaria dello Stato si riduce addirittura del 5,5 per cento.

Come si è già ricordato, la portata del raddrizzamento della spesa statale viene colta con più efficacia se i consuntivi sono considerati al netto degli interessi e dei trasferimenti correnti e in conto capitale destinati agli altri enti della pubblica amministrazione e, in particolare, alle amministrazioni regionali e locali. Si tratta, infatti, di voci di spesa condizionate dai meccanismi normativi di finanziamento dei servizi locali nel regime del federalismo e che alterano, pertanto, il profilo delle spese finali dirette dello Stato.

Al netto di tali trasferimenti, le uscite dello Stato risultano diminuite, nell'ultimo biennio, di quasi il 6 per cento. Uno sforzo di contenimento di grande rilievo, anche se del tutto sbilanciato nella sua composizione interna: ad una riduzione di meno del 3 per cento delle spese correnti, fa, infatti, riscontro la caduta delle spese in conto capitale che, nel biennio, ha superato il 26 per cento (Tavola 12).

Tavola 12

LE SPESE DELLO STATO (AL NETTO DEGLI INTERESSI E DEI TRASFERIMENTI A ENTI PUBBLICI)

	milioni				variazioni %			
	2008	2009	2010	2011	09/08	10/09	11/10	Var. base 09
Spese correnti (netto interessi)	311.388	351.620	352.567	344.326	12,9	0,3	-2,3	-2,1
Spese correnti (netto interessi e trasferimenti enti pubblici)	142.909	151.962	148.757	147.848	6,3	-2,1	-0,6	-2,7
Spese totali (netto interessi)	345.826	390.552	383.526	369.307	12,9	-1,8	-3,7	-5,4
Spese totali (netto interessi e trasferimenti enti pubblici)*	161.093	175.988	167.203	165.579	9,2	-5,0	-1,0	-5,9
Spese c/cap (netto trasferimenti enti pubblici)	18.184	24.026	18.446	17.731	32,1	-23,2	-3,9	-26,2

Fonte: elaborazioni su dati Istat

*il dato del 2011 è al netto dell'importo relativo ai diritti di uso delle frequenze radioelettriche.

Al netto degli interessi sul debito e dei trasferimenti agli altri enti pubblici (e nella definizione di contabilità nazionale), più del 70 per cento della spesa statale è costituita dai consumi pubblici, un aggregato che comprende, in sostanza, i redditi da lavoro dipendente e gli acquisti di beni e servizi finalizzati alla prestazione dei servizi pubblici alla collettività. Gli investimenti fissi non superano il 3,5 per cento del totale, i contributi alle imprese di parte corrente e in conto capitale meno del 10 per cento (Tavola 13).

Tavola 13

LE SPESE DELLO STATO PER CATEGORIE ECONOMICHE. ANNI 2008-2011

VOCI	Milioni di euro				Composizione %			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
TOTALE	161.093	175.988	167.203	165.579	100,0	100,0	100,0	100,0
Redditi da lavoro dipendente	90.077	92.125	92.445	92.182	55,9	52,3	55,3	55,7
Consumi intermedi	19.120	22.048	20.721	21.127	11,9	12,5	12,4	12,8
Altro	8.217	8.714	9.034	8.409	5,1	5,0	5,4	5,1
CONSUMI PUBBLICI	117.414	122.887	122.200	121.718	72,9	69,8	73,1	73,5
Contributi alla produzione	5.797	5.360	6.042	5.234	3,6	3,0	3,6	3,2
Altre spese correnti	19.698	23.715	20.515	20.896	12,2	13,5	12,3	12,6
Investimenti fissi lordi	5.147	6.439	5.241	5.883	3,2	3,7	3,1	3,6
Contributi in c/cap a imprese	11.930	16.454	11.737	9.877	7,4	9,3	7,0	6,0
Altre spese in c/cap	1.107	1.133	1.468	1.971	0,7	0,6	0,9	1,2

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Se si considera che l'aggregato dei redditi da lavoro comprende circa 30 miliardi di contributi sociali (effettivi e figurativi) e che altre voci del conto economico dello Stato (ammortamenti e imposte indirette su beni e servizi acquisiti) non costituiscono spese suscettibili di correzioni finanziarie, in quanto partite di giro che trovano corrispondenza in entrate delle amministrazioni pubbliche, se ne deduce che il livello di consumi pubblici dello Stato – la porzione di gran lunga preponderante delle spese cosiddette “aggredibili” dai procedimenti di revisione legislativa o amministrativa – non dovrebbe discostarsi troppo dagli 80 miliardi.

E', dunque, in primo luogo con riguardo a questo aggregato che dovranno essere verificati i margini per un ulteriore ridimensionamento dei servizi e del loro costo di produzione. Un tema che è affidato alla complessa operazione della *spending review* dalla quale si attendono risultati in termini di ridefinizione strutturale dei confini dell'intervento pubblico.

11.

Per esprimere un primo giudizio d'assieme sulla rispondenza degli andamenti della spesa statale nel 2011 agli indirizzi programmatici, si può procedere ad un confronto tra le proiezioni predisposte in occasione del DEF dell'aprile 2011 e il consuntivo ISTAT (Tavola 14).

Tavola 14

LA SPESA STATALE: CONFRONTO PREVISIONI -CONSUNTIVO

(milioni di euro)

	Previsione DEF 2011		Variazioni % 2011/10	Consuntivo ISTAT		Variazioni % 2011/10	Variazioni in milioni	
	2010	2011		2010	2011		2010	2011
SPESE								
Redditi da lavoro dipendente	91.803	91.186	-0,7	92.445	92.182	-0,3	642	996
Consumi intermedi	21.268	20.005	-5,9	20.721	21.127	2,0	-547	1.122
Prestazioni sociali	3.431	3.465	1,0	3.352	3.643	8,7	-79	178
Trasferimenti ad enti pubblici	202.475	197.961	-2,2	203.810	196.478	-3,6	1.335	-1.483
Altre spese correnti (netto interessi)	31.785	32.470	2,2	32.239	30.896	-4,2	454	-1.574
SPESE CORRENTI (netto interessi)	350.762	345.087	-1,6	352.567	344.326	-2,3	1.805	-761
Interessi passivi	67.470	73.419	8,8	67.688	74.447	10,0	218	1.028
TOTALE SPESE CORRENTI	418.232	418.506	0,1	420.255	418.773	-0,4	2.023	267
Investimenti fissi lordi	5.638	6.234	10,6	5.241	5.883	12,2	-397	-351
Contributi agli investimenti esterni	13.199	10.640	-19,4	12.655	7.161	-43,4	-544	-3.479
Contributi agli investimenti ad enti pubblici	13.260	12.481	-5,9	12.274	10.419	-15,1	-986	-2.062
Altri trasferimenti in c/capitale	550	-1.400	-354,5	789	1.518	-15,1	239	2.918
TOTALE SPESE IN C/CAPITALE	32.647	27.955	-14,4	30.959	24.981	-19,3	-1.688	-2.974
TOTALE SPESE FINALI (netto interessi)	383.409	373.042	-2,7	383.526	369.307	-3,7	117	-3.735
TOTALE SPESE FINALI	450.879	446.461	-1,0	451.214	443.754	-1,7	335	-2.707

Fonte: elaborazioni su dati DEF 2011 e consuntivo Istat.

Come nello scorso anno, si deve registrare che il consuntivo evidenzia un livello delle spese finali inferiore al preconsuntivo proposto in sede DEF: solo le spese per interessi sul debito risultano per circa 1 miliardo superiori alle previsioni, mentre la spesa primaria segnala una diminuzione di 3,7 miliardi rispetto alle proiezioni del DEF. Si può rilevare come l'intero risparmio sia da imputare ad un ulteriore rallentamento delle spese in conto capitale, poiché, invece, una spesa superiore al previsto per i consumi pubblici, dell'ordine di 2 miliardi, è stata sostanzialmente compensata dai miglioramenti conseguiti in altre poste della parte corrente del bilancio. Particolarmente accentuata è la flessione dei contributi in conto capitale alle imprese, che nel biennio 2010-2011 ha nettamente superato il 50 per cento.

12.

Per i redditi da lavoro dipendente, il consuntivo 2011 evidenzia una diminuzione dello 0,3 per cento, che fa seguito alla flessione dello 0,7 per cento già realizzata nel 2010. Alla luce delle risultanze definitive del Rendiconto, la riduzione sarebbe, nel 2011, ancora più pronunciata.

Il risultato va ricondotto alla rilevante diminuzione del numero degli addetti, in particolare nel comparto scuola, per effetto della razionalizzazione dell'organizzazione scolastica avviata con il DL n. 112 del 2008, in un contesto caratterizzato dal blocco della contrattazione collettiva per il triennio 2010-2012, dai limiti alla crescita dei trattamenti economici ordinariamente spettanti agli interessati e dalle altre misure contenute nel DL n. 78 del 2010.

In particolare, il blocco degli automatismi stipendiali per il personale non contrattualizzato e i limiti alla crescita della consistenza dei fondi unici di amministrazione hanno consentito di tenere sotto controllo il fenomeno del cosiddetto “slittamento salariale”, cioè la crescita inerziale delle retribuzioni anche in periodi caratterizzati dalla mancata sottoscrizione dei contratti collettivi nazionali.

Si rileva dunque un’efficacia delle misure di contenimento della spesa di personale superiore alle previsioni, già nel 2011, primo anno di applicazione del DL 78/2010.

Il quadro previsionale contenuto nel recente Documento di economia e finanza ipotizza un andamento in ulteriore lieve diminuzione dell’aggregato in esame, fino a tutto il 2014, ultimo anno di applicazione delle misure contenute nel DL 78 del 2010.

13.

Nel 2011, i consumi intermedi dello Stato, sono aumentati di circa il 2 per cento, un risultato che appare distante sia dalla proiezione effettuata lo scorso anno in sede di DEF (-5,9 per cento) che dal consuntivo del 2010 (-6 per cento).

Il dato va, tuttavia, valutato con attenzione, poiché nella rappresentazione della contabilità nazionale i consumi intermedi sono oggetto di trattamenti che possono determinare scostamenti anche importanti dalle risultanze del bilancio statale, l’aggregato sul quale, in realtà, si misura il funzionamento dei tagli agli stanziamenti o dei limiti posti alla spesa.

In una categoria di spesa che ammonta complessivamente a circa 20 miliardi, gli impegni di competenza del bilancio dello Stato rappresentano mediamente poco più della metà dell’aggregato, essendo il resto riferibile a voci di spesa (principalmente, consegne di attrezzature militari, aggi e commissioni del lotto, servizi di intermediazione finanziaria) che, secondo le regole di classificazione e contabilizzazione del SEC’95, devono essere riclassificate entro i consumi intermedi.

Va posta, inoltre, attenzione ad uno specifico fattore distorsivo – il trattamento contabile dei debiti pregressi – che si riflette sulla dinamica della spesa in modo differenziato, a seconda che si osservino le risultanze del Rendiconto o i consuntivi di contabilità nazionale.

Nel Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica, la Corte ha svolto una analisi approfondita sull’incidenza di tali eterogenei fattori contabili, al fine di consentire una lettura più corretta dell’evoluzione recente dei consumi intermedi dello Stato. Nel rinviare al Rapporto per le informazioni più puntuali, va posta in evidenza la valutazione di sintesi proposta in quella sede.

Mentre, infatti, gli impegni di spesa per consumi intermedi – come rappresentati nel Rendiconto dello Stato corretto con l’attribuzione dei debiti pregressi agli anni nei quali i beni e servizi sono stati acquisiti dalle amministrazioni statali – segnano ancora nel 2011 una diminuzione di poco inferiore al 2 per cento (che fa seguito a riduzioni complessivamente superiori al 6 per cento nel biennio precedente), l’insieme delle voci che integrano l’aggregato di contabilità nazionale registrano un aumento di circa l’8 per cento. Ciò a conferma del fatto che, nel periodo più recente, il controllo dei consumi intermedi delle amministrazioni statali è stato condizionato in misura significativa, nella definizione della contabilità nazionale, dalle dimensioni e dalla dinamica di poste difficilmente prevedibili negli importi, come le attrezzature militari acquisite in base a contratti di fornitura pluriennali (che il nuovo SEC2010 impone, tuttavia, di classificare a partire dal 2013 tra le spese di investimento) e altre eterogenee voci di spesa.

L'aumento, per il 2011, di questo insieme di voci è prevalentemente imputabile a due categorie di spesa, le consegne della difesa (in aumento di quasi il 14 per cento rispetto al 2010) e gli aggi e le commissioni del lotto (cresciute di poco meno del 30 per cento).

Quanto alle attrezzature militari, si può rilevare che, nell'ultimo triennio, hanno rappresentato una quota dei consumi intermedi sempre superiore al 25 per cento.

Quanto agli aggi e alle commissioni del lotto la forte lievitazione del 2011 appare in linea con l'aumento registrato nella raccolta lorda.

Dalla lettura dei dati di consuntivo sembra, in conclusione, emergere che le cause degli scostamenti tra obiettivi e risultati, con riguardo agli acquisti di beni e servizi dell'amministrazione statale, possono farsi risalire a due fattori principali: da un lato, il persistere di oneri latenti connessi a forniture per le quali nell'esercizio di riferimento non si è provveduto alla formale assunzione di impegni di spesa (e che, dunque, figurano nei bilanci di anni successivi come "debiti pregressi"); dall'altro, il peso rilevante di poste contabili di difficile quantificazione in sede di previsioni.

14.

Nel 2011 gli investimenti fissi lordi dello Stato –sempre nel conto SEC 95 – hanno segnato un aumento del 12,3 per cento, che ha consentito solo in parte di recuperare la netta flessione del 2010 (-18,6 per cento). L'andamento delle spese dello Stato si inquadra in una situazione dei conti pubblici che, nel generale declino degli investimenti, vede una distribuzione diseguale di questa tendenza: con le amministrazioni centrali meno colpite dagli effetti di contenimento e, invece, le amministrazioni locali (ormai titolari di oltre il 70 per cento degli investimenti pubblici) molto esposte a vincoli e restrizioni e che, nel conto che ricomprende regioni, province e comuni, espongono nel biennio 2010-2011 una diminuzione vicina al 20 per cento (Tavola 15).

Molto netta risulta, peraltro, la riduzione della complessiva spesa in conto capitale dello Stato che, nel biennio 2010-2011, cumula una caduta dei pagamenti vicina al 40 per cento. Al netto della ricordata contabilizzazione dei proventi relativi alla vendita dei diritti di uso delle frequenze radio elettriche, la flessione nel biennio si riduce al 26 per cento (-7 per cento nel solo 2011).

Vicina al 45 per cento è la diminuzione dei trasferimenti in conto capitale alle imprese, mentre i trasferimenti agli enti pubblici (essenzialmente alle amministrazioni locali) risultano ridotti, in due anni, di circa il 28 per cento.

Tavola 15

LA SPESA IN CONTO CAPITALE NEL CONTO DELLO STATO

Voci	milioni di euro				variazioni %		
	2008	2009	2010	2011	09/08	10/09	11/10
Investimenti fissi lordi	5.147	6.439	5.241	5.883	25,1	-18,6	12,3
Trasferimenti alle imprese	11.930	16.454	11.737	9.877	37,9	-28,7	-15,9
Trasferimenti agli enti pubblici	16.253	14.904	12.513	11.077	-8,3	-16,0	-11,5
Altro	1.108	1.135	1.468	-1.856	2,4	29,3	-226,4
Totale spesa in conto capitale	34.438	38.932	30.959	24.981	13,1	-20,5	-19,3

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Si tratta di un risultato non sorprendente se si tiene conto degli effetti attesi dai ripetuti tagli che tali categorie di spesa hanno subito con i provvedimenti di contenimento della spesa pubblica adottati negli ultimi anni.

Le riduzioni lineari degli stanziamenti finanziari del bilancio dello Stato dell'esercizio 2011, adottate con provvedimenti legislativi a partire dal 2008 (DL 112 del 2008, art. 60, DL 78 del 2010, art. 2 e DL 98 del 2011, art. 40, comma 1-*bis*), hanno, infatti, inciso sulla spesa in conto capitale pesantemente e, comunque, in misura molto superiore ai tagli impressi alla spesa corrente (quasi il 29 per cento contro il 2 per cento).

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

I SALDI DI BILANCIO

1. I SALDI DI BILANCIO: *1.1. RISULTATI D'INSIEME E DIFFERENZIALI; 1.2. INCIDENZA DEI PRINCIPALI SALDI SUL PIL; 1.3. ENTRATE E SPESE DI COMPETENZA; 1.4. RAFFRONTO CON LE INDICAZIONI PROGRAMMATICHE E CON LA LEGGE DI STABILITÀ; 1.5. LA GESTIONE DEI RESIDUI.*

TAVOLE

1. I saldi di bilancio

1.1. Risultati d'insieme e differenziali

Alla riduzione dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche in rapporto al Pil (passato dal 4,6 al 3,9 per cento), ha concorso la gestione del bilancio dello Stato, il cui indicatore chiave, e cioè il saldo netto da finanziare, espone una favorevole evoluzione sia nella serie lorda (104,26 per cento), che in quella al netto delle regolazioni contabili e debitorie (156,05 per cento). In particolare, nella versione netta, il saldo per la prima volta dal 2007 diviene positivo, passando da un valore negativo di 17.403 milioni a un avanzo di 9.754 milioni. Nella versione al lordo di tali regolazioni, il saldo passa da un disavanzo di 21.619 milioni a un avanzo di 921 milioni.

Con riferimento al periodo decennale 2002-2011, il risultato del 2011 è inferiore soltanto a quelli registrati nel 2006 e nel 2007. Va notato che i risultati e la leggibilità del rendiconto generale dello Stato sono interessati dall'imponente accumulo di residui attivi, che raggiungono i 215.207 milioni, e passivi, che sfiorano i 93.149 milioni.

Il netto progresso rispetto al livello massimo del saldo da finanziare, sempre al netto delle regolazioni contabili e debitorie, fissato dalla legge di stabilità in 41.900 milioni e precisato dalla legge di bilancio in 40.639 milioni, è stato reso possibile, oltre che per gli effetti sull'esercizio delle numerose manovre correttive attuate, soprattutto dai maggiori accertamenti di entrate extratributarie (28.075 milioni), caratterizzate anche da modalità di quantificazione che ne comportano una sistematica sovrastima e un conseguente ridotto tasso di realizzazione.

I residui passivi, a fine 2011, si riferiscono per l'87,4 per cento a residui propri, destinati a tradursi in pagamenti effettivi nel breve/medio periodo; quelli di stanziamento ammontano a 11.783 milioni, con un incremento rispetto al precedente esercizio, nonostante la più restrittiva disciplina che regola oggi la materia. La dimensione dei residui passivi, pur con la netta flessione rispetto ai 108,3 miliardi di fine 2010, è da considerare ancora eccessiva; tra le cause del fenomeno, possono richiamarsi le misure di contenimento della spesa, spesso orientate allo slittamento dei pagamenti; la cattiva qualità della legislazione, non sempre supportata da specifici

progetti di fattibilità; le procedure complesse e defatiganti in taluni settori di intervento; gli schemi contabili spesso obsoleti; gli incongrui comportamenti gestionali.

Segnali di preoccupazione sul piano della trasparenza dei conti emergono negli anni più recenti. Accanto al fenomeno, ormai strutturale, delle regolazioni contabili e debitorie, si è formata una massa di debiti pregressi e si fatto ampio ricorso a “pagamenti in conto sospeso”, che in gran parte ancora attendono una completa sistemazione contabile in bilancio. Trattasi di fenomeni incompatibili con il principio di annualità del bilancio, che concorrono ad attenuare la significatività delle risultanze di consuntivo.

Risulta ancora di segno negativo, invece, il saldo delle partite finali di cassa, al netto delle predette regolazioni, che dopo il calo del biennio precedente torna a crescere da 55.295 a 58.191 milioni e si colloca su livelli superiori alla media del decennio trascorso.

Una parallela evoluzione mostra il saldo delle operazioni finali al netto anche delle operazioni finanziarie (*indebitamento/accreditamento netto*), con un avanzo di competenza di 13.503 milioni, rispetto al disavanzo 2010 di 13.684 milioni; trattasi del miglior risultato dell'ultimo quinquennio. Il corrispondente saldo di cassa espone, invece, un disavanzo di 53.562 milioni che peggiora, seppur di poco, l'esito del 2010 (50.177 nel 2010).

Anche il *risparmio pubblico*, già positivo, si incrementa notevolmente nella competenza, passando da 32.967 a 56.394 milioni (+ 71,06 per cento), raggiungendo il livello più elevato dopo quello toccato nel 2007 (59.931 milioni); il corrispondente saldo di cassa mostra, invece, un valore ancora negativo, passando dai 6.084 del 2010 a 12.233 milioni, lontano dai livelli positivi del biennio 2006-2007.

Migliora notevolmente, rispetto al precedente esercizio, il saldo del *ricorso al mercato* nella competenza (da 205.815 a 174.930 milioni), raggiungendo la migliore *performance* del decennio in esame, se si fa eccezione del biennio 2006-2007. Il corrispondente saldo di cassa presenta una sostanziale stabilità, passando da 243.709 del 2010 a 242.754 milioni.

Come si desume dalla tavola 5, segna una netta ripresa l'*avanzo primario* di competenza, da 47.904 a 83.502 milioni, a ridosso del miglior risultato del decennio verificatosi nel 2006; analoga evoluzione mostra il relativo saldo di cassa (da 9.644 a 15.403 milioni).

Un cenno, infine, all'*avanzo primario corrente*, che, in termini di competenza, si colloca sui 130.141 milioni, il livello più elevato del decennio; su livelli nettamente inferiori (61.359 milioni) si pone il corrispondente saldo in termini di cassa, uno dei più elevati del periodo.

1.2.- Incidenza dei principali saldi sul Pil

L'aumento del Pil nominale, combinato con gli andamenti gestionali, comporta una riduzione dell'incidenza dei saldi di bilancio sul prodotto nazionale.

L'incidenza sul Pil del saldo delle partite finali di competenza risulta positiva in misura pari allo 0,6 per cento, con un significativo progresso di circa due punti percentuali rispetto al dato del precedente esercizio; il saldo di cassa assorbe una quota di Pil leggermente superiore a quella registrata nel 2010 (3,7 per cento rispetto al 3,6 per cento del precedente esercizio). Un andamento sostanzialmente analogo espone l'accreditamento netto di competenza, che si ragguaglia allo 0,9 per cento del Pil,

rispetto un indebitamento di pari entità nel 2010; più alta, sia pure di poco, risulta l'incidenza del corrispondente saldo di cassa dal 3,2 al 3,4 per cento.

Sempre in rapporto al Pil, il risparmio pubblico, che misura il saldo attivo delle partite correnti di competenza, si porta al 3,6 per cento (2,1 per cento nel precedente esercizio); in termini di cassa, il saldo negativo sale dallo 0,4 allo 0,8 per cento.

Il saldo del ricorso al mercato in termini di competenza assorbe una quota di Pil minore, passando dal 13,3 all'11,1 per cento; il corrispondente differenziale di cassa mostra una flessione di quattro decimi di punto (dal 15,7 al 15,3 per cento).

Infine, si accresce il rapporto dell'avanzo primario di competenza (dal 3,1 al 5,3 per cento), mentre il relativo saldo di cassa mostra un incremento più contenuto, passando dallo 0,6 all'1 per cento).

1.3. La gestione di competenza. Raffronto con le indicazioni programmatiche e con la legge di stabilità

Rispetto ai dati del bilancio assestato aggiornato del 2010, il bilancio programmatico di competenza per il 2011, al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi Iva, definito dalla Decisione di finanza pubblica 2011/2013 e allegato alla legge di bilancio, prevedeva un saldo netto da finanziare di 40,6 miliardi, pari al 2,5 per cento del Pil.

Al suo interno, l'evoluzione programmata delle entrate e delle spese avrebbe segnato:

- la flessione di mezzo punto percentuale delle entrate tributarie (dal 26,4 al 25,9 per cento);
- la riduzione di quattro decimi di punto delle entrate finali (dal 28,5 al 28,1 per cento);
- il decremento di circa un punto e mezzo della spesa finale (dal 32 al 30,6 per cento);
- una corrispondente flessione della spesa corrente al netto degli interessi (dal 24,3 al 22,7 per cento);
- l'incremento di mezzo punto della spesa per interessi (dal 4,8 al 5,3 per cento);
- il ridimensionamento di circa mezzo punto della spesa in conto capitale (dal 3 al 2,6 per cento).

Come si è visto, a consuntivo, il saldo di competenza, nella versione sopraindicata, diviene positivo per 9.754 milioni, mostrando un deciso miglioramento e incidendo sul Pil in misura pari allo 0,6 per cento. Le entrate finali, al netto delle regolazioni, dei rimborsi Iva e dei proventi da destinare al Fondo ammortamento titoli di Stato, si commisurano a 501.430 milioni, pari al 31,7 per cento del Pil, superando di oltre due punti e mezzo l'incidenza programmata. Le entrate tributarie ammontano a 433.869 milioni, il 27,4 per cento del PIL, e cioè un punto e mezzo oltre l'obiettivo. La spesa finale (491.676 milioni) presenta una incidenza del 31,1 per cento, superiore di mezzo punto rispetto al livello programmato. In misura maggiore deborda la spesa corrente al netto degli interessi, 417.928 milioni, pari al 26,5 per cento del Pil. Risulta più elevato anche il rapporto rispetto al Pil (3,1 per cento) della spesa in conto capitale (48.502 milioni). Inferiore al programmato è, invece, la spesa per interessi (73.748 milioni), che si commisura al 4,7 per cento del PIL.

La legge di stabilità per il 2011 ha fissato, in termini di competenza, rispettivamente in 41.900 e 268.000 milioni i limiti del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato. Il saldo netto da finanziare è stato stabilito dalla legge di bilancio in misura inferiore al tetto della legge di stabilità (40.639 milioni). Nel progetto di assestamento presentato a fine giugno 2011, il saldo netto da finanziare, nella versione depurata dalle regolazioni debitorie, prospettava un miglioramento di 8.533 milioni (da 40.639 a 32.107 milioni), totalmente riferibile al provvedimento stesso.

A consuntivo, il saldo di competenza, sempre al netto delle regolazioni, è risultato positivo, dando luogo al predetto avanzo di 9.754 milioni, ampiamente al di sotto dei limiti stabiliti sia dalla legge di stabilità, sia dalle leggi di bilancio e di assestamento, per effetto di maggiori accertamenti per entrate finali, (+38.087 milioni), decisamente influenzati dall'evoluzione delle entrate tributarie (+10.053 milioni) e soprattutto extratributarie (+28.075 milioni).

Nella versione al lordo delle regolazioni contabili e debitorie, ancorata a dati non soggetti ad alcun trattamento, la previsione aggiornata in sede di assestamento del saldo netto da finanziare si commisurava a 43.413 milioni. Con le ulteriori variazioni per atto amministrativo, il livello del saldo netto da finanziare ha raggiunto nelle previsioni definitive l'importo di 46.065 milioni. Sull'andamento previsionale hanno influito, da un lato, le variazioni accrescitive delle entrate finali (+ 12.591 milioni), da ricondurre in buona parte alle entrate tributarie (+ 7.430 milioni), con un apporto minore del comparto extratributario; dall'altro, l'incremento delle spese finali (+ 6.709 milioni), attribuibile in gran parte al conto capitale.

Soffermendosi su tale versione lorda, i risultati gestionali segnalano, in primo luogo, il positivo andamento delle entrate extratributarie, sostanzialmente riconducibile alla categoria XI *“ricuperi, rimborsi e contributi”*, che espone maggiori accertamenti per 18.485 milioni. L'andamento è dovuto in larga misura ai maggiori accertamenti su 2 capitoli: *“sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette”* (+13.692 milioni); *“sanzioni relative alla riscossione delle imposte indirette”* (+1.132 milioni). Concorre in misura rilevante anche l'esito gestionale della categoria VII *“Proventi di servizi pubblici minori”* (+8.438 milioni).

Gli accertamenti tributari (452.731 milioni) registrano il negativo andamento delle imposte dirette (-1.094 milioni), spinte al ribasso dall'IRE (-4.518 milioni) e dalle imposte sostitutive (-2.912 milioni).

Il ricorso al mercato (185.215 milioni) è rimasto nettamente al di sotto del tetto fissato dalle leggi di stabilità e di bilancio. Il risparmio pubblico presenta un surplus di 46.109 milioni, a fronte di previsioni definitive di soli 606 milioni.

Il risultato differenziale complessivo (cosiddetta differenza), al netto delle regolazioni contabili, risulta di 52.041 milioni; su di esso incide in gran parte un ammontare di accensione prestiti di 228.422 milioni, superiore rispetto al ricorso al mercato.

Un cenno, infine, alle economie complessive sulla competenza (29.562 milioni), distribuite in modo diversificato tra tutte le missioni gestite, con una evidente concentrazione nelle politiche economico-finanziarie (23.994 milioni, pari al 92,5 per cento) e istituzionali (4.158 milioni, 22,5 per cento).

1.4. La gestione dei residui

Si manifesta ancora rilevante il fenomeno dell'accumulo dei residui (attivi e passivi) che costituisce l'anomalia maggiore dei conti dello Stato.

I residui attivi, pur di considerevole entità, diminuiscono del 6,3 per cento (passando da 229.790 a 215.207 milioni). Come negli anni precedenti, la parte prevalente è rappresentata dai residui relativi al settore extratributario (da 127.081 a 100.213 milioni), che diminuiscono, comunque, del 21,1 per cento. Al loro interno l'evoluzione è trainata dall'andamento della categoria XI “*ricuperi, rimborsi e contributi*”, i cui resti scendono da 92.632 a 60.753 milioni. A tale categoria e alla categoria VII “*proventi di servizi pubblici minori*” è attribuibile l'88,8 per cento dell'intero ammontare dei residui attivi del titolo II.

Ampia risulta la crescita dei residui inerenti al comparto tributario (da 102.535 a 114.751 milioni; +11,9 per cento): imposte indirette (da 60.285 a 67.611 milioni), ulteriormente spinti dall'evoluzione della categoria II “*tasse ed imposte sugli affari*” (da 47.709 a 53.996 milioni; +13,2 per cento); imposte dirette (da 42.250 a 47.139 milioni).

I residui passivi a fine anno mostrano una rilevante flessione rispetto al precedente esercizio, passando da 108.276 a 93.149 milioni, riferibile sia alla parte corrente (da 65.621 a 57.584 milioni), sia, in misura maggiore, al conto capitale (da 42.582 a 35.380 milioni). I residui di nuova formazione mantengono la prevalenza, pur diminuendo da 66.687 a 49.988 milioni. La quota maggiore dei resti provenienti dalla competenza riguarda la parte corrente (da 44.541 a 31.796 milioni), mentre si registra un altro calo del conto capitale (da 22.146 a 18.069 milioni). I residui di stanziamento segnano un aumento da 10.307 a 11.783 milioni, con una prevalenza di quelli di nuova formazione (10.061 milioni).

In conseguenza di tale differenziato andamento dei residui attivi e passivi, a fine 2011 la consistenza del conto dei residui espone un *surplus* di dimensioni formali sempre più rilevanti (da 121.514 a 122.058 milioni). Questa tendenza alla crescita dell'eccedenza attiva non serve, peraltro, a rassicurare sulla tenuta dei conti dello Stato, in quanto, da un lato, il volume dei residui passivi propri (*debiti commerciali*) di conto capitale, per effetto del nuovo regime della perenzione, risulta sottostimato; dall'altro, continuano a prevalere fra i residui attivi le somme da riscuotere (184.542 milioni). Questi ultimi migliorano notevolmente il conto consuntivo e, per quanto riguarda i resti di nuova formazione (69.285 milioni), concorrono a mantenere l'esito gestionale entro i limiti fissati dalla legge, ma le incongrue modalità di quantificazione degli accertamenti, segnatamente di quelli del settore extratributario, ne comportano una sistematica sovrastima. A ciò dovrebbe porsi rimedio con gli strumenti normativamente previsti, valutandoli in relazione al loro grado di esigibilità, la cui applicazione ha dato, comunque, luogo a una riduzione per il 2011 per un ammontare di oltre 289 miliardi.

TAVOLE

Tavola 1

**RISULTATI DIFFERENZIALI
SERIE STORICA 2002 - 2011**

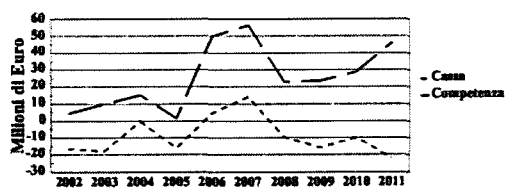
Importi in milioni di EURO

COMPETENZA						CASSA						
Previsio ni iniziali	var. es. prec.	Previsio ni definitive	var. es. prec.	RISULTA TI	var. es. prec.	Previsio ni iniziali	var. es. prec.	Previsio ni definitive	var. es. prec.	RISULTA TI	var. es. prec.	
importo	%	importo	%	importo	%	importo	%	importo	%	importo	%	
RISPARMIO PUBBLICO												
2002	3.556	139,32	-23.146	-13,38	4.375	-67,24	-17.944	31,96	-45.853	3,52	-16.674	18,92
2003	-5.473	-253,93	-23.527	-1,65	9.963	127,75	-27.510	-53,31	-40.166	12,40	-18.024	-8,09
2004	-25.682	-369,22	-30.341	-28,96	15.201	52,57	-53.460	-94,33	-55.122	-37,23	-618	96,57
2005	-22.129	13,84	-27.020	10,94	1.509	-90,07	-45.157	15,53	-46.150	16,28	-16.414	-2.556,59
2006	-11.353	48,70	-8.512	68,50	49.983	3.212,85	-36.592	18,97	-27.647	40,09	4.552	127,73
2007	11.787	203,82	15.960	287,49	56.361	12,76	-20.579	43,76	-13.079	52,69	14.009	207,77
2008	20.638	75,09	-3.040	-119,05	22.880	-59,41	-22.077	-7,28	-39.375	-201,05	-9.856	-170,36
2009	9.378	-54,56	-20.255	-566,36	23.588	3,10	-33.768	-52,96	-61.502	-56,19	-15.984	-62,18
2010	-22.919	-344,38	-13.447	33,61	28.742	21,85	-70.742	-109,49	-54.516	11,36	-10.154	36,48
2011	-10.932	52,30	-606	95,49	46.109	60,42	-60.018	15,16	-52.937	2,90	-22.126	-117,91
INDEBITAMENTO (-) O ACCREDITAMENTO (+) NETTO												
2002	-42.107	17,15	-70.210	-10,39	-37.600	-36,77	-67.634	3,54	-101.712	-6,37	-49.969	8,37
2003	-48.229	-14,54	-70.590	-0,54	-25.771	31,46	-75.747	-12,00	-100.919	0,78	-55.945	-11,96
2004	-56.740	-17,65	-57.928	17,94	-15.288	40,68	-91.014	-20,15	-90.469	10,35	-27.880	50,16
2005	-51.146	9,86	-55.169	4,76	-33.115	-116,61	-80.335	11,73	-80.941	10,53	-45.939	-64,77
2006	-43.358	15,23	-45.603	17,34	12.199	136,84	-71.940	10,45	-73.965	8,62	-30.244	34,17
2007	-35.149	18,93	-32.180	29,43	7.936	-34,95	-73.760	-2,53	-75.390	-1,93	-27.136	10,27
2008	-31.749	9,67	-55.899	-73,71	-30.197	-480,52	-79.273	-7,47	-103.089	-36,74	-61.694	-127,35
2009	-39.519	-24,47	-74.143	-32,64	-29.578	2,05	-85.600	-7,98	-129.654	-25,77	-66.065	-7,08
2010	-66.095	-67,25	-59.259	20,07	-17.900	39,48	-120.031	-40,22	-113.060	12,80	-54.728	17,16
2011	-51.941	21,41	-41.657	29,70	4.669	126,08	-100.450	16,31	-100.012	11,54	-62.089	-13,45
SALDO NETTO DA FINANZIARE (-) O DA IMPIEGARE (+)												
2002	-47.412	15,15	-76.695	-10,80	-43.942	-33,06	-72.944	2,96	-107.966	-6,45	-55.880	6,80
2003	-53.524	-12,89	-76.608	0,11	-32.123	26,90	-81.300	-11,46	-107.427	0,50	-61.993	-10,94
2004	-61.269	-14,47	-63.778	16,75	-21.171	34,09	-95.549	-17,53	-97.032	9,68	-33.602	45,80
2005	-56.137	8,38	-58.445	8,36	-35.210	-66,31	-85.425	10,60	-86.040	11,33	-48.836	-45,34
2006	-43.741	22,08	-45.004	23,00	12.949	136,78	-72.614	15,00	-76.074	11,58	-31.513	35,47
2007	-35.492	18,86	-32.446	27,90	9.325	-27,99	-74.211	-2,20	-75.760	0,41	-25.565	18,87
2008	-41.242	-16,20	-64.411	-98,52	-37.990	-507,40	-88.944	-19,85	-111.958	-47,78	-68.658	-168,56
2009	-39.860	3,35	-78.045	-21,17	-32.695	13,94	-86.122	3,17	-131.829	-17,75	-67.045	2,35
2010	-67.102	-68,35	-63.799	18,25	-21.619	33,88	-121.377	-40,94	-120.125	8,88	-59.846	10,74
2011	-51.946	22,59	-46.065	27,80	921	104,26	-100.544	17,16	-105.860	11,88	-66.718	-11,48
DISAVANZO (-) O AVANZO (+) FINANZIARIO												
2002			-512	80,92	-22.582	-62,65			-1.087	-1,13	-35.740	14,72
2003			-10.403	-1.930,12	-25.387	-12,42			-7.635	-602,27	-56.476	-58,02
2004			-7.855	24,49	-4.415	82,61			-6.361	16,69	-7.658	86,44
2005			-369	95,31	-8.143	-84,45			1.529	124,04	-27.474	-258,76
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	-2.227,98	-9.808	-30,16
2008			-16.161	-31,12	-309	-101,11			-15.992	-46,16	-34.021	-246,86
2009			2.068	112,80	60.881	19.829,33			4.690	129,33	26.570	178,10
2010			108	-94,76	62.867	3,26			1.315	-71,95	23.971	-9,78
2011			-58	-153,32	43.207	-31,27			-34	-102,60	-24.308	-201,40
RICORSO AL MERCATO												
2002	-222.251	7,81	-301.206	-15,78	-234.733	-7,03	-247.784	4,67	-334.163	-12,47	-247.892	-0,23
2003	-277.717	-24,96	-333.429	-10,70	-262.917	-12,01	-305.493	-23,29	-364.546	-9,09	-294.006	-18,60
2004	-262.928	5,33	-298.880	10,36	-214.100	18,57	-297.209	2,71	-332.416	8,81	-217.343	26,08
2005	-235.749	10,34	-259.929	13,03	-203.523	4,94	-265.037	10,82	-296.733	10,73	-222.853	-2,54
2006	-232.666	1,31	-234.129	9,93	-150.671	25,97	-261.539	1,32	-266.645	10,14	-189.662	14,89
2007	-224.591	3,47	-223.640	4,48	-154.874	-2,79	-263.310	-0,68	-269.145	-0,94	-192.556	-1,53
2008	-239.455	-6,62	-258.885	-15,76	-222.798	-43,86	-287.157	-9,06	-306.418	-13,85	-256.510	-33,21
2009	-255.105	-6,54	-294.005	-13,57	-208.836	6,27	-301.372	-4,95	-348.422	-13,71	-243.148	5,21
2010	-325.691	-27,67	-288.752	1,79	-210.054	-0,58	-379.972	-26,08	-345.752	0,77	-248.950	-2,39
2011	-261.931	19,58	-243.281	15,75	-185.215	11,83	-310.529	18,28	-303.076	12,34	-252.730	-1,52

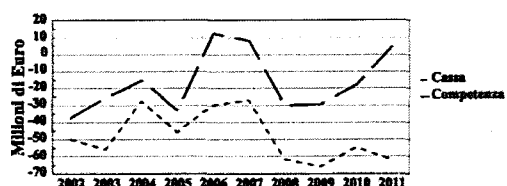
Tavola 2

RISULTATI DIFFERENZIALI - SERIE STORICA 2002 - 2011

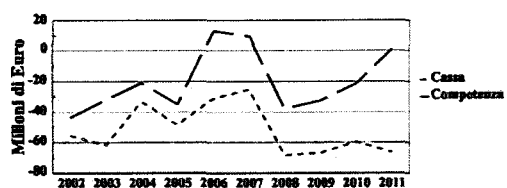
RISPARMIO PUBBLICO



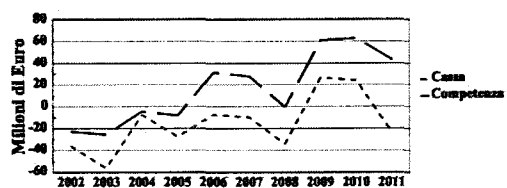
INDEBITAMENTO (-) O ACCREDITAMENTO (+) NETTO



SALDO NETTO DA FINANZIARE O DA IMPIEGARE (+)



DISAVANZO (-) O AVANZO (+) FINANZIARIO



RICORSO AL MERCATO

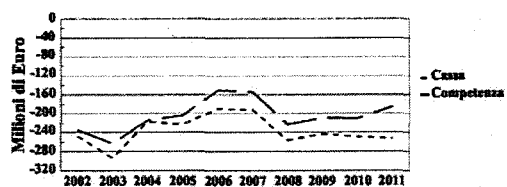


Tavola 3

**RISULTATI DIFFERENZIALI AL NETTO DELLE REGOLAZIONI DEBITORIE
SERIE STORICA 2002 - 2011**

Importi in milioni di EURO

	COMPETENZA						CASSA					
	Previsio ni iniziali	var. es. prec.	Previsio ni definiti ve	var. es. prec.	RISULTA TI	var. es. prec.	Previsi oni iniziali	var. es. prec.	Previsio ni definiti ve	var. es. prec.	RISULTA TI	var. es. prec.
	importo	%	importo	%	importo	%	import o	%	importo	%	importo	%
RISPARMIO PUBBLICO												
2002	3.556	139,32	-23.146	-13,38	17.206	-47,20	-17.944	31,96	-45.853	3,52	-1.769	-217,46
2003	-5.473	-253,93	-23.527	-1,65	23.875	38,76	-27.510	-53,31	-40.166	12,40	-5.150	-191,12
2004	-25.682	-369,22	-30.341	-28,96	32.146	34,64	-53.460	-94,33	-55.122	-37,23	15.148	394,14
2005	-22.129	13,84	-27.020	10,94	7.768	-75,84	-45.157	15,53	-46.150	16,28	-10.795	-171,26
2006	-11.353	48,70	-8.512	68,50	55.800	618,33	-36.592	18,97	-27.647	40,09	10.450	196,80
2007	11.787	203,82	15.960	287,49	59.931	7,40	-20.579	43,76	-13.079	52,69	17.267	65,23
2008	20.638	75,09	-3.040	-119,05	7.912	-86,80	-22.077	-7,28	-39.375	-201,05	-24.825	-243,77
2009	9.378	-54,56	-20.255	-566,36	28.445	259,52	-33.768	-52,96	-61.502	-56,19	-11.317	54,41
2010	-22.919	-344,38	-13.447	33,61	32.967	15,90	-70.742	-109,49	-54.516	11,36	-6.084	46,24
2011	-10.932	52,30	-606	95,49	56.394	71,06	-60.018	15,16	-52.937	2,90	-12.233	-101,07
INDEBITAMENTO (-) O ACCREDITAMENTO (+) NETTO												
2002	-42.107	17,15	-70.210	-10,39	-16.478	-86,70	-67.634	3,54	-101.712	-6,37	-30.419	3,58
2003	-48.229	-14,54	-70.590	-0,54	-3.612	78,08	-75.747	-12,00	-100.919	0,78	-30.410	0,03
2004	-56.740	-17,65	-57.928	17,94	-5.759	-59,44	-91.014	-20,15	-90.469	10,35	-19.531	35,77
2005	-51.146	9,86	-55.169	4,76	-28.799	-400,07	-80.335	11,73	-80.941	10,53	-42.719	-118,72
2006	-43.358	15,23	-45.603	17,34	20.078	169,72	-71.940	10,45	-73.965	8,62	-24.216	43,31
2007	-35.149	18,93	-32.180	29,43	11.033	-45,05	-73.760	-2,53	-75.390	-1,93	-24.304	-0,36
2008	-31.749	9,67	-55.899	-73,71	-41.734	-478,27	-79.273	-7,47	-103.089	-36,74	-70.555	-190,30
2009	-39.519	-24,47	-74.143	-32,64	-23.822	42,92	-85.600	-7,98	-129.654	-25,77	-60.183	14,70
2010	-66.095	-67,25	-59.259	20,07	-13.684	42,56	-120.031	-40,22	-113.060	12,80	-50.177	16,63
2011	-51.941	21,41	-41.657	29,70	13.503	198,68	-100.450	16,31	-100.012	11,54	-53.562	-6,75
SALDO NETTO DA FINANZIARE (-) O DA IMPIEGARE (+)												
2002	-47.412	15,15	-76.695	-10,80	-22.819	-58,94	-72.944	2,96	-107.966	-6,45	-36.331	1,72
2003	-53.524	-12,89	-76.608	0,11	-9.963	56,34	-81.300	-11,46	-107.427	0,50	-36.458	-0,35
2004	-61.269	-14,47	-63.778	16,75	-11.642	-16,85	-95.549	-17,53	-97.032	9,68	-25.251	30,74
2005	-56.137	8,38	-58.445	8,36	-30.894	-165,37	-85.425	10,60	-86.040	11,33	-45.617	-80,65
2006	-43.741	22,08	-45.004	23,00	20.829	167,42	-72.614	15,00	-76.074	11,58	-25.485	44,13
2007	-35.492	18,86	-32.446	27,90	12.423	-40,36	-74.211	-2,20	-75.760	0,41	-22.734	10,79
2008	-41.242	-16,20	-64.411	-98,52	-49.528	-498,68	-88.944	-19,85	-111.958	-47,78	-77.518	-240,98
2009	-39.860	3,35	-78.045	-21,17	-26.940	45,61	-86.122	3,17	-131.829	-17,75	-61.163	21,10
2010	-67.102	-68,35	-63.799	18,25	-17.403	35,40	-121.377	-40,94	-120.125	8,88	-55.295	9,59
2011	-51.946	22,59	-46.065	27,80	9.755	156,05	-100.544	17,16	-105.860	11,88	-58.192	-5,24
DISAVANZO (-) O AVANZO (+) FINANZIARIO												
2002			-512	80,92	-953	-104,31			-1.087	-1,13	-15.767	-958,90
2003			-10.403	-1.930,12	1.883	297,59			-7.635	-602,27	-25.747	-63,30
2004			-7.855	24,49	27.264	1.347,90			-6.361	16,69	15.343	159,59
2005			-369	95,31	364	-98,66			1.529	124,04	-12.564	-181,89
2006			1.466	497,85	39.669	10.798,08			-470	-130,74	-1.173	90,66
2007			-12.326	-940,70	34.471	-13,10			-10.941	-2.227,98	-3.476	-196,33
2008			-16.161	-31,12	-11.828	-134,31			-15.992	-46,16	-42.882	-1.133,66
2009			2.068	112,80	67.303	669,01			4.690	129,33	32.469	175,72
2010			108	-94,76	67.107	-0,29			1.315	-71,95	29.212	-10,03
2011			-58	-153,32	53.493	-20,29			-34	-102,60	-14.331	-149,06
RICORSO AL MERCATO												
2002	-222.251	7,81	-301.206	-15,78	-213.104	-16,25	-247.784	4,67	-334.163	-12,47	-227.918	-10,15
2003	-277.717	-24,96	-333.429	-10,70	-235.647	-10,58	-305.493	-23,29	-364.546	-9,09	-263.277	-15,51
2004	-262.928	5,33	-298.880	10,36	-182.421	22,59	-297.209	2,71	-332.416	8,81	-194.342	26,18
2005	-235.749	10,34	-259.929	13,03	-195.016	-6,90	-265.037	10,82	-296.733	10,73	-207.944	-7,00
2006	-232.666	1,31	-234.129	9,93	-142.458	26,95	-261.539	1,32	-266.645	10,14	-183.300	11,85
2007	-224.591	3,47	-223.640	4,48	-148.276	-4,08	-263.310	-0,68	-269.145	-0,94	-186.224	-1,60
2008	-239.455	-6,62	-258.885	-15,76	-234.318	-58,03	-287.157	-9,06	-306.418	-13,85	-265.371	-42,50
2009	-255.105	-6,54	-294.005	-13,57	-202.415	13,62	-301.372	-4,95	-348.422	-13,71	-237.249	10,60
2010	-325.691	-27,67	-288.752	1,79	-205.815	-1,68	-379.972	-26,08	-345.752	0,77	-243.709	-2,72
2011	-261.931	19,58	-243.281	15,75	-174.930	15,01	-310.529	18,28	-303.076	12,34	-242.754	0,39

Tavola 4

RISULTATI DIFFERENZIALI AL NETTO DELLE REGOLAZIONI DEBITORIE - SERIE STORICA 2002 - 2011

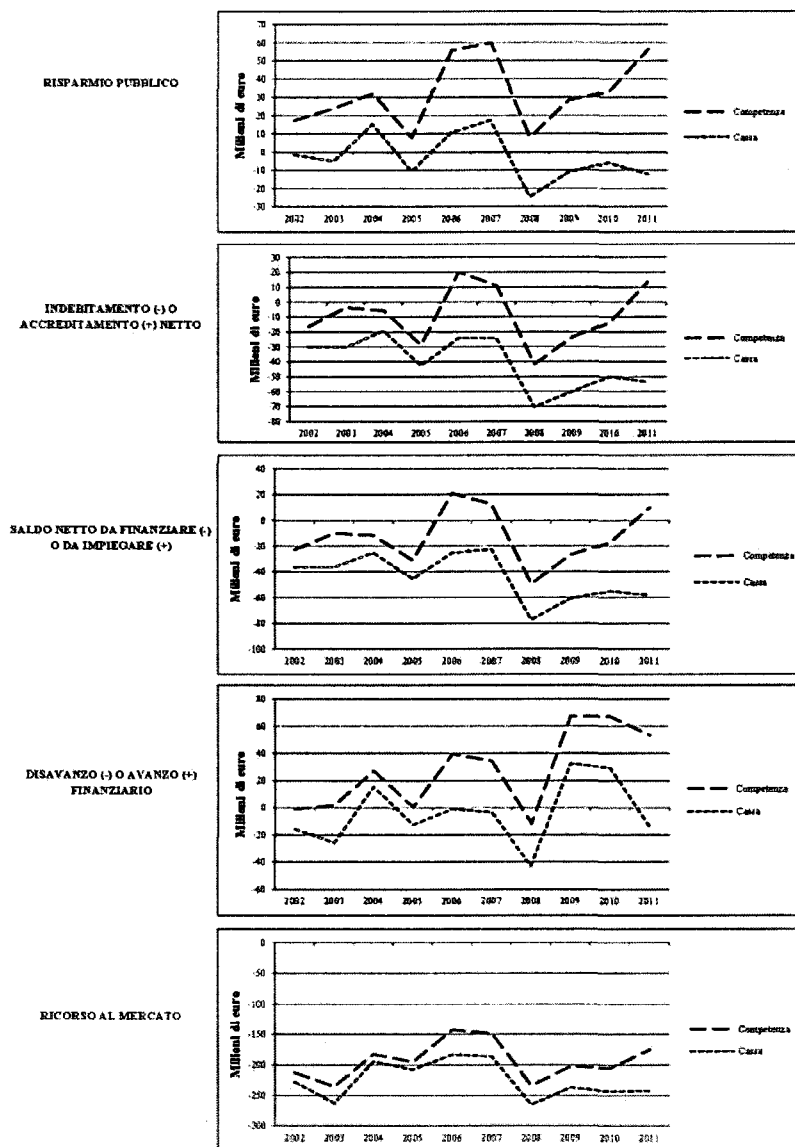
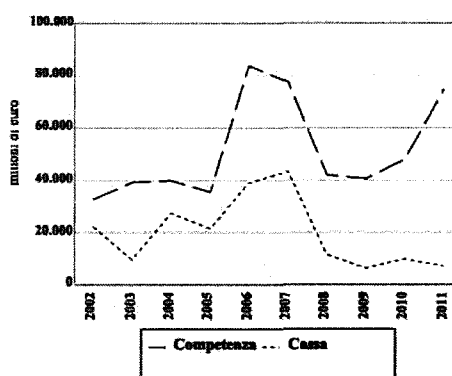


Tavola 5

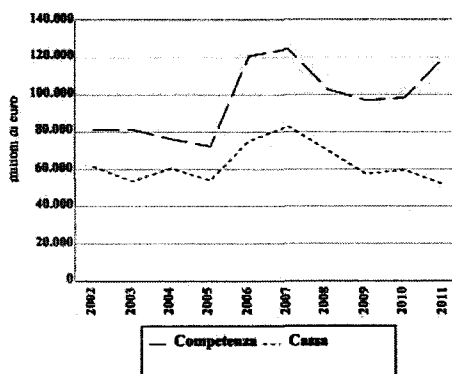
AVANZO PRIMARIO
SERIE STORICA 2002 - 2011

ANNO	COMPETENZA		CASSA	
	milioni di euro	% 2002=100 (%)	milioni di euro	% 2002=100 (%)
2002	32.654	100,00	22.175	100,00
2003	39.182	119,99	9.456	42,64
2004	39.793	121,86	27.319	123,20
2005	35.462	108,60	21.416	96,58
2006	83.750	256,48	38.837	175,14
2007	77.527	237,42	43.281	195,17
2008	41.876	128,24	11.338	51,13
2009	40.543	124,16	6.134	27,66
2010	47.904	146,70	9.644	43,49
2011	74.668	228,67	6.876	31,01



AVANZO PRIMARIO CORRENTE
SERIE STORICA 2002 - 2011

ANNO	COMPETENZA		CASSA	
	milioni di euro	% 2002=100 (%)	milioni di euro	% 2002=100 (%)
2002	80.970	100,00	61.381	100,00
2003	81.268	100,37	53.425	87,04
2004	76.165	94,07	60.303	98,24
2005	72.180	89,14	53.839	87,71
2006	120.783	149,17	74.901	122,03
2007	124.563	153,84	82.855	134,98
2008	102.746	126,89	70.140	114,27
2009	96.827	119,58	57.195	93,18
2010	98.265	121,36	59.337	96,67
2011	119.857	148,03	51.468	83,85



LE ENTRATE DELLO STATO

VALUTAZIONI COMPLESSIVE E DI SINTESI

1. LA GESTIONE DELLE ENTRATE DELLO STATO NEL 2011: 1.1. VALUTAZIONI DI REGOLARITÀ FINANZIARIO CONTABILE NELLA FORMAZIONE DEL RENDICONTO 2011 DELL'ENTRATA; 1.2. ANDAMENTI GENERALI; 1.3. EVOLUZIONE DELLE ENTRATE FINALI DA ACCERTAMENTO E CONTROLLO; 1.4. ANALISI DELLA VARIAZIONE DEL GETTITO; 1.5. ENTRATE RICORRENTI E NON RICORRENTI; 1.6. ENTRATE RIASSEGNABILI ED ENTRATE EVENTUALI E DIVERSE; 1.7. ENTRATE DA SANZIONI NON TRIBUTARIE; 1.8. LA GESTIONE DEI RESIDUI; 1.9. LA CLASSIFICAZIONE DEI RESIDUI PER GRADO DI ESIGIBILITÀ.

2. EVOLUZIONE DEL RAPPORTO ONERI/RISULTATI

3. LE MANOVRE DI BILANCIO PER IL 2011: 3.1. ARTICOLAZIONE, DIMENSIONI E CONTENUTI DELLE MANOVRE; 3.2. VALUTAZIONI EX ANTE DEGLI EFFETTI DI GETTITO; 3.3. VALUTAZIONI A CONSUNTIVO.

4. AZIONE E RISULTATI DELL'ATTIVITÀ DI CONTRASTO ALL'EVASIONE:

4.1. L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO E GLI ESITI; 4.1.1. L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO; 4.1.2. GLI ESITI FINANZIARI DELL'ATTIVITÀ DI CONTROLLO; 4.1.3. L'ATTIVITÀ ANTIFRODE; 4.1.4. CONTRASTO ALLE FRODI CONNESSE AL FENOMENO DELLE SOTTOFATTURAZIONI; 4.1.5. ANDAMENTO DELL'ATTIVITÀ DI PREVENZIONE E REPRESSIONE DEI FENOMENI DEL CONTRABBANDO E DELLE CONTRAFFAZIONI DA PARTE DELLA GUARDIA DI FINANZA; 4.1.6. LE ENTRATE DERIVANTI DALLE SANZIONI TRIBUTARIE AMMINISTRATIVE; 4.2. RISULTATI DEL CONTENZIOSO; 4.3. AZIONE E RISULTATI DELL'INDUZIONE ALL'ADEGUAMENTO SPONTANEO.

5. PRINCIPALI CRITICITÀ EMERSE: 5.1. CONTROLLI DA LIQUIDAZIONE AUTOMATIZZATA; 5.2. CONTROLLI DOCUMENTALI; 5.3. RATE DEL CONDONO TRIBUTARIO NON VERSATE; 5.4. COMPENSAZIONI E RIMBORSI; 5.5. RATEAZIONI DEI CREDITI D'IMPOSTA OPERATE DALL'AGENZIA DELLE ENTRATE

APPENDICE: NOTE SULL'ATTENDIBILITÀ E SULL'AFFIDABILITÀ DEI DATI CONTABILI DEL RENDICONTO DELL'ENTRATA 2011.

Valutazioni complessive e di sintesi

I. Pur registrando un indubbio ridimensionamento rispetto ai precedenti esercizi finanziari, anche per il 2011 sono state riscontrate notevoli discordanze fra i dati del consuntivo e quelli corrispondenti delle contabilità delle amministrazioni, insieme con una serie di incongruenze contabili afferenti allo stesso rendiconto autonomamente considerato.

In particolare, sono stati rilevati importi con segno negativo per riscossioni residui, resti da versare e da riscuotere, come riflesso di accertamenti 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. 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.

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 2011 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).

I capitoli/articoli per i quali nel 2011 risultano riaccertamenti sono 232, per un importo complessivo di +307 milioni. Quelli interessati dalle insussistenze sono 360, per un importo complessivo di -83.668.

Si conferma un maggior realismo nei criteri adottati e nelle modalità seguite per la riduzione dei residui di riscossione delle entrate tributarie in base al loro grado di esigibilità, mentre permane l'anomalia della classificazione come "di riscossione certa, quantunque ritardata", di tutti i residui di entrate extra tributarie afferenti all'ex Ministero del tesoro e ad altre amministrazioni.

Permane, poi, l'anomalia di una percentuale dell'8 per cento di accertamenti relativi a crediti d'imposta dell'erario che non vengono 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.

Deve essere ripetuto, altresì, 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, con una corrispondente sopravvalutazione per il riscosso delle entrate finali, che per il 2011 ammonta a 26.696 (25.101 milioni nel 2010).

II. Gli accertamenti delle entrate finali lorde sono aumentati in termini nominali del 3,2 per cento, e risultano aumentati del 3,3 per cento al netto dei rimborsi IVA e degli introiti connessi al Fondo Ammortamento Titoli di Stato. In aumento sia gli incassi lordi (+1,9 per cento) che quelli netti (+1,6 per cento).

In termini di accertato, l'aumento è riconducibile al favorevole andamento delle entrate extra tributarie (+6,6 per cento) e di quelle di Titolo III (+72,5 per cento), seguito dall'aumento della componente tributaria (+2,5 per cento), che è peraltro quella che maggiormente incide in termini assoluti. In lieve diminuzione la quota di accertamenti riscossi (86,7 per cento rispetto a 87,7 per cento del 2010). In aumento, invece, l'indice di riscossione netta dei residui (3,5 per cento), anche rispetto al modesto livello del 2010 (1,8 per cento).

Positivo l'andamento delle entrate da accertamento e controllo (+16,1 per cento per l'accertato e +28,1 per cento per gli incassi), in aumento rispetto al 2010 (+13,7 per cento e +11,8 per cento).

In aumento la componente non ricorrente, che continua, tuttavia, ad essere sottovalutata rispetto a quanto emerge dalla puntuale ricognizione condotta dalla Corte.

Il monitoraggio svolto dalla Corte per le entrate riassegnabili ha portato a rilevare anche per il 2011 un quadro ancora parzialmente diverso da quello fornito dalla RGS, ma ormai con evidente tendenza a convergere (12 miliardi rispetto agli 11,2 indicati dalla RGS).

Non ancora portata a termine l'articolazione dei capitoli delle entrate "varie ed eventuali" con l'individuazione delle specifiche fonti.

Il monitoraggio delle entrate da sanzioni non tributarie ha, da parte sua, confermato l'esistenza di abnormi scarti fra accertamenti e previsioni (+203,6 per cento) e fra riscosso ed accertato (-90,8 per cento), a chiara dimostrazione che si tratta di gestioni per le quali sussistono evidenti potenzialità e necessità di miglioramento.

Diminuiscono nel totale (da 230 a 215 miliardi) i residui risultanti in consuntivo a seguito delle rettifiche e delle riclassificazioni operate sui dati lordi di partenza rilevati dalle contabilità finali delle amministrazioni (558.702 milioni rispetto ai 495.892 del 2010). Il calo riguarda, però, solo le somme rimaste da riscuotere (da 203,1 a 184,5 miliardi). Le somme rimaste da versare aumentano, invece, di tre miliardi (da 26,7 a 30,7).

L'incidenza della spesa dell'amministrazione civile e militare (impegni effettivi di competenza) si riduce in termini di accertamenti (dall'1,7 all'1,6 per cento), mentre resta sostanzialmente invariata (1,8 per cento) in rapporto al riscosso di competenza.

III. L'effetto complessivo della manovra del 2011 - circa 15 miliardi, quale risultante di 23,5 miliardi di entrate in aumento e 8,3 in diminuzione - è solo in piccola parte (meno del 18 per cento) riconducibile ai provvedimenti varati nel corso dell'anno, per il resto derivando dalle misure adottate nel triennio precedente e, in particolare, nel 2008 (circa il 36 per cento) e nel 2010 (oltre il 41 per cento).

Le misure varate nel corso del 2011 danno un segnale di svolta, ancora incerto ove si consideri la parte di manovra immediatamente operativa nell'anno, ma che diventa più marcato ove si tenga conto della rilevanza delle ulteriori misure operative dal 2012: al rinnovato ricorso a forme di prelievo una tantum (definizione agevolata liti pendenti, riallineamento dei valori fiscali e civilistici relativi alle attività immateriali, ulteriori entrate da assegnazione frequenze televisive) o per loro natura incerte (giochi), si associano, infatti, prelievi di natura strutturale (aumento dell'aliquota ordinaria IVA, revisione della tassazione delle attività finanziarie e degli immobili). Mentre, come ripetutamente auspicato dalla Corte, le entrate attese dal contrasto all'evasione non vengono più conteggiate ai fini della copertura della manovra di bilancio.

La verifica a consuntivo è stata possibile solo per una parte degli effetti attesi dai provvedimenti di entrata: 6,9 miliardi, ovvero il 29 per cento dei 23,5 miliardi di maggiori entrate attese e 7,4 miliardi, ovvero l'86 per cento degli 8,7 miliardi previsti di minori entrate. Facendo registrare un netto avanzamento rispetto all'esercizio 2010, per il quale gli elementi forniti dell'Amministrazione avevano consentito di verificare a consuntivo solo il 10,4 per cento del maggior gettito previsto e il 28,6 per cento delle minori entrate. In concreto, l'analisi svolta ha consentito di verificare che, per i provvedimenti per i quali è stato possibile effettuare il riscontro, a previsioni di maggior gettito formulate ex ante per 6,9 miliardi corrisponde a consuntivo un maggior gettito per ben 15,8 miliardi e ad attese di minor gettito per 7,4 miliardi corrisponde a consuntivo un minor gettito per 6,5 miliardi. Almeno per questa quota della manovra si può, quindi, affermare che le valutazioni ex ante, lungi dal sopravvalutare gli effetti positivi attesi, li hanno in realtà ampiamente sottovalutati.

IV. L'analisi dell'attività di controllo e di contrasto all'evasione fiscale ha messo in luce una lieve riduzione del numero di controlli sostanziali complessivamente eseguiti nei settori delle imposte dirette ed indirette, passati da quasi 769 mila nel 2010

e poco più di 756 mila nel 2011, riduzione, peraltro, compensata dal sensibile incremento degli accertamenti parziali automatizzati basati su incroci dei dati in possesso dell'anagrafe tributaria (passati da 317 mila circa del 2010 a poco meno di 350 mila nel 2011).

Quanto ai controlli formali, nel 2011 si registra una loro crescita del 6,8 per cento rispetto all'anno precedente (complessivamente ne sono stati eseguiti circa 1,3 milioni, di cui circa un milione si riferiscono ai controlli documentali ex art. 36-ter del d.P.R. 600/73, con un incremento dell'11 per cento rispetto al 2010).

In termini finanziari, l'attività di accertamento e controllo attuata nel 2011 dall'Agenzia delle entrate ha dato luogo ad entrate per 12,7 miliardi, con un incremento del 15 per cento rispetto al 2010 (11 miliardi).

Tale incremento è in buona parte correlato ai controlli automatizzati di liquidazione che hanno determinato nel 2011 entrate pari a 5,5 miliardi, con un aumento del 19 per cento rispetto al 2010 (4,6 miliardi). Relativamente agli esiti di tali controlli automatizzati, va rilevato come il fenomeno degli omessi e ritardati pagamenti d'imposta nei settori dell'imposizione sul reddito e dell'IVA continua a presentare un'abnorme rilevanza nella gestione del sistema tributario, sintomo preoccupante di una crescente tendenza ad omettere i versamenti spontanei dei tributi emergenti dalle dichiarazioni. Va pure rilevato, quale elemento di criticità del sistema, l'elevato numero di comunicazioni di irregolarità emesse annualmente (8,4 milioni nel 2011 con un incremento del 12 per cento rispetto al 2010) e il relevantissimo numero di comunicazioni di irregolarità annullate in tutto o in parte in autotutela, che nel 2011 ha raggiunto 1,4 milioni di atti.

Le entrate connesse agli accertamenti sostanziali ammontano nel 2011 a circa 6,8 miliardi, con un aumento pari al 12 per cento rispetto all'importo del 2010, che aveva di poco superato i 6 miliardi. La parte più rilevante dell'incremento di entrate conseguito relativamente a tali accertamenti deriva dall'attività di controllo svolta nei confronti di grandi imprese e, specificamente, di quelle interessate dai noti fenomeni elusivi riconducibili alla categoria giurisprudenziale dell'abuso del diritto. Molto più contenuti appaiono gli incrementi conseguiti nel settore delle imprese di piccole dimensioni e dei professionisti.

Quanto alle modalità di definizione l'incremento di entrate del 2011 rispetto all'anno precedente è stato interamente conseguito con gli istituti dell'adesione all'accertamento e della conciliazione giudiziale, mentre risultano in flessione tutti le altre fattispecie (adesione ai verbali, acquiescenza, registro e ruoli).

Relativamente all'attività di controllo fiscale svolta dalla Guardia di finanza, i dati mettono in luce una flessione del 5,1 per cento circa delle verifiche sostanziali svolte nel 2011 rispetto all'anno precedente e un lieve aumento dei controlli ispettivi (+ 0,4 per cento). In termini di proficuità potenziale dell'attività di controllo svolta, si evidenzia, tuttavia, un aumento dei maggiori importi constatati (del 28,4 per cento per l'IVA e del 2,7 per cento per le imposte dirette).

L'andamento dell'attività di controllo messa in atto dall'Agenzia delle dogane presenta un aumento del 3,5 per cento dei controlli sulle importazioni e una diminuzione dell'11,7 per cento dei controlli sulle esportazioni. In aumento (del 4,5 per cento) anche i controlli attuati attraverso gli scanner. In flessione del 10,5 per cento, invece, i controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori e pure in flessione i controlli sul plafond degli scambi extra-comunitari. Al contrario, risultano in aumento le attività di verifica nel settore delle accise. In termini finanziari, i maggiori diritti accertati risultano complessivamente aumentati del 12 per cento rispetto al 2010.

L'attività di controllo posta in essere nel 2011 dall'Agenzia del territorio fa registrare nel 2011 una diminuzione del 16,7 per cento del numero dei classamenti delle unità immobiliari urbane verificati nel merito ed una diminuzione anche dei controlli svolti in sopralluogo sulle unità immobiliari urbane presentate con *docfa*. In aumento, invece, il numero di controlli su particelle trattate a seguito degli elenchi pubblicati in GU al 31/12/2009 relative a fabbricati non presenti in catasto o ad adempimenti non registrati ed i controlli relativi alla revisione puntuale del classamento.

Relativamente agli andamenti del contenzioso tributario, nel 2011 il numero complessivo dei ricorsi alle Commissioni provinciali relativi ad atti delle tre Agenzie fiscali ha subito una flessione rispetto all'anno precedente del 12,9 per cento, passando da 190.806 a 166.285. Di questi il 96,0 per cento riguardano l'Agenzia delle Entrate. Come già verificatosi nello scorso esercizio, le sentenze emesse, tuttavia, sono diminuite di quasi l'11 per cento, passando da 152.111 a 135.605, con la conseguenza di un ulteriore aumento del carico pendente, che a fine 2011 ha raggiunto la cifra di circa 384.000 vertenze.

Per quanto riguarda gli esiti, considerando il dato complessivo delle tre Agenzie fiscali, nel 45 per cento dei casi sono prevalse per intero le amministrazioni, nel 41,5 per cento sono prevalsi totalmente i ricorrenti. Sul piano finanziario, nel caso dell'Agenzia delle entrate la quota di sentenze con esito positivo è stata del 40 per cento, mentre la quota di soccombenze è del 46 per cento.

V. La Corte ha più volte evidenziato come i risultati dell'attività di contrasto all'evasione non debbano essere letti solo in termini di esiti finanziari dell'attività di controllo, ma anche e soprattutto in termini di aumentato grado di adempimento spontaneo (*compliance*). Si tratta, tuttavia, di una rendicontazione molto più difficile. Tuttora limitate, infatti, sono le stesse conoscenze ed elaborazioni metodologiche in proposito, a parte i significativi progressi che si sono registrati negli ultimi anni nella definizione dei contorni del fenomeno. Di recente, una Commissione istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha stimato l'incidenza dell'economia sommersa nel 2008 nel 17,5 per cento del Pil (ossia 275 miliardi). Stime dell'Agenzia delle Entrate, richiamate dalla Corte nell'ultimo Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, quantificano il tasso d'evasione dell'IVA nel 29,3 per cento e quello dell'IRAP nel 19,4 per cento, cifrando in oltre 46 miliardi l'anno il vuoto di gettito registrato da queste due sole imposte.

Molto più limitati sono stati i miglioramenti registrati nel consuntivare i risultati dell'azione di contrasto, sia sul piano della conoscenza di quelli conseguiti attraverso specifiche innovazioni legislative, sia in termini di misurazione degli effetti dell'azione svolta per favorire il consolidamento di comportamenti di massa più corretti.

Analisi condotte dalla Corte sull'elasticità del gettito IVA rispetto alle risorse interne, assunta come indicatore di variazione della misura dell'adempimento spontaneo dei contribuenti, sembrano evidenziare, per il 2011, un grado di *compliance* che, dopo una forte caduta nei primi due trimestri dell'anno, mostra un consistente recupero negli ultimi due. Andamenti sostanzialmente analoghi, ancorché amplificati, si registrano per la media dell'UE e dell'Eurozona negli ultimi due trimestri dell'anno, mentre nei primi due il fenomeno di riduzione della *compliance* sembra interessare solo i contribuenti italiani (nel secondo anche quelli dell'Eurozona).

VI. Particolari elementi di criticità emersi a seguito dell'analisi svolta attengono alle compensazioni ed ai rimborsi fiscali, alle rateazioni dei crediti d'imposta, all'impatto degli accordi di ristrutturazione del debito e delle transazioni fiscali ed alla problematica delle rate del condono tributario non versate.

Per quanto riguarda in particolare quest'ultimo profilo, a seguito della nuova ricognizione effettuata lo scorso autunno, risultano aumentati sia il carico lordo (del 12 per cento), sia il riscosso (del 18 per cento) delle posizioni inadempienti del condono premiale, con esclusione, in particolare, di quello per gli omessi versamenti. Un aumento sia del carico netto che del riscosso è comunque evidenziato anche in relazione alle definizioni relative a quest'ultima fattispecie (art. 9-bis), che rappresentano il 69 per cento del totale di carico lordo del condono L.289. Sulla base dell'elaborazione degli elenchi degli inadempienti (63 mila), a disposizione, già dal mese di gennaio 2012, sia delle strutture operative dell'Agenzia che della Guardia di Finanza, ed ora in corso di aggiornamento, sono state formulate valutazioni molto caute circa l'effettiva possibilità di ulteriori consistenti recuperi.

Per i rimborsi in conto fiscale, nel 2011 si è riscontrata un'ulteriore flessione del 17% (-1,2 miliardi in valore assoluto). Le compensazioni per Iva e per le imposte dirette, invece, sono risultate maggiori nel 2011, rispetto al precedente anno, mentre nettamente in flessione si presentano le compensazioni per le agevolazioni (canone Rai, bonus famiglia..).

In ordine, poi, alle rateazioni, dal 2008 al 2011 ne sono state concesse circa 1,5 milioni, per un importo complessivo pari a 18,8 miliardi. Principali enti creditori in termini di volumi di riscossione da rateazioni concesse da Equitalia risultano l'erario e l'INPS (rispettivamente 3,8 e 1,8 miliardi).

Un'ultima rilevante criticità da segnalare attiene al relevantissimo numero sia di comunicazioni di irregolarità da controlli da liquidazione automatizzata annullate in tutto o in parte in autotutela, sia dei controlli documentali ex art. 36-ter. Si tratta di fenomeni che sembrano riflettere le difficoltà in cui si trovano ad operare sia i contribuenti che la stessa amministrazione, stretti da un sistema di regole particolarmente complesso ed ormai difficilmente governabile.

1. La gestione delle entrate dello Stato nel 2011

1.1. Valutazioni di regolarità finanziario contabile nella formazione del Rendiconto 2011 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 2011.

Per quanto riguarda le discordanze, per l'esercizio finanziario in esame nei conti delle amministrazioni sono stati rilevati, in diversa misura, importi con segno negativo per riscossioni residui, resti da versare e resti da riscuotere, come riflesso di accertamenti inferiori alle riscossioni e di riscossioni inferiori ai versamenti, per la competenza, nonché di residui iniziali inferiori alle riscossioni residui e queste ultime inferiori ai versamenti residui, per la gestione residui. I segni negativi hanno riguardato soprattutto il “da versare residui” e, in misura minore, il “da riscuotere residui” (rispettivamente -886 e -802 milioni). Più contenuto l'importo negativo del “da versare competenza” (-41 milioni) ed ancor più del “da riscuotere competenza” (-11 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 2011 i 321 capitoli/articoli delle entrate finali, che, come si è visto, risultavano in partenza negativi per oltre 886 milioni per il “da versare residui”, nel consuntivo mostrano per le stesse poste dati positivi per circa 84 milioni, mentre i 100 che risultavano negativi di 802 milioni circa per il “da riscuotere residui” sono pari a zero.

Relativamente alle anomalie interne al Rendiconto, merita particolare attenzione l'emersione di incongruenze non spiegate, costituite, per una serie di voci di bilancio, da insussistenze o da riaccertamenti, e cioè da sopravvenienze passive o attive, dovute alla non corrispondenza fra l'importo dei residui contabilizzati al 31 dicembre 2011 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 2011 risultano riaccertamenti sono 232 (258 nel 2010, 235 nel 2009, 309 nel 2008, 194 nel 2007, 195 nel 2006 e 265 nel 2005), per un importo complessivo di +307 milioni (+1.317, +507, +14.330, +320, +1.062 e +8.657 milioni nel 2010, 2009, 2008, 2007, 2006 e 2005). Quelli interessati dalle insussistenze sono 360 (326 nel 2010, 327 nel 2009, 272 nel 2008, 306 nel 2007, 345 nel 2006 e 267 nel 2005), per un importo complessivo di -83.975 milioni (-27.262, -21.402, -36.740, -40.130, -69.611 e -2.554 milioni nel 2010, 2009, 2008, 2007, 2006 e 2005). Il saldo è, pertanto, dato da insussistenze per un importo totale di -83.668 milioni, in deciso aumento rispetto ai tre precedenti esercizi finanziari nei quali si rilevarono -25.945, -20.895, -22.410, comunque superiore a quanto verificatosi nel 2007 e 2006 (-39.810 e -68.549 milioni), ma, per tutti e sei gli anni, di segno invertito rispetto a quello del 2005 (quando si erano verificati riaccertamenti per +6.103 milioni).

L'incongruenza è stata da anni segnalata dalla Corte, senza che, tuttavia, ne sia stata finora data convincente spiegazione. Nel contraddittorio 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, che come si è visto non sembra tendere a ridimensionarsi, non è ancora stato messo adeguatamente a fuoco. Esso, infatti, sembra essere al tempo stesso più semplice e più preoccupante di quello ipotizzato dalla R.G.S.: non si tratta di incoerenze che emergono fra dati relativi ad esercizi finanziari diversi e che, come osserva la R.G.S., si potrebbero spiegare con rettifiche introdotte a seguito della normale attività di ricognizione e di verifica delle partite creditorie pregresse. Si tratta, infatti, di una serie di voci di bilancio (683 nel Rendiconto 2011, 584 in quello del 2010, 562, 581, 500, 540, 532 e 545 rispettivamente nel 2009, 2008, 2007, 2006, 2005 e 2004) per le quali il totale dei residui, riportato nello stesso Rendiconto, non corrisponde alla somma algebrica dei dati parziali che concorrono a determinarlo. Infatti, i residui iniziali, sui quali ovviamente si potrebbero riflettere gli effetti dell'eventuale verifica e rettifica delle partite pregresse, costituiscono uno dei dati del Rendiconto dell'anno, anche se, naturalmente, corrispondono ai residui finali del precedente esercizio finanziario.

A giudicare dai dati, non sembra ancora che si sia concretizzato l'intento, formalmente manifestato dalla R.G.S. negli scorsi anni, di voler dare seguito ai ripetuti rilievi della Corte mediante un'analitica disamina delle singole contabilità, nelle quali si riscontrano fenomeni macroscopici di riaccertamento ed insussistenza che poi si riflettono sul consuntivo, nell'ambito di un apposito gruppo di lavoro "Entrate dello Stato". Dell'attività di tale gruppo, costituito con determina del Ragioniere generale dello Stato del 9 gennaio 2009¹ "non è dato di sapere quali siano i risultati tangibili prodotti in tema di miglioramento della chiarezza e della coerenza delle risultanze contabili del rendiconto, essendo ancora in corso le attività per la conclusione dei lavori.

Sempre in tema di anomalie interne al Rendiconto segnalate negli anni scorsi va 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

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

singola partita creditoria, viene ora condotto un esame analitico della composizione dei resti da riscuotere, fra l'altro individuando tutte le partite interessate da procedure concorsuali e quelle interessate da procedure contenziose e distinguendo le partite più vetuste da quelle derivanti dall'attività di accertamento e controllo degli anni più recenti. La percentuale risultante di abbattimento dei ruoli è stata dell'83 per cento. Sicché sono state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, il 28,5 per cento delle somme rimaste da riscuotere degli esercizi precedenti (erano state ritenute pari al 39,9 nel 2010, 41,1 per cento nel 2009, 39,1 nel 2008, 32,9 nel 2007 ed al 32,1 nel 2006): si tratta della percentuale minore tra quelle finora registrate, addirittura inferiore a quelle già basse del 2006 e 2007. Ciò conferma le profonde criticità della gestione dei residui di riscossione, posto che la quota del "da riscuotere" iniziale riaccertato, riscossa al netto delle somme rimaste da versare al 31 dicembre dell'anno precedente, è stata nell'esercizio pari al 3,5 per cento (superiore rispetto al 2010 e 2009 quando aveva raggiunto, rispettivamente l'1,82 ed il 2,2 per cento, ma in diminuzione in confronto al 2008 con il 7,8 per cento).

Per le entrate extra-tributarie, poi, il problema della classificazione dei resti per grado di esigibilità è praticamente ancora all'anno zero. Diversamente dall'approccio ben più realistico e prudentiale adottato dall'Agenzia delle entrate, infatti, per l'ex Ministero del tesoro e le altre Amministrazioni i residui continuano ad essere classificati come di "riscossione certa, quantunque ritardata" al 100 per cento, tornando, così, alle valutazioni degli anni dal 2003 al 2006 (solo nel 2007 si è rilevata una percentuale, rispettivamente del 99,46 e 99,85 per cento). Ciò significa, in pratica, che al problema si continua a non prestare alcuna attenzione.

Permane, poi l'anomalia di una percentuale di accertamenti (8 per cento nel 2011 così come nel 2010 - era 9 per cento nel 2009 e 7 per cento negli esercizi finanziari 2008, 2007 e 2006) inutilizzabile a fini di controllo sulla gestione, trattandosi di dati relativi a crediti che non vengono tuttora autonomamente rilevati, ma che sono, invece, costruiti "a tavolino", partendo dai versamenti, e cioè proprio da quei dati che, insieme con le riscossioni, dovrebbero, invece, valere per misurare i risultati del gettito concretamente acquisito a fronte di crediti autonomamente e preventivamente noti al gestore.

L'analisi del Rendiconto ha portato anche a riscontrare il mancato superamento di inadeguatezze da tempo segnalate nell'articolazione del bilancio ai fini del monitoraggio e della valutazione delle gestioni dell'entrata, tra cui si possono evidenziare sia le entrate riassegnabili, che le entrate eventuali e diverse (di cui si dirà più dettagliatamente al paragrafo 1.6).

Le riassegnazioni alla spesa raramente riguardano le somme versate all'entrata nell'intero anno di riferimento. Più di frequente riguardano le somme versate entro il 31 ottobre di ciascun esercizio finanziario, nonché quelle versate nell'ultimo bimestre dell'esercizio precedente. Tale sfasamento temporale non consente di controllare adeguatamente il fenomeno, se non a seguito di un attento monitoraggio, a tutt'oggi quasi completamente assente, essendosi la R.G.S. limitata a rilevare le riassegnazioni alla spesa ammontanti per il 2011 a 11.152,8 milioni (erano stati 4.360,4 nel 2010, 7.562,7 nel 2009, 9.360,7 nel 2008, in assenza di limiti imposti dalla legge finanziaria, e, rispettivamente, 7.143,5 e 5.388 milioni nel 2007 e 2006).

Riguardo alle entrate eventuali e diverse – che per il solo Titolo II sono stimabili per il 2011 in 1.568 milioni di accertamenti e 1.322 di riscossioni di competenza, più che dimezzando i valori del 2010 (3.305 milioni di accertamenti e

3.137 di riscossioni di competenza) che a sua volta aveva già dimezzato quelli del 2009 (6.243 milioni di accertamenti e 6.059 di riscossioni di competenza) e, comunque, inferiori rispetto agli anni precedenti², – è emerso dalle indagini svolte e dalle istruttorie condotte ai fini dell'esame di questo, come dei precedenti rendiconti, che le Amministrazioni responsabili hanno poca conoscenza dell'incidenza delle diverse fonti di entrata e, nella maggior parte dei casi, non ne conoscono la composizione neppure in termini meramente qualitativi. La R.G.S., dopo aver messo in atto un'attività di monitoraggio volta ad individuare le varie componenti del gettito complessivo del capitolo 2368 (entrate eventuali e diverse già di pertinenza dell'ex Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica), ha provveduto, per l'esercizio 2009, all'articolazione dello stesso e del cap. 2319, concernente lo stesso tipo di entrate di competenza dell'ex Ministero delle finanze. Pur dovendosi apprezzare lo sforzo compiuto, si ritiene ancora troppo aggregato e poco chiaro il contenuto degli articoli, per lo più impropriamente definito in funzione della destinazione, invece che dell'origine degli importi. La R.G.S. si è, peraltro, dichiarata disponibile ad effettuare un ulteriore sforzo per una più chiara individuazione ed articolazione delle fonti di entrata dei capitoli.

Tutti i capitoli delle entrate eventuali e diverse delle varie amministrazioni hanno in bilancio una propria previsione, stilata sulla base degli elementi informativi disponibili, mentre nel 2010 sono stati iscritti "per memoria" gli articoli dei capp. 2368 e 2319 relativi alle somme da riassegnare; tuttavia, a fronte di previsioni nulle (trattandosi per lo più di entrate riassegnabili), detti articoli del capitolo 2368 presentano riscossioni di competenza pari a 199 milioni (circa il 40 per cento dell'intero capitolo).

Nel 2010, così come era accaduto già nel 2009, assume particolare rilevanza il tradizionale rilievo sull'esposizione in consuntivo delle riscossioni residui dell'anno cumulate con i versamenti di somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente, derivanti dal trascinarsi, da un esercizio all'altro, di residui di versamento riferentisi ad esercizi precedenti e che, tardando a trasformarsi in versamenti, vanno ad impropriamente aggiungersi all'importo delle riscossioni degli esercizi finanziari successivi, con una corrispondente sopravvalutazione per il riscosso delle entrate finali, che per il 2011 ammonta a 26.696 milioni (25.101 nel 2010 e 26.799 nel 2009). Il fenomeno, dopo un parziale ridimensionamento verificatosi nei precedenti esercizi finanziari (con il valore minimo nel 2005 pari a 17.542 milioni), nell'ultimo biennio subisce un improvviso rialzo, assestandosi sui livelli rilevati già nel biennio 1999–2000.

Il consuntivo 2011, così come già accaduto nei cinque 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.

² Nel 2008 erano pari a 1.920 milioni di accertamenti e 1.690 di riscossioni di competenza, nel 2007 a 2.139 milioni di accertamenti e 2.041 di riscossioni di competenza, nel 2006 rispettivamente pari a 1.923 e 1.817 milioni e nel 2005 ammontavano a 3.086 e 3.055 milioni.

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 nell'Appendice *Note sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili del Rendiconto dell'entrata 2011*- 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.

1.2. Andamenti generali

Nel 2011 l'accertato delle entrate finali lorde è, in termini nominali, aumentato dello 3,2 per cento (+16 miliardi, da 505.325 a 521.742 milioni), dopo la diminuzione del 0,49 per cento registrata per il 2010 (-2.471 milioni) rispetto all'esercizio precedente. Al netto dei rimborsi IVA e degli introiti connessi al *Fondo Ammortamento Titoli di Stato*³, nel 2011 le entrate finali ammontano a 501.430 milioni rispetto ai 485.296 del 2010 (+3,3 per cento) e quelle correnti a 518.429 milioni, rispetto ai 483.375 del 2010 (+7,3 per cento).

In termini di cassa (versamenti totali), a consuntivo le entrate finali lorde ammontano a 452.675 milioni, segnando un aumento di +8.561 milioni e del +1,8 per cento (-12.060 milioni e -2,64 per cento nell'esercizio precedente). Le entrate correnti, rispetto alla flessione del -2,49 per cento del 2010, aumentano del 1,6 per cento (da 442.297 a 449.419 milioni). Nella versione al netto dei rimborsi IVA e degli introiti connessi al *Fondo Ammortamento Titoli di Stato*, il versato totale passa da 423.030 a 433.050 milioni, con un incremento del +2,4 per cento (-1 per cento nel 2010).

La dinamica delle entrate finali lorde di competenza (accertato), pari a +3,2 per cento, è influenzata dall'incremento delle entrate tributarie (+2,5 per cento, da 441.614 milioni del 2010 a 452.731) e di quelle di Titolo III (+73 per cento, da 1.921 a 3.331 milioni), nonché in parte anche di quello extra-tributarie da 61.791 nel 2010 a 65.698 (+ 6 per cento).

Va peraltro considerato che sull'accertato influiscono in modo considerevole le insussistenze che passano da -25.945 nel 2010 a ben -83.668 nel 2011. Le insussistenze peraltro risultano superiori a quelle degli ultimi tre esercizi (20.895 milioni nel 2009 e 22.410 nel 2008) e superiori alla media dell'ultimo quinquennio (-38.553 milioni).

Ciò che va altresì notato è che a formare l'importo delle insussistenze hanno sì contribuito in misura preponderante le entrate extratributarie (-58.797 milioni), ma un apporto significativo è venuto anche da quelle tributarie (-24.867 milioni). Nel Titolo III, invece, si è rilevata una incidenza quasi nulla di riaccertamenti e/o insussistenze (-4).

Ritornando all'evoluzione degli accertamenti, va ricordato che, dopo il ridimensionamento degli scarti registrato per il Rendiconto 2005, gli scostamenti tra accertamenti e previsioni erano tornati ad essere elevati nel 2006,

³Nello specifico: 20.312 milioni di regolazioni contabili per l'accertato, di cui ben 18.862 di rimborsi IVA e solo 1.450 milioni riferibili al Fondo Ammortamento Titoli di Stato; 19.607 milioni per gli incassi, di cui 18.157 dai rimborsi IVA e 1.450 milioni dal FATS.

diminuendo progressivamente fino ai risultati minimi del 2008. Nel 2010, proseguendo l'andamento del 2009, continuano a crescere, con riguardo alle previsioni iniziali (+6,14 per cento, era 2,07 per cento), mentre risultano in lieve calo rispetto alle previsioni definitive (+5,15 per cento contro +5,74 per cento). Nel 2011 gli accertamenti si incrementano, con riguardo alle previsioni iniziali del +8,55 per cento ed a quelle definitive del +5,78 per cento. Rispetto alla media dell'ultimo quinquennio, nel 2011 risulta superiore sia lo scarto tra accertamenti e previsioni iniziali (+8,55 per cento a fronte di un dato medio pari a 5,37 per cento) che quello con le previsioni definitive (+5,78 per cento a fronte di una media di +4,48 per cento). A determinare le percentuali di scostamento accertato/previsioni delle entrate finali contribuisce lo scarto positivo delle entrate tributarie (+1,78 per cento per le previsioni iniziali e +0,10 per cento per quelle definitive) e quello fortemente positivo (+89,11 e +74,62 per cento) delle entrate extra-tributarie, unitamente allo scostamento positivo tra accertato e previsioni iniziali per ciò che attiene al Titolo III (+207,60 per cento), ma negativo dell'accertato rispetto alle previsioni definitive (-1,22 per cento).

Anche per il 2011, come osservato nelle relazioni sugli esercizi finanziari precedenti, 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 presenza di questi ultimi, così come la sottovalutazione delle potenzialità di gettito riferibili ad altri capitoli, è da riconnettere a difficoltà gestorie da parte del Centro di Responsabilità competente, piuttosto che all'impossibilità oggettiva di formulare una previsione di entrata (in disparte ogni considerazione in ordine alle entrate riassegnabili).

Diverso il discorso delle entrate di Titolo III, il cui andamento in realtà finisce con il riflettere le decisioni che il Governo prende in corso d'anno per controllare l'andamento del rapporto debito/Pil tenendo conto della concreta dinamica di tutti gli altri fattori che lo influenzano. Anche nel 2011, come nel precedente esercizio, all'eccessiva prudenza mostrata in sede di previsioni iniziali ed all'ottimismo di quelle definitive si contrappongono accertamenti che si collocano in posizione intermedia.

Nel 2011 le riscossioni di competenza hanno avuto un'inversione di tendenza, sono cioè aumentate del 2 per cento (+9.326), pur se meno degli accertamenti (+3,2 per cento), mentre nel 2010 le entrate finali avevano visto le riscossioni di competenza continuare a diminuire, a fronte della minore riduzione degli accertamenti (-9.560 milioni e -2,11 per cento quando nel 2009 erano -2.996 milioni e -0,66 per cento, a fronte di +5.707 milioni e +1,27 per cento del 2008 e di +21.465 milioni e +5,01 per cento nel 2007). Ciononostante, si presenta in calo la quota di accertamenti riscossi (86,72 per cento contro l'87,69 del 2010, l'89,15 per cento del 2009 ed il 91,55 per cento del 2008). Il valore del 2011 è al di sotto della media (89,03 per cento) dell'ultimo quinquennio. Ciò appare riconducibile al maggior aumento dell'accertato al denominatore.

Al miglioramento della riscossione in termini quantitativi hanno contribuito soprattutto le entrate tributarie per +7.597 ed il titolo III per +1.381 milioni e parzialmente le entrate extra-tributarie +366. L'incremento percentuale, rispetto al 2010, è per le entrate tributarie del +1,85 per cento, per le entrate extra-tributarie del +1,14 per cento, e del +74,50 per cento per il titolo III.

Con riferimento alle riscossioni residui al lordo del "da versare", si registra un aumento (da 27.0706 a 30.865), dopo la diminuzione del 2010 (da 28.612 del 2009 a

27.706 milioni), in linea con la significativa costante crescita rilevata negli esercizi precedenti (25.745, 18.068 e 17.967 milioni rispettivamente nel 2008, 2007 e 2006).

Le riscossioni nette sui residui, che, dopo l'impennata del 2008 (8.092 milioni), erano risultate addirittura negative per 126 milioni nel 2007, e l'incremento rispettivamente a 2.543 e 2.605 milioni negli esercizi 2009 e 2010, raddoppiano nel 2011 (4.169), con relativo indice di riscossione elevato a +3,49 per cento del "da riscuotere iniziale riaccertato", rispetto al 1,82 per cento del 2010, +2,18 per cento del 2009, +7,79 per cento del 2008, al -0,17 per cento del 2007 ed al +0,65 per cento del 2006⁴. Le riscossioni nette residui, in aumento, sono influenzate soprattutto dalle entrate tributarie, il cui importo è passato da +1.268 a +2.717 milioni, con un incremento anche della quota riscossa da +2,75 a +5,19 per cento, ma anche dall'aumento della riscossioni nette residui delle entrate di Titolo II, da 1.334 a 1.454 milioni, che presentano una crescita percentuale da 1,37 a 2,17 per cento della quota riscossa.

A livello di aggregato di entrate finali, nel 2010 non emerge, quindi, il fenomeno delle riscossioni nette negative sui residui, nell'ultimo decennio registrato nel 2002 e nel 2000, oltre che nell'esercizio finanziario 2007. Il fenomeno delle riscossioni nette negative si propone, tuttavia, anche nel 2010 e ancor più nel 2011 a livello di UPB e di capitoli (nel 2011 fra l'altro per il 95,9 per cento delle entrate tributarie), sulle cui ipotizzabili sottostanti anomalie contabili si sofferma l'appendice sulle *Note sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili del Rendiconto dell'entrata 2011*. 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 relazioni⁵.

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. Nell'esercizio finanziario 2011, la sopravvalutazione delle somme totali rimosse (somme rimaste da versare per 30.665 milioni) è superiore a quella del precedente esercizio finanziario (26.696 milioni) e si colloca ben al di sopra di quella degli esercizi finanziari 2001-2004 (20.302 milioni per l'esercizio finanziario 2004, 19.571 milioni per l'esercizio finanziario 2003, 20.512 milioni per l'esercizio finanziario 2002, e 24.480 per il 2001).

Nella Relazione sul Rendiconto 2003 era stato positivamente segnalato che nel consuntivo di quell'anno si trovava per la prima volta esplicitato l'importo del riscosso residui⁶. La R.G.S. sembrava aver così dato un seguito positivo ai ripetuti

⁴Il record negativo risale al 2002 quando si era collocato al -5,28 per cento.

⁵Discordanze 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.

⁶Va 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).

rilievi della Corte, anche se l'operazione non consisteva in una rilevazione contabile diretta dei relativi dati, ma nell'adozione del metodo di calcolo presuntivo, che peraltro la stessa Corte aveva applicato negli anni precedenti, al solo scopo, però, di evidenziare l'entità delle duplicazioni che risultavano in bilancio. È di tutta evidenza, infatti, che la determinazione del riscosso residui dell'anno attraverso la semplice operazione aritmetica di sottrarre dal riscosso lordo l'importo delle somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente, pur utile ad evidenziare l'entità della sopravvalutazione del riscosso, non può di per sé significare che le somme che dovevano essere versate siano state tutte effettivamente versate e che quindi il riscosso netto equivalga a ciò che è stato riscosso delle somme che erano rimaste da riscuotere all'inizio dell'anno. È più che probabile, infatti, che nella maggior parte dei casi almeno una parte delle somme che erano rimaste da versare non siano state in realtà versate, per cui il riscosso netto calcolato viene ad essere inferiore al riscosso netto effettivo (riferito ai resti iniziali da riscuotere).

Ciò risulta in ogni caso chiaro per gli ultimi dieci esercizi finanziari, posto che l'importo del versamento residui è risultato sempre inferiore alle somme che erano rimaste da versare (sia in conto competenza che in conto residui) per una differenza che va da un massimo di 17.107 milioni nel 2000 ad un minimo di 2.799 milioni nell'esercizio finanziario 2005 (-6.324 milioni nel 2009 e -7.258 nel 2010). Ciò vuol dire che, anche nel caso in cui non un solo euro dell'importo del versamento residui derivi dalle nuove riscossioni, 7.280 milioni che erano rimasti da versare a fine 2010 non si sono trasformati in versamenti nel 2011.

Va peraltro osservato che la riduzione dello scarto fra versamento residui e “da versare residui” dei precedenti esercizi era negli ultimi anni dipeso dal fatto positivo del progressivo calo dell'importo del “da versare” contabilizzato alla fine del precedente esercizio finanziario, in termini sia assoluti, sia in rapporto al “totale da versare”. Il “da versare residui” era progressivamente calato da 12.125 milioni nel 2000 a 8.579 nel 2001, 6.776 nel 2002, 6.106 nel 2003 ed al minimo di 4.461 nel 2004. A conclusione dell'esercizio finanziario 2005, tuttavia, il trend di discesa si era interrotto e l'importo era salito a 6.689 milioni, ritornando così al livello del 2002. Con il 2006 l'importo è di nuovo diminuito (a 5.228 milioni) ed era ulteriormente diminuito nel 2007, a 3.505 milioni, che è l'importo minimo dell'ultimo decennio, inferiore alla metà della media annua dello stesso periodo (7.787 milioni). Nel 2008 (8.354 milioni), 2009 (8.867 milioni), 2010 (9.863 milioni) e 2011 (11.449), tuttavia, assistiamo al progressivo ritorno del da versare residui al livello dell'anno 2000, superandolo nel 2010 ed ancor più nel 2011. Ne consegue un aumento della quota del “da versare residui” sul totale da versare del 37,34 per cento, rispetto al 36,95 per cento del 2010 ed al 35,32 per cento del 2009, inferiore al massimo del 2000 (49,53 per cento), ma ben al di sopra del 19,85 per cento del 2007, e comunque superiore alla media degli ultimi cinque (32,30 per cento).

Per quanto riguarda i versamenti totali, in sintesi, si può evidenziare siano aumentati, (+2 per cento a fronte di -2,64 per cento del 2010, +0,18 per cento nel 2009, +1,10 per cento del 2008 e di +5,16 per cento del 2007), così come l'accertato ed il riscosso totale.

In crescita (+1,63 per cento) anche i versamenti di competenza, di poco inferiore a quella del riscosso di competenza (+2,10 per cento rispetto alla diminuzione registrata nel biennio 2009-2010), con l'effetto di un aumento del “da versare” di competenza (da 16.833 a 19.216 milioni, +14 per cento, rispetto a +4% nel 2010 e -8,36 del

2009). In netta ripresa i versamenti residui (+9 % rispetto alla flessione del -9,63 per cento nel 2010, dopo il +13,54 per cento del 2009, il +19,42 per cento del 2008 ed il +14,32 per cento del 2007, che faceva seguito a due consecutive diminuzioni: -11,20 per cento nell'esercizio 2005 e -10,89 in quello 2006). Si conferma comunque il trend di aumento del "da versare residui", che è salito da 9.863 a 11.449 milioni, nonostante la crescita dei versamenti sui residui, connesso principalmente all'aumento delle riscossioni sugli stessi residui.

1.3. Evoluzione delle entrate finali da accertamento e controllo

Le entrate da accertamento e controllo sono analizzate, per renderle raffrontabili negli anni, escludendo gli importi riferibili al condono, ed aggiungendo quelli dei capitoli di Titolo II che si riferiscono alle sanzioni ed agli interessi delle entrate da accertamento e controllo di Titolo I e che fino a tutto il 1999 erano contabilizzate anch'esse fra le entrate tributarie. Così operando, si ottiene una serie storica omogenea che consente di analizzare l'andamento delle entrate tributarie (e di quelle alle stesse collegate)⁷.

Per le entrate da accertamento e controllo al netto dei condoni, gli accertamenti, dopo il calo dell'esercizio 2007 (-8,23 per cento), ulteriormente accentuatosi nel 2008 (-10,74 per cento), ma in forte ripresa nel 2009 (+32,21 per cento) e nel 2010, seppur più contenuto rispetto all'anno precedente (+11,52 per cento, da 51.801 a 57.768 milioni), nel 2011 evidenziano ancora un significativo incremento (+13,61 per cento, in termini assoluti da 57.768 a 65.628 milioni). In misura percentuale più contenuta ed inferiore a quella del 2009, erano aumentati nel 2010 sia le riscossioni che i versamenti di competenza (rispettivamente +13,78 per cento rispetto a +17,27 per cento del 2009, e +14,29 per cento rispetto a +17,02 per cento). Nel 2011 si registra un aumento notevole delle riscossioni di competenza (+27,01 per cento, rispetto alla flessione del 2010 rispetto al 2009 +13,78 a fronte di +17,27 del 2009). Anche i versamenti di competenza aumentano del +27,47 per cento, con variazioni pari ad 1,7 miliardi. Le riscossioni ed i versamenti di competenza peraltro risultano superiori alla media del quinquennio. Gli incrementi sono stati largamente al di sopra di quelli degli esercizi precedenti.

L'indice di riscuotibilità nel 2011, ancora esiguo ma il più alto del quinquennio, cresce al 12,70 per cento, rispetto al rapporto del 2010 (11,36 per cento) e del 2009 (11,14 per cento).

Tale andamento si può spiegare non tanto con il minor aumento percentuale dell'accertato, ma con il maggior incremento percentuale della riscossione.

Aumenta, anche, la percentuale della quota residui riscossi al netto del "da versare" del 3,49 per cento, incremento superiore a quello degli esercizi precedenti (+2,47 per cento nel 2010 e + 2,72 per cento nel 2009). Ciò appare riconducibile alla diminuzione del "da riscuotere iniziale riaccertato", nonostante nel 2011 siano aumentate le insussistenze. Tale risultato è il più elevato dell'ultimo quinquennio.

Per quanto riguarda i residui delle entrate da accertamento e controllo, va evidenziata la crescita del riscosso totale, sia al lordo (+21 per cento da 10.256 del 2010 a 12.146 del 2011, rispetto ad una percentuale minore di crescita nel 2010 pari al +17,19 per cento e nel 2009 a +6,57 per cento), sia al netto del "da versare" degli esercizi precedenti (+2 per cento da 2.611 a 2.656 nel 2011 minore del 2010 in cui si era registrato un +3 per cento).

⁷ Si veda l'appendice *Note sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili del Rendiconto dell'entrata 2011*.

In riduzione si mostra il “da riscuotere residui” (da 103.075 a 73.476 milioni) con un indice di variazione del -28,7 per cento, (dopo l’aumento del +28,20 per cento nel 2010 e +23,17 per cento già verificatosi nell’esercizio 2009), mentre aumenta il “da riscuotere competenza” (+12 per cento da 51.204 a 57.290 milioni).

L’andamento del “da versare”, infine, fa registrare un aumento nel totale (da 1.153 a 1.239 milioni) e nella componente di competenza (da 463 a 559 milioni), mentre si riduce sui residui (da 691 a 680 milioni), invertendo l’andamento del triennio.

1.4. Analisi della variazione del gettito

Le variazioni delle entrate rispetto al 2010, 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 sette capitoli che hanno fatto registrare un incremento, in valore assoluto, di un miliardo per complessivi 14,4 miliardi⁸. Vi troviamo quattro capitoli attinenti alle entrate tributarie, per un importo complessivo di +10.727: soprattutto l’imposta sul valore aggiunto (IVA, cap. 1203), con un maggior gettito di 4.269 milioni, le imposte sostitutive di tributi diretti (cap. 1074), con un aumento di 3.247 milioni, il provento del lotto (cap. 1801), con una crescita di 1.952 milioni, ma anche l’imposta sostitutiva delle imposte ipotecaria e catastale sui contratti di locazione finanziaria di immobili in corso di esecuzione al 1° gennaio 2011 (cap. 1821 di nuova istituzione), con l’importo di 1.259 milioni.

Due capitoli con variazione di gettito superiore a un miliardo e per un importo complessivo di +3.895 milioni attengono alle entrate extra tributarie: cap. 2572 – entrate derivanti dall’assegnazione di diritti d’uso di frequenze radioelettriche a operatori di comunicazioni elettroniche (+2.856 milioni) e cap. 3638 – versamenti di somme da erogare al personale del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, nell’ambito del pagamento congiunto di competenze fisse ed accessorie (+1.039 milioni).

A completare il quadro concorre il capitolo 4055 delle entrate patrimoniali (titolo III) con incremento di gettito pari a 1.442 milioni: 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.

Si è rilevata, poi, la presenza di un solo capitolo con variazione in diminuzione superiore al miliardo: si tratta delle entrate eventuali e diverse del Ministero dell’economia e delle finanze (cap. 2368) che, da solo, presenta una riduzione di gettito pari a 1.716 milioni.

Altri quindici capitoli fanno registrare variazioni in diminuzione per meno di un miliardo e più di 100 milioni, per complessivi -4,7 miliardi. I più consistenti appartengono anch’essi alle entrate tributarie: l’imposta sostitutiva delle imposte sui redditi per la rideterminazione dei valori di acquisto di partecipazioni non negoziate nei mercati regolamentati (cap. 1602), con -580 milioni, l’imposta sul reddito delle società (IRES, cap. 1024) con -463 milioni, l’imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nonché ritenute sugli interessi e altri redditi di capitale (cap. 1026), con -460 milioni. Di rilievo, tra gli altri, per le entrate extra tributarie la partecipazione dello Stato agli utili di gestione dell’istituto di emissione per l’importo di -490 milioni (cap. 2354).

⁸ Altri 22 capitoli fanno registrare variazioni in aumento per meno di un miliardo e più di 100 milioni, per complessivi 6 miliardi circa.

Riepilogando, quindi, le variazioni dei 45 capitoli il cui gettito è aumentato (29 capitoli) o è diminuito (16 capitoli) di oltre 100 milioni e che incidono per circa il 91 per cento sul totale delle entrate finali comportano un saldo di maggiori entrate di 15.770 milioni, rispetto all'aumento del riscosso totale registrato per il complesso delle entrate finali (+12.485 milioni, a fronte di -10.465 dell'esercizio precedente), evidenziando un meno favorevole andamento del restante 9 per cento delle maggiori fonti di entrata.

1.5. Entrate ricorrenti e non ricorrenti

A conclusione dell'indagine appositamente svolta sulla revisione dello stato di previsione dell'entrata introdotta dalla legge di bilancio 2008⁹, la Corte aveva osservato che la pur positiva distinzione operata per ciò che attiene alla natura del gettito - ricorrente e non ricorrente - non consentiva di apprezzare agevolmente l'evoluzione della componente strutturale e di quella non strutturale del gettito.

Valga per tutti il caso del capitolo 2368 – entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia, capitolo promiscuo, che nel 2008 veniva assegnato (con una previsione di gettito pari a 2,4 miliardi) all'UPB 2.1.2.3 – entrate derivanti dai servizi resi dalle Amministrazioni statali; contributi vari e altre entrate eventuali e diverse classificate come di natura ricorrente, pur trattandosi di un coacervo di proventi di origine diversissima o comunque in larga parte indeterminata. Nel 2009, come già detto, questo capitolo 2368 è stato oggetto di un tentativo di razionalizzazione, riprodotta nel 2010, con la sua divisione in otto articoli, dei quali due, per i quali la denominazione rimane sempre generica, indistinta e centrata sulla destinazione invece che sulla fonte del gettito¹⁰, sono classificati in UPB di natura non ricorrente. Inoltre, riguardando entrate riassegnabili alla spesa, sono iscritte in bilancio con previsioni nulle, pur avendo fatto registrare a consuntivo 2010 accertamenti e riscossioni pari a 1.605 milioni, corrispondente al 78,8 per cento del totale del capitolo ed al 24,1 per cento delle entrate extra tributarie non ricorrenti. Deciso è il ridimensionamento degli importi nel 2011 quando si registrano accertamenti e riscossioni pari a 299 milioni che, tuttavia, corrispondono al 60 per cento del totale del capitolo.

Ne discende che sulle entrate extra tributarie di natura ricorrente risulta concentrato il 92,9 per cento della previsione di competenza 2011 per l'intero Titolo II (era 91,6 per cento nel 2010 e 99,3 per cento nel 2009)¹¹, a causa anche di imputazioni di capitoli che almeno in parte riguardano proventi di natura chiaramente non ricorrente.

In proposito la R.G.S. aveva, in passato, sottolineato che rispetto ai capitoli concernenti le entrate eventuali e diverse, imputati alle entrate ricorrenti, la ricorrenza è stata valutata in base al gettito che – pur se composto anche da singoli elementi alcuni dei quali possono presentarsi come *una tantum* – ha un andamento grosso modo costante nel tempo, per cui nel suo complesso può considerarsi ricorrente. In altri termini, per la distinzione fra entrate ricorrenti e non ricorrenti in alcuni casi è stato seguito un criterio statistico e non gestionale.

Più in generale, però, il criterio seguito da R.G.S. per distinguere le entrate ricorrenti dalle non ricorrenti è quello di considerare ricorrenti gli introiti per i quali la

⁹Referto della Corte dei conti su "Revisione dello stato di previsione dell'entrata nella legge di bilancio 2008" (Deliberazione n. 15/2008/G del 25 giugno 2008).

¹⁰Articolo 7 - *Altre entrate di carattere straordinario* e articolo 8 *Somme da riassegnare alla spesa in base a specifiche disposizioni*.

¹¹Il peso della componente ricorrente nelle previsioni per il 2012 è sostanzialmente allineato ai valori dell'esercizio 2009: 98,5 per cento.

normativa sottostante ha previsto un afflusso al bilancio dello Stato a regime, senza limitazioni temporali, a prescindere dall'entità del gettito che si realizza e dall'eventuale aleatorietà che può caratterizzare tale realizzazione.

A seguito delle osservazioni formulate, in passato, dalla Corte circa la promiscuità degli introiti che affluiscono sui capitoli intestati alle entrate eventuali e diverse, la R.G.S., come anticipato, ha comunque provveduto, attraverso l'analisi delle quietanze di versamento, ad articolare, non solo, come si è detto, il capitoli delle entrate eventuali e diverse ex tesoro - 2368, anche l'analogo capitolo ex finanze - 2319: pur dovendosi apprezzare lo sforzo compiuto, il contenuto degli articoli è ancora largamente indeterminato ed appare necessaria un'ulteriore, più analitica e più chiara articolazione. Si riconosce, tuttavia, almeno negli intenti ed adeguandosi alle osservazioni negli anni formulati dalla Corte nelle diverse sedi, l'impegno di porre in essere specifiche iniziative mirate all'individuazione maggiormente analitica delle componenti del gettito ed una conseguente maggiore articolazione: il Dipartimento delle RGS ha convenuto, infatti, che in presenza della distinzione tra entrate "ricorrenti" e "non ricorrenti" l'aggregato entrate eventuali e diverse risulta ormai contraddittorio, essendo le "eventuali" di fatto solo "non ricorrenti", mentre le "diverse" possono rientrare in entrambe le partizioni.

La Ragioneria generale dello Stato ha fatto più volte presente di essere consapevole dell'esistenza dei problemi segnalati dalla Corte e di essere costantemente impegnata nella ricerca delle relative soluzioni, nella considerazione, peraltro, che la revisione delle unità elementari di entrata per assicurare che la denominazione richiami esplicitamente l'oggetto e la ripartizione delle unità promiscue in articoli per consentire che la fonte di gettito sia chiaramente individuabile, sono, come prima ricordato, previste anche dall'articolo 40, comma 2, lettera d), della nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196), quali principi e criteri direttivi per l'emanazione dei decreti legislativi di completamento della riforma della struttura del bilancio.

A verifica di quanto affermato si è tentato di autonomamente individuare le entrate non ricorrenti, limitatamente ai capitoli con riscosso totale superiore ai 100 milioni (che incidono per il 98,7 per cento dell'intero importo, 477.173 milioni a fronte di 483.322), pervenendo alla quantificazione di un importo di 21.890 milioni¹². Come mostra il prospetto che segue, questo importo è stato ottenuto sommando al riscosso per i capitoli imputati nel consuntivo alle tipologie non ricorrenti, pari a 16.142 milioni, quanto riscosso per ulteriori sette capitoli, cui corrisponde un importo pari a 5.748 milioni. Di questi i principali capitoli sono tre¹³.

- cap. 3331 - versamenti corrispondenti alle risorse accertate sul Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'art. 2120 del codice civile, per 3.370 milioni;

- cap. 3514 - Rimborso da parte delle Comunità Europee delle spese di riscossione delle risorse proprie, per un importo di 573 milioni;

- cap. 3249 - versamento della quota interessi delle rate dei mutui erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti trasferiti al Ministero dell'economia e delle finanze da destinare al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali, per un importo di 469

¹²Lo scorso anno la stessa analisi aveva condotto all'individuazione di un importo pari a 17.343 milioni su un totale di 464.994 milioni corrispondenti a capitoli con riscosso totale superiore a 100 milioni.

¹³Nel 2010 alle riscossioni totali delle tipologie non ricorrenti, pari a 11.586 milioni, venne sommato quanto riscosso per ulteriori sei capitoli, per 5.757 milioni.

milioni.

Rispetto alla composizione per titoli, dai dati del consuntivo risulta che il 50,7 per cento del riscosso è riconducibile alle entrate tributarie, il 29,5 per cento è imputato a quelle extratributarie ed il 19,8 a quelle patrimoniali. Con l'aggiunta degli ulteriori capitoli la composizione percentuale si modifica con la prevalenza del peso delle entrate extratributarie: 48 per cento, rispetto al 37,4 per quelle tributarie ed il rimanente 14,6 per le entrate patrimoniali.

Si deve evidenziare che nella selezione delle entrate non ricorrenti aggiuntive rispetto a quelle individuate dal consuntivo, sono stati prudenzialmente esclusi una serie di capitoli che con un'alta probabilità contengono all'interno del gettito ad essi imputato anche una componente non strutturale. Tali capitoli sono riscontrabili sia nell'ambito del Titolo I, entrate eventuali e diverse concernenti una serie di imposte¹⁴, sia, e soprattutto, nell'ambito del Titolo II, con riferimento ai capitoli di entrate eventuali e diverse intestati a tutti i Ministeri, frutto di un coacervo di voci, di cui il principale, come già fatto presente, è il 2368 del MEF, con un riscosso totale nel 2011 di circa 500 milioni, a fronte dei 2.036,7 del 2010, 4.182 del 2009 e dei 683,6 del 2008.

Come si vede, si tratta di capitoli con forti caratteristiche di promiscuità, per i quali continuano a pesare le due ulteriori circostanze da tempo segnalate dalla Corte e che in parte sono già state richiamate anche in questa sede:

- la mancata revisione delle unità primarie del bilancio amministrativo (capitoli/articoli) sia rispetto al contenuto che al numero, con la conseguente inadeguatezza dell'articolazione del bilancio dell'entrata che ne limita la trasparenza ed ostacola le analisi nelle diverse fasi del controllo. Per male intese esigenze di semplificazione, si perpetuano, così, una serie di impropri accorpamenti di informazioni che rendono difficile l'utilizzo del bilancio come strumento di analisi delle politiche pubbliche;

- la difficoltà dell'immediata identificazione del C.d.R. cui è intestata la gestione del provento, non comparando più il codice identificativo del C.d.R., fondamentale nel caso delle entrate extra tributarie di cui sono responsabili tutti i Ministeri.

Le discordanze emerse tra i dati risultanti a consuntivo per le entrate non ricorrenti e quelli risultanti dall'esercizio autonomamente condotto per la quantificazione delle entrate una tantum rafforzano, pertanto, l'esigenza di un'ulteriore attenta riconsiderazione della nuova classificazione del bilancio, allo scopo, come già detto, della corretta individuazione della componente strutturale e di quella non strutturale del gettito, propedeutica anche al monitoraggio dei conti pubblici (in particolare dell'indebitamento strutturale, al netto del ciclo e delle entrate *una tantum*) da parte dei competenti organismi comunitari in ordine al rispetto del Patto di stabilità e crescita.

¹⁴Le imposte sul patrimonio e sul reddito (cap. 1200), le accise e le imposte di consumo (cap. 1450), le tasse e le imposte sugli affari (cap. 1400), le imposte sui consumi e le dogane (cap. 1600), i Monopoli (cap. 1800).

Tavola 1

ENTRATE NON RICORRENTI PER I CAPITOLI CON RISCOSSO TOTALE 2011
SUPERIORE A 100 MILIONI

(milioni di euro)

Consuntivo (1)					Ulteriori capitoli <i>non ricorrenti</i> (2)				Totale (1)+(2)	
Titolo	Capitolo	u.p.b.	Riscoss o Totale	%	Capitolo	u.p.b.	Riscoss o Totale	%	Riscoss o Totale	%
I	1074	1.2.1.1	5.401							
	1207	1.2.4.1	1.259							
	1239	1.2.4.1 - 1.2.4.2	717							
	1171	1.2.3.2	278							
	1062	1.2.1.1 - 1.2.1.2	245							
	1063	1.2.1.1 - 1.2.1.2	139							
	1180	1.2.3.2	138							
	Totale Titolo I		8.178	51			0	0	8.178	37,4
II	2572	2.2.1.2	2.856		3331	2.1.7.2	3.370			
	3330	2.2.1.2	601		3514	2.1.7.2	573			
	3383	2.2.1.1	507		3249	2.1.3.3	469			
	3519	2.2.1.2	315		3518	2.1.2.2	457			
	3466	2.2.1.3	314		3390	2.1.3.3	408			
	3382	2.2.1.2	175		2368	2.1.7.2 2.1.3.3 2.1.2.1 2.2.1.3 2.2.1.2	321			
					3499	2.1.6.1	151			
	Totale Titolo II		4.767	30			5.748	100	10.515	48,0
III	4055	3.2.1.1	1.450							
	4532	3.2.2.2	1.123							
	4726	3.2.2.2	280							
	4421	3.2.2.1	186							
	4724	3.2.2.2	158							
	Totale Titolo III		3.197	20			0	0	3.197	14,6
Entrate Finali		16.142	100			5.748	100	21.890	100,0	

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

1.6. Entrate riassegnabili ed entrate eventuali e diverse

Le riassegnazioni alla spesa raramente riguardano le somme versate all'entrata nell'intero anno di riferimento in quanto possono essere effettuate utilizzando, in un esercizio finanziario, le somme versate entro il 31 ottobre dell'esercizio, nonché quelle versate nell'ultimo bimestre dell'anno precedente. Tale sfasamento temporale non consente di controllare adeguatamente il fenomeno, se non a seguito di un attento monitoraggio, a tutt'oggi quasi completamente assente, essendosi la R.G.S. limitata a rilevare le riassegnazioni alla spesa ammontanti per il 2011 a 11.152,8 milioni. Nel 2010, 2009 e 2008, in assenza di limiti imposti dalla legge finanziaria, l'analogo importo era stato pari a 4.360,4, 7.562,7 e 9.360,7 (7.143,5 e 5.388 milioni rispettivamente nel 2007 e 2006).

La Corte ha da tempo prestato attenzione al fenomeno delle riassegnazioni di entrata¹⁵, trattandosi di una tipologia di spesa che negli anni era rimasta praticamente sconosciuta, posto che, per definizione, le sue dimensioni non dipendono da autorizzazioni di bilancio, ma dall'entità di specifiche voci di entrata successivamente consuntivate. Esse comportano una sottostima – tanto fisiologica quanto inevitabile – delle previsioni di entrata, trattandosi di voci di bilancio per le quali, di norma, sono formulate previsioni solo per memoria o comunque per importi ben al di sotto dei risultati che vengono poi conseguiti. Nel 2011 le previsioni iniziali iscritte in bilancio per le UPB individuate per le entrate riassegnabili sono state pari al 3,7 per cento dell'accertato ed al 7,5 per cento del riscosso e versato di competenza, mentre nel 2005, nel 2006, nel 2007, nel 2008, nel 2009 e nel 2010, a fronte di previsioni pressoché nulle, sono poi stati consuntivati incassi, rispettivamente, per 17, per 5,6, per 7,1, per 9,4, per 6,2 e per 4,4 miliardi, che, da una parte, sono stati impropriamente rendicontati come extra-gettito, e, dall'altra, sono serviti a finanziare un ammontare equivalente di spesa per la quale non erano stati previsti stanziamenti.

I rilievi mossi dalla Corte si sono, tra l'altro, concentrati sulla pratica, alquanto impropria, di prevedere l'utilizzo di entrate riassegnabili – per loro natura aleatorie ed indeterminate – per coprire quote anche consistenti di spese inderogabili (interessi sul debito), oltre che certe nel loro ammontare, qual è, in particolare, il caso del rimborso buoni postali fruttiferi ed il pagamento dei relativi interessi. Tale pratica, già constatata per l'esercizio 2008 per un ammontare rispettivamente di 3.269 e 1.798 milioni, è continuata anche nel 2009 e nel 2010, per il pagamento, solo degli interessi, per un ammontare, rispettivamente di 899 e di 875 milioni mediante la riassegnazione dei versamenti delle quote capitale ed interessi sulle rate dei mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti. Nell'esercizio in consuntivazione si è tornati a finanziare sia il rimborso dei buoni postali fruttiferi che il pagamento dei relativi interessi per complessivi 883,6 milioni sul totale pagato di oltre 10 miliardi.

Queste considerazioni, come altre, sono state rese possibili dal monitoraggio sulle entrate riassegnabili autonomamente condotto dalla Corte, in quanto il Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, in risposta alle richieste formulate negli anni, ha sempre rappresentato le difficoltà connesse al recepimento delle informazioni relative ai proventi affluiti nell'ultimo bimestre dell'anno precedente, specificando che l'archivio del SIRGS non consente, relativamente agli stessi, l'individuazione del capitolo di entrata.

Riguardo alle riassegnazioni effettuate nel 2011, complessivamente pari, come si è visto, a 11.152,8 milioni, la Ragioneria generale ha fornito i dati ripartiti per Amministrazione e per categoria di spesa beneficiaria. Oltre il 37 per cento delle riassegnazioni sono servite a finanziare acquisizioni di passività finanziarie con 4.199 milioni, il 31 per cento rimborso passività finanziarie con 3.451 milioni e il 12 per cento interessi passivi e redditi da capitale con 1.372 milioni; minore la quota pari circa all'8 per cento destinata ai redditi da lavoro dipendente.

Per questo esercizio finanziario, così come era accaduto per il precedente biennio, sono stati forniti dal Dipartimento anche i dati relativi a specifiche categorie di spesa rispetto alle quali ha ritenuto necessario svolgere un monitoraggio: si tratta

¹⁵ Il rispetto dei vincoli posti dalle leggi finanziarie 2005 e 2006 alla crescita della spesa finanziata con entrate riassegnabili è stato oggetto di una specifica indagine svolta dalla Corte dei conti: Delibera n. 9/2008/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato: "Indagine sull'andamento della spesa coperta con entrate riassegnabili".

delle categorie relative a redditi da lavoro dipendente (Cat. I), consumi intermedi (Cat. II), trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private (Cat. V) ad imprese (Cat. VI) ed all'estero (Cat. VII), investimenti fissi lordi e acquisti di terreni (Cat. XXI), contributi agli investimenti ad imprese (Cat. XXIII) ed all'estero (Cat. XXV) alle quali complessivamente risultano riassegnati 1.465 milioni che, tuttavia, rappresentano solo il 13 per cento del totale delle riassegnazioni.

Dall'esercizio finanziario 2008 la legge di bilancio¹⁶ ha introdotto per l'Entrata una serie di innovazioni, tra le quali la costruzione di una specifica UPB nell'ambito delle entrate extratributarie di natura ricorrente ed all'interno della classe di proventi 2.1.2: entrate derivanti dai servizi resi dalle Amministrazioni statali; si tratta dell'UPB 2.1.2.2. – Vendita beni e servizi resi da Amministrazioni statali ed altre entrate da riassegnare ai competenti stati di previsione. La Corte ha già avuto modo di rilevare¹⁷ come l'istituzione dell'UPB, pur costituendo un tentativo di razionalizzare, raggruppandoli, i capitoli relativi alle entrate da riassegnare a singoli stati di previsione della spesa, non ha un impatto significativo, riferendosi in realtà ad una quota molto parziale del complesso delle entrate riassegnate, con la conseguenza di risultare anche fuorviante ai fini di un corretto monitoraggio del fenomeno. L'Amministrazione ha specificato che, invero, la suddetta UPB era stata istituita includendovi i soli capitoli/articoli nella cui denominazione è esplicitata la riassegnazione alla spesa. Tuttavia, all'atto pratico, in molti casi la riassegnazione viene effettuata – se esplicitamente prevista dalla legislazione vigente – sulla base dell'afflusso di introiti a capitoli generici o, comunque, per i quali nella denominazione non viene specificata la riassegnazione. Invero se una specifica entrata viene definita dalla norma come “da riassegnare”, l'indicazione dovrebbe essere contenuta esplicitamente nella denominazione del corrispondente capitolo, e, nel caso che la destinazione alla spesa sia solo parziale, il capitolo andrebbe articolato, comunque, per evidenziarne la quota destinata, in base ad una disposizione di legge, ad una specifica spesa. Permane, poi, anche la problematica della incoerenza di una UPB, così costruita, con il principio dell'unicità del C.d.R..

L'Amministrazione, al fine di corrispondere alle raccomandazioni formulate dalla Corte, e condividendo la constatazione che quanto operato per l'esercizio 2008 era insufficiente per una più appropriata registrazione delle entrate riassegnabili in bilancio, ha provveduto ad istituire, per il 2009, tre nuove unità previsionali. Nel bilancio di previsione dell'esercizio in consuntivazione, pertanto, oltre all'UPB 2.1.2.2 collocata nell'ambito della tipologia “Entrate derivanti da servizi resi dalle Amministrazioni statali”, sono state istituite le nuove UPB (2.1.5.3, 2.1.7.3 e 2.2.1.3), collocate, rispettivamente, sotto le tipologie “Entrate derivanti dal controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti”, “Restituzioni, rimborsi, recuperi e concorsi vari” e “Entrate di carattere straordinario”, per consentire una individuazione più precisa della natura dell'introito che viene riassegnato. Nel 2010 è proseguita l'opera di razionalizzazione mediante l'istituzione di una nuova unità previsionale (2.1.3.7) collocata nell'ambito della tipologia “Redditi da capitale”.

¹⁶ Legge n. 245 del 24 dicembre 2007.

¹⁷ Sia nell'ambito dell'indagine sulla revisione dello stato di previsione dell'entrata nella legge di bilancio 2008 - Delibera n. 15/2008/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato: “Revisione dello stato di previsione dell'entrata nella legge di bilancio 2008” – sia nell'esame del Rendiconto 2008, 2009 e 2010.

Il risultato ottenuto, tuttavia, non consente ancora di rilevare in maniera esaustiva l'esatta composizione delle entrate riassegnabili. Infatti, come si evidenzia dalla tavola che segue, le previsioni effettuate mediante decreti ministeriali di variazione di bilancio per le UPB definite come riassegnabili (2.1.2.2, 2.1.3.7, 2.1.5.3, 2.1.7.3 e 2.2.1.3) ammontano, per il 2011, a circa 1.107 milioni, oltre il 40 per cento del totale, pari a 2.753 milioni; i restanti 1.646 milioni (per circa il 60 per cento) sono collocati in tipologie non individuate come riassegnabili.

Analizzando il contenuto delle citate tipologie di titolo II riguardanti entrate riassegnabili, si evidenzia che il 98 per cento di esse, 1.082 milioni, riguarda entrate ricorrenti mentre l'importo delle entrate non classificate come riassegnabili si distribuisce tra ricorrenti e non ricorrenti, rispettivamente per il 90 e 10 per cento (1.481 milioni e 165 milioni).

Tavola 2

DISTRIBUZIONE DEI DATI DI PREVISIONE RILEVATI DAI D.M. DI VARIAZIONE DI BILANCIO PER L'ESERCIZIO 2011

<i>(in euro)</i>				
	UPB	Importi	% su subtotali	% sul totale variazioni di bilancio
UPB riassegnabili	2.1.2.2	292.082.465	26,39	10,61
	2.1.3.7	282.710.463	25,54	10,27
	2.1.5.3	57.261.318	5,17	2,08
	2.1.7.3	449.949.418	40,65	16,34
	<i>Totale ricorrenti</i>	<i>1.082.003.664</i>	<i>97,74</i>	<i>39,3</i>
	2.2.1.3	24.995.786	2,26	0,91
	<i>Totale non ricorrenti</i>	<i>24.995.786</i>	<i>2,26</i>	<i>0,91</i>
	Totale UPB riassegnabili	1.106.999.450	100	40,21
Altre UPB	<i>Ricorrenti altre UPB</i>	<i>1.480.819.122</i>	<i>89,95</i>	<i>53,78</i>
	<i>Non ricorrenti altre UPB</i>	<i>165.430.393</i>	<i>10,05</i>	<i>6,01</i>
	Totale altre UPB	1.646.249.515	100	59,79
Totale previsioni da D.M. di variazione di bilancio		2.753.248.965		100

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su D.M.T. di variazione di bilancio

Con riguardo specificamente alle entrate eventuali e diverse – che per il solo Titolo II sono stimabili per il 2011 a 1.568 milioni di accertamenti e 1.322 di riscossioni di competenza, i valori risultano molto ridimensionati rispetto a quanto registrato negli esercizi precedenti quando si sono rilevati importi pari a circa il doppio

nel 2010 (3.505 e 3.137 milioni di accertato e riscosso di competenza) ed al quadruplo nel 2009 (con il picco rispettivamente di 6.243 e 6.059 milioni) ed addirittura inferiori alle cifre rilevate negli esercizi precedenti¹⁸ – dalle indagini svolte e dalle istruttorie condotte ai fini dell'esame di questo, come dei precedenti rendiconti, è emerso, come già prima accennato, che le Amministrazioni responsabili hanno poca conoscenza dell'incidenza delle diverse fonti di entrata e, nella maggior parte dei casi, non ne conoscono la composizione neppure in termini meramente qualitativi.

Negli scorsi anni è stato più volte rilevato dalla Corte che, considerata l'entità dell'aggregato, sarebbe stato necessario, ove possibile, per rendere più trasparente il contenuto dei capitoli, l'articolazione dei generici capitoli intestati alle entrate eventuali e diverse. La R.G.S., come già anticipato, ha comunicato di avere effettuato uno specifico monitoraggio delle entrate imputate al cap. 2368 concernente le entrate del Ministero dell'economia, già di pertinenza dell'ex Ministero del tesoro. Su tale capitolo, che costituisce, quanto ad importi, la gran parte di tutte le entrate eventuali e diverse, affluiscono, infatti, una molteplicità di tipologie di versamento (circa 499 milioni sia di accertamenti che di riscossione di competenza su 1.433 e 1.179 per le extratributarie e 2.838 e 1.876 per le entrate finali). Il monitoraggio effettuato ha consentito di distinguere e classificare alcune di queste tipologie all'interno della massa informale che costituisce il contenuto del capitolo, consentendo, già dall'esercizio 2009, l'articolazione dello stesso e del cap. 2319, concernente lo stesso tipo di entrate di competenza dell'ex Ministero delle finanze.

Sono stati istituiti otto articoli per il capitolo 2368 e cinque per il capitolo 2319, che la R.G.S. ha reputato sufficienti per poter acquisire distintamente le principali tipologie di introiti che affluiscono agli stessi. Tale ripartizione è stata comunque ritenuta idonea da parte della stessa Amministrazione in quanto la disponibilità fornita nel 2009 ad implementare l'articolazione dei predetti capitoli, qualora si appalesassero esigenze di maggiore analisi dei relativi introiti, è rimasta teorica, considerato che nel bilancio di previsione 2012 non sono state disposte ulteriori articolazioni dei capitoli.

L'analisi effettuata sul capitolo, relativamente alla distinzione tra entrate ricorrenti e non ricorrenti, fa evidenziare che circa il 60 per cento degli importi affluiti negli artt. 7 e 8 del capitolo 2368 (299 milioni) è collocato in UPB di entrate non ricorrenti: oltre il 42 per cento (211 milioni) è imputato all'art. 8 - "altre entrate di carattere straordinario" e circa il 18 per cento del totale (89 milioni) all'art. 7 che riguarda somme da riassegnare. Relativamente alle entrate ricorrenti si constata che l'ammontare maggiore si è rilevato per l'art. 6 (109 milioni) nel quale affluiscono "versamenti di somme a favore dello Stato" non altrimenti identificate. Ai restanti articoli, di cui si apprezza il dettaglio delle definizioni, sono affluiti importi minori ad eccezione dell'art. 1 sul quale sono affluiti 83 milioni per restituzioni di retribuzioni e relativi accessori nonché pensioni e somme corrispondenti a buoni pasto non spettanti.

Pur riconoscendo lo sforzo compiuto per individuare il contenuto delle entrate eventuali e diverse, va tuttavia detto che appare ancora troppo aggregata la massa di proventi di cui non si conosce la fonte e troppo elevato è il peso delle *una tantum* e delle

¹⁸ Nel 2008 erano pari a 1.920 milioni di accertamenti e 1.690 di riscossioni di competenza, nel 2007 rispettivamente pari a 2.139 e 2.041 milioni, nel 2006 ammontavano a 1.923 e 1.817 milioni e nel 2005 a 3.086 e 3.055 milioni.

componenti più aleatorie dell'entrata. Rimangono, in tal modo, sconosciute le componenti di una parte di gettito che si presenta, peraltro, con un carattere largamente straordinario ed occasionale, o quanto meno del tutto indeterminato.

Riguardo al cap. 2319, per il quale, contrariamente al 2368, i maggiori incassi riguardano le entrate ricorrenti, oltre il 97 per cento del totale degli accertamenti ed il 93 per cento delle riscossioni di competenza (360 e 144 milioni); anomala la situazione dell'art. 1 "versamenti di somme varie iscritte a ruolo" per il quale si registrano accertamenti per 218 milioni cui corrispondono riscossioni di competenza per meno di 2 milioni.

La Ragioneria generale dello Stato ha fatto più volte presente di essere consapevole dell'esistenza dei problemi segnalati dalla Corte e di essere costantemente impegnata nella ricerca delle relative soluzioni, nella considerazione, peraltro, che la revisione delle unità elementari di entrata per assicurare che la denominazione richiami esplicitamente l'oggetto e la ripartizione delle unità promiscue in articoli per consentire che la fonte di gettito sia chiaramente individuabile, sono, come prima ricordato, previste anche dall'articolo 40, comma 2, lettera d), della nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196), quali principi e criteri direttivi per l'emanazione dei decreti legislativi di completamento della riforma della struttura del bilancio.

E' stato, pertanto comunicato alla Corte che, in attesa dell'emanazione dei citati decreti legislativi (da adottare entro 2 anni dall'entrata in vigore della legge), l'obiettivo enunciato dalla norma è comunque perseguito dal Dipartimento RGS. In particolare, in sede di istituzione di nuovi capitoli, l'attenzione sarà rivolta a che la denominazione degli stessi non ingeneri confusione con capitoli relativi ad entrate analoghe, ma conseguenti a disposizioni adottate in passato e che l'oggetto del capitolo risulti univocamente dalla denominazione.

La RGS ha evidenziato che la relativa denominazione riguarda entrate che non trovano una precisa denominazione in altrettanti capitoli esistenti in bilancio. La realizzazione degli introiti in questione, pur apparendo di carattere occasionale, per alcune fattispecie può presentarsi in maniera ripetitiva, in modo da fare assumere al fenomeno una collocazione ricorrente. Diversamente, per le voci di entrate determinate da specifiche disposizioni normative, che determinano versamenti imputati ai predetti capitoli di entrata, si ravvisa più concretamente una natura non ricorrente, in quanto le stesse assumono la caratteristica di "una tantum".

Analogamente a quanto effettuato per i capitoli 2319 (ex Finanze) e 2368 (ex Tesoro), che per la loro complessità apparivano i capitoli con maggior criticità, il Dipartimento sta concretamente ipotizzando l'articolazione dei capitoli che accolgono le *entrate eventuali e diverse* dei rimanenti ministeri, in modo che l'art. 1 - versamenti di somme diverse a favore del bilancio dello Stato - accoglierebbe entrate ricorrenti e l'art. 2 - altre entrate di carattere straordinario - le entrate non ricorrenti.

La RGS ha comunicato, inoltre, che, con l'intento di procedere alla revisione e "ripulitura" del consistente numero di capitoli relativi ad entrate non riassegnabili, che da tempo compaiono in bilancio con previsioni ed accertamenti/riscossioni pari a zero,

gli stessi saranno oggetto di valutazione circa l'opportunità di prevedere la loro soppressione in sede di predisposizione dei bilanci, tenendo conto dell'attualità degli introiti che dovrebbero affluire.

Come già detto, complessivamente gli accertamenti delle entrate eventuali e diverse di tutte le Amministrazioni nel 2011 si sono molto ridimensionate rispetto al 2010 (-43,3 per cento) dopo il pressoché dimezzamento avvenuto nel 2010 rispetto al 2009 (-41 per cento) ed addirittura inferiori ai valori del 2008 (2.577 milioni rispetto ai 4.544 milioni del 2010 ed ai 7.673 del 2009 e 3.222 del 2008); analogo l'andamento dei soli capitoli riguardanti le entrate extratributarie per le quali si registra la riduzione rispetto al 2010 (-52,5 per cento) che segue quella del 2010 rispetto al 2009 (- 44 per cento) e con valori ancora inferiori a quelli del 2008: 1.322 milioni rispetto ai 3.137 del 2010, ai 6.059 del 2009 ed ai 1.920 del 2008. Escludendo l'andamento dei capp. 2368 e 2319, già illustrato, le diminuzioni percentualmente più elevate, anche se per importi non particolarmente importanti, hanno riguardati i capitoli (sempre relativi ad entrate eventuali e diverse): 3540 – Affari esteri – con il - 69 per cento di accertato e riscosso di competenza (da 171 milioni a 53) e 3580 – Difesa – con - 47 per cento (da 329 milioni a 175). Presenta, invece, l'aumento in percentuale più rilevante il capitolo 1999 – lotto, lotterie ed altre attività di gioco, con il +134 per cento di accertato e riscosso di competenza (da 51 milioni a 121).

1.7. Entrate da sanzioni non tributarie

Una voce d'entrata specificamente monitorata dalla Corte dei conti¹⁹ è quella relativa alle entrate sanzionatorie non tributarie con l'intento di verificare i risultati di entrata, dimensioni (accertamenti) e qualità (rapporto riscossioni/accertamenti) dell'attività amministrativa svolta per contrastare e reprimere le violazioni di legge in materia non tributaria.

Per questa tipologia d'entrata, con la nuova classificazione delle entrate, erano state istituite due specifiche tipologie (ex UPB) di natura ricorrente nell'ambito dei proventi connessi alle entrate derivanti dal controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti, a cui si è aggiunta, dal 2009, una terza (UPB. 2.1.5.3):

- 2.1.5.1: multe, ammende, sanzioni;
- 2.1.5.2: altre entrate correlate ad illeciti;
- 2.1.5.3: entrate correlate a multe, ammende, sanzioni e illeciti da riassegnare ai competenti stati di previsione.

Queste nuove aggregazioni raccolgono capitoli ed articoli che fino al 2007 erano imputati a ben tredici UPB, ognuna delle quali riguardava sanzioni tributarie e non tributarie, pertinenti a vari Centri di Responsabilità, che, con la nuova classificazione, sono scomparsi.

¹⁹ Referto della Corte dei conti "Accertamento e riscossione delle entrate extratributarie derivanti dal controllo e dalla repressione delle irregolarità e degli illeciti :multe ammende, sanzioni" - Delibera n. 8/2010/G, del 28 aprile 2010 – e nell'ambito del monitoraggio mensile delle entrate erariali.

Analizzando i dati di consuntivo del 2011 per l'aggregato delle tre UPB, al lordo dei capitoli 3312 e 3313, si evidenzia l'abnorme differenza, pari rispettivamente a +210 e +197,2 per cento, tra gli accertamenti (32.411 milioni) e le previsioni di competenza sia iniziali (10.456 milioni) che definitive (10.904); le riscossioni di competenza (2.989 milioni), tuttavia, non solo rappresentano una percentuale minima dell'accertato (9,2 per cento), ma sono ben al di sotto di quanto previsto (28,6 per cento delle previsioni iniziali e 27,4 di quelle definitive). Diverso il rapporto tra riscossioni e versamenti di competenza che nel 2011 sono pari a 2.779 milioni (93 per cento). Relativamente ai resti sono modeste le somme della riscossione sia al lordo del "da versare" (1.394 milioni) che al netto (902 milioni), con una quota di residui riscossi pari all'1,8 per cento.

Nell'aggregato delle tre UPB intestate alle entrate sanzionatorie l'andamento è governato dall'UPB 2.1.5.1 (multe, ammende, sanzioni) mentre la tipologia 2.1.5.2 (altre entrate correlate ad illeciti), è di per sé ininfluyente ai fini del gettito, registrando tutti gli importi, per il 2011, pari a zero; anche per la nuova tipologia 2.1.5.3 (entrate correlate a multe, ammende, sanzioni e illeciti da riassegnare ai competenti stati di previsione), sia pure con importi decisamente inferiori, si registrano rilevanti scostamenti percentuali nei rapporti tra accertamenti e previsioni iniziali (+6.786 per cento, con importi pari a 6.307 milioni di accertamenti su soli 91,6 milioni di previsioni iniziali) e definitive (+1.091 per cento per previsioni definitive di 530 milioni), nonché di riscossioni su accertato (15,1 per cento).

Va, tuttavia, tenuto presente che nel computo di tali entrate rientrano anche i capitoli 3312 e 3313²⁰, riguardanti, rispettivamente, le sanzioni relative alle imposte dirette ed indirette, che risultano avere il peso più rilevante, di cui si tratta al paragrafo 4.1.4. Se si vogliono, quindi, analizzare le sole entrate sanzionatorie extra tributarie, occorre depurare gli importi da quelle relative ai predetti capitoli, entrambi collocati nell'UPB 2.1.5.1.

Così facendo, si accentua l'abnorme differenza, pari rispettivamente a +256,7 e +207,2 per cento, tra gli accertamenti (9.909 milioni) e le previsioni di competenza sia iniziali (2.778 milioni) che definitive (3.226); le riscossioni di competenza (1.672 milioni), tuttavia, non solo rappresentano una percentuale minima dell'accertato (16,9 per cento), ma sono ben al di sotto di quanto previsto (60,2 per cento delle previsioni iniziali e 51,8 di quelle definitive). Diverso il rapporto tra riscossioni e versamenti di competenza che sono pari a 1.596 milioni (oltre il 95 per cento). Anche relativamente ai resti si rilevano somme irrisorie della riscossione sia al lordo del "da versare" (494 milioni) che al netto (290 milioni), con una quota di residui riscossi pari all'1,32 per cento).

Come già detto, la Corte da tempo osserva l'andamento delle entrate sanzionatorie e le conclusioni cui si è giunti al termine dell'apposita indagine, svolta sulla gestione delle stesse per gli esercizi finanziari fino al 2008²¹, hanno trovato conferma nell'analisi dei dati di consuntivo sia per il 2010 che per il 2011, sopra analizzati.

²⁰ UPB 2.1.5.1.

²¹ Deliberazione n. 8/2010/G concernente: "Accertamento e riscossione delle entrate extratributarie derivanti dal controllo e dalla repressione delle irregolarità e degli illeciti: multe ammende, sanzioni".

Resta in particolare attuale raccomandare alla Ragioneria generale di compiere un'opera di revisione e "ripulitura" del consistente numero di capitoli che compaiano in bilancio con previsioni pari a zero, o "per memoria" e che presentino, invece, costantemente un gettito²².

L'azione amministrativa connessa all'attività di accertamento, sebbene assai variegata - sia in ordine alle tipologie utilizzate, sia in ordine alle quantità di violazioni rilevate - è risultata non sempre pienamente soddisfacente, anche ai fini della concreta utilizzazione degli strumenti per il contrasto delle infrazioni sanzionate dai provvedimenti legislativi.

Al di là delle criticità gestionali, denunciate anche dalle stesse amministrazioni, che comportano sicuramente lentezze e carenze, il dato più preoccupante che è emerso è proprio la capacità di riscossione largamente insufficiente, anche a fronte di un imponente apparato organizzativo- logistico.

Le difficoltà, ovvero il ritardo mostrati dalle amministrazioni nel fornire i dati richiesti, che testimoniano la non ottimale situazione nella quale versa la gestione delle entrate sanzionatorie non tributarie, hanno riguardato, tra l'altro, le informazioni sulla definizione del carico di esigibilità per la correlata procedura del discarico delle quote inesigibili. La carenza di un vero ed efficace monitoraggio autonomamente predisposto non trova rispondenza con l'attività svolta annualmente dalla Ragioneria generale che, nell'individuare, relativamente ai titoli I e II, le somme rimaste da riscuotere in conto residui iscritte a ruolo, considera anche alcuni di quelli relativi alle entrate sanzionatorie.

Tale individuazione è propedeutica alla determinazione della percentuale di abbattimento dei resti da riscuotere operata, in consuntivo, dall'Agenzia delle entrate²³ su diciannove capitoli/articoli, otto dei quali riguardano entrate sanzionatorie (nel 2011 l'importo corrispondente è stato pari a oltre 97 miliardi, che corrispondono al 33,6 per cento del totale dell'abbattimento).

1.8. 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 aumentate contemporaneamente tutte e quattro le voci, si assiste alla diminuzione del da riscuotere residui mentre aumentano le altre tre componenti.

All'aumento percentuale dei residui di versamento per entrambe le voci (+14,2 per cento per la competenza e +16,2 per cento per i residui) si contrappongono per quelli di riscossione variazioni di segno opposto: a fronte dell'aumento del da riscuotere competenza (+11,4 per cento) si verifica la consistente diminuzione del da riscuotere residui (-18,2 per cento); tale andamento ha come conseguenza la diminuzione dei residui totali, passati da 229.790 a 215.207 milioni, che, pur non collocandosi al livello massimo dell'ultimo quinquennio, restano largamente al di sopra della media del medesimo quinquennio

²² Anche nel 2011 dei sessantotto capitoli che costituiscono l'aggregato analizzato, al netto dei capitoli 3312 e 3313, solo ventotto presentano previsioni iniziali per un importo di 2.778 milioni.

²³ Per il 2011 l'importo è stato pari a 289.899 milioni e l'Agenzia ha indicato che a tale importo dovesse ragionevolmente essere apportata una riduzione in misura pari all'83 per cento.

(189.455 milioni). L'andamento descritto si riscontra in maniera più accentuata se si considera il solo titolo II (il da riscuotere residui delle entrate extratributarie registra un -31,8 per cento) mentre per le entrate tributarie l'andamento è positivo per tutte le componenti; relativamente al titolo III, pur considerando la scarsa incidenza degli importi, spicca il -95,7 per cento per il da versare competenza.

Continuando nell'analisi dei residui, va prestata attenzione ad altri due ordini di indicatori. Il primo attiene alla già evidenziata conferma della continuazione dell'ormai tradizionale prevalenza delle insussistenze rispetto ai riaccertamenti per l'importo decisamente consistente di -83.668 milioni, ben superiore agli analoghi dati di -25.945, -20.895 e -22.410 milioni registrati rispettivamente nel 2010, 2009 e 2008, e anche superiore alla media dell'ultimo quinquennio (-38.553) nonché a quelli del 2007 (-39.846 milioni) e del 2006 (-68.553 milioni). A parte, naturalmente, l'eccezione dei +6.103 milioni di scarto a favore delle "sopravvenienze" attive nell'esercizio 2005. Il secondo indicatore riguarda, da una parte, l'aumento dell'incidenza sul totale del "da versare residui" (37,3 per cento a fronte di 36,95 per cento del 2010, 35,3 per cento del 2009, 32 per cento nel 2008, di 19,85 per cento nel 2007, di 28,7 per cento nel 2006 e della media di 32,3 per cento nell'ultimo quinquennio), e, dall'altra, la tendenza alla diminuzione del "da riscuotere residui" registrata nel precedente esercizio finanziario (62,5 per cento a fronte di 69,4 del 2010, 67,5 per cento del 2009, di 69,5 per cento nel 2008, 60,6 per cento nel 2007, dopo che si era passati dal 76,3 del 2005 al 55,7 per cento nel 2006), collocandosi ora il rapporto al di sotto della media dell'ultimo quinquennio (65,9 per cento).

L'aumento percentuale, nel 2011 rispetto al 2010, del "da versare residui" (+16,1 per cento per le entrate finali) viene influenzato principalmente dalle entrate tributarie (+17,4 per cento), ma ad esso contribuiscono anche le extra tributarie (+4,9 per cento); per l'incremento dei valori del "da versare competenza" (+14,2 per cento) incidono principalmente, in rapporto all'entità degli importi, le entrate di titolo I (+14 per cento), ma ad esso contribuiscono in modo deciso anche le extra tributarie (+26 per cento); equilibrato è, invece, l'apporto che viene dato dai due titoli (rispettivamente +10,9 e +11,9 per cento) all'aumento percentuale del "da riscuotere competenza" (+11,4 per cento). Il "da riscuotere residui" presenta, al contrario, una cospicua riduzione rispetto al 2010 (-18,2 per cento per le entrate finali) risultante dalla compensazione tra l'aumento rilevato per le entrate tributarie (+10,8 per cento) e la diminuzione per le extratributarie (-31,8 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, diminuito in percentuale del totale "da riscuotere", dal 69,4 al 62,5 per cento, per effetto del calo della loro entità assoluta (da 140.900 a 115.257 milioni, pari a -25.643 milioni), accentuata dall'aumento delle riscossioni lorde (+3.159 milioni), mentre segnano un consistente

aumento (+1.564 milioni) le riscossioni nette. L'aumento del peso sul totale del "da versare residui" (dal 36,95 al 37,3 per cento), invece, in buona parte si spiega proprio con il loro aumento più elevato del "da versare" di competenza in termini sia assoluti che relativi (+2.383 milioni e +14,2 per cento, a fronte di +598 milioni e +3,7 per cento).

La diminuzione del "da riscuotere residui" è dovuto, come si è detto, prevalentemente alle entrate extratributarie (da 96.033 a 65.496 milioni), così come a quelle tributarie è quasi interamente dovuto l'aumento del "da versare residui" (+1.534 milioni su +1.596 delle entrate finali). Del tutto irrilevante l'impatto dei residui di Titolo III.

1.9. La classificazione dei residui per grado di esigibilità

La riscuotibilità dei residui è naturalmente legata al loro grado di esigibilità. Di qui la classificazione dei resti da riscuotere, appunto per grado di esigibilità, alla quale le Amministrazioni sono tenute e che risulta dall'apposito allegato 24 al Rendiconto. A tal proposito va rilevato che il dato finale esposto nel Rendiconto per i residui al 31 dicembre è il risultato di un processo di successivi rettifiche ed aggiustamenti operati sulla base di presunzioni e di apprezzamenti prudenziali. Il dato iniziale di partenza rilevato dalle contabilità finali delle Amministrazioni era, infatti, di 29.453 milioni per le somme rimaste da versare (25.343 milioni nel 2010) e di 529.259 milioni per le somme rimaste da riscuotere (470.549 milioni nel 2010). Tali dati di partenza hanno subito rettifiche in aumento (a 30.579 per il "da versare" ed a 530.060 milioni per il "da riscuotere", per un totale di 560.639 milioni) a seguito dell'applicazione della procedura di compensazione che automaticamente azzerava gli importi negativi (+1.126 milioni per il "da versare" e solo +811 milioni per il "da riscuotere") e di altre rettifiche minori ("S.I.R.G.S. caricamento Allegati 23 e 24"). L'applicazione della procedura di compensazione ha riguardato prevalentemente il Titolo I (+1.701 milioni), ma anche il Titolo II (+223 milioni), essendo irrilevante l'apporto del Titolo III (circa 13 milioni, che è andata pressoché a raddoppiare il dato di partenza del "da versare" in partenza negativo per -12,6 milioni).

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

- per le somme rimaste da versare, aumento IPO2 (informazioni contabili ritardatarie) "All. 23" per +39 milioni; i resti da versare, sono così passati a 30.665 milioni (26.696 milioni nel 2010);

- cancellazione, dai resti da riscuotere, dell'importo di 56.143 milioni (come per gli anni precedenti), relativo ai vecchi condoni e ad accertamenti infondati e/o inesigibili dell'ex Ufficio Iva Napoli;

- riduzioni IPO2 informazioni contabili ritardatarie per 3.454 milioni dei resti da riscuotere; - riduzioni per 289.188 milioni (212.070 nel 2010, 163.533 milioni nel 2009, 149.274 nel 2008, 153.623 nel 2007, 136.78 nel 2006, 74.507 nel 2005, 90.824 nel 2004 e 64.226 nel 2003) richieste dall'Agenzia delle entrate a titolo di riclassificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità.

Tavola 3

ENTRATE FINALI - DETERMINAZIONE DEI RESIDUI RISULTANTI AL 31/12/2011
(euro)

	SOMME RIMASTE DA VERSARE	SOMME RIMASTE DA RISCOUTERE	TOTALE
TITOLO I			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del 7/5/2012	28.146.679.273,66	277.884.504.333,38	306.031.183.607,04
- Procedura di compensazione	981.483.859,46	719.627.393,57	1.701.111.253,03
Dati rilevati dalla stampa del 08/5/2012	29.128.163.133,12	278.604.131.726,95	307.732.294.860,07
- Variazioni generate dal caricamento "Allegati 23 e 24"	-	-477.186,60	-477.186,60
Dati rilevati dalla stampa del 17/5/2012	29.128.163.133,12	278.603.654.540,38	307.731.817.673,50
- CONDONO e IVA Napoli	-	-46.245.493.923,32	-46.245.493.923,32
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie "All. 23"	38.325.854,95	-	38.325.854,95
- IPO2 segni negativi generati caricamento "Allegati 23 e 24"	38.984.313,92	6.392,98	38.990.706,90
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie	-	-	-
TOTALE PARZIALE	29.205.473.301,99	232.358.167.010,04	261.563.640.312,03
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-	-146.614.987.093,90	-146.614.987.093,90
Residui al 31/12/2011 (stampa del 25/5/2012)	29.205.473.301,99	85.743.179.916,14	114.948.653.218,13
TITOLO II			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del 7/5/2012	1.319.030.477,70	251.119.402.089,57	252.438.432.567,27
- Procedura di compensazione	131.077.021,02	91.662.513,78	222.739.534,80
Dati rilevati dalla stampa del 08/5/2012	1.450.107.498,72	251.211.064.603,35	252.661.172.102,07
- Variazioni generate dal caricamento "Allegati 23 e 24"	-	-23.221,60	-23.221,58
Dati rilevati dalla stampa del 17/5/2012	1.450.107.498,72	251.211.041.381,77	252.661.148.880,49
- CONDONO	-	-9.897.380.014,14	-9.897.380.014,14
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie "All. 23"	358.097,79	-	358.097,79
- IPO2 segni negativi generati caricamento "All. 23 e 24"	8.624.128,41	199,6	8.624.328,01
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie	72.437,93	-187.417.489,24	-187.345.051,31
TOTALE PARZIALE	1.459.162.162,85	241.126.244.077,99	242.585.406.240,84
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-	-94.001.235.450,30	-94.001.235.450,30
- Ulteriore riduzione "Allegato 24"	-	-48.571.120.624,01	-48.571.120.624,01
Residui al 31/12/2011 (stampa del 25/5/2012)	1.459.162.162,85	98.553.888.003,68	100.013.050.166,53
TITOLO III			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del 7/5/2012	-12.607.364,36	244.772.648,96	232.165.284,60
- Procedura di compensazione	12.962.310,97	30.031,22	12.992.342,19
Residui al 31/12/2011 (stampa del 25/5/2012)	354.946,61	244.802.680,18	245.157.626,79
ENTRATE FINALI			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del 7/5/2012	29.453.102.387,00	529.248.679.071,91	558.701.781.458,91
- Procedura di compensazione	1.125.523.191,45	811.319.938,57	1.936.843.130,02
Dati rilevati dalla stampa del 08/5/2012	30.578.625.578,45	530.059.999.010,48	560.638.624.588,93
- Variazioni generate dal caricamento "Allegati 23 e 24"	-	-500.408,15	-500.408,15
Dati rilevati dalla stampa del 17/5/2012	30.578.625.578,45	530.059.498.602,33	560.638.124.180,78
- CONDONO e IVA Napoli	-	-56.142.873.937,46	-56.142.873.937,46
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie "All. 23"	38.683.952,74	-	38.683.952,74
- IPO2 segni negativi generati caricamento "All. 23 e 24"	47.608.442,33	6.592,58	47.615.034,91
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie	72.437,93	-187.417.489,24	-187.345.051,31
TOTALE PARZIALE	30.664.990.411,45	473.729.213.768,21	504.394.204.179,66
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-	-240.616.222.544,20	-240.616.222.544,20
- Ulteriore riduzione "Allegato 24"	-	-48.571.120.624,01	-48.571.120.624,01
Residui al 31/12/2011 (stampa del 25/5/2012)	30.664.990.411,45	184.541.870.600,00	215.206.861.011,45

Fonte: Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Come si vede, con l'esercizio 2011 recupera ulteriormente il processo (arrestatosi momentaneamente nel 2009) di progressivo aumento della quota di residui considerati non esigibili che si era registrata negli anni precedenti, con la giustificazione dell'accresciuta capacità di riscossione dei ruoli a seguito della riforma del sistema di riscossione. Nel corso degli anni, dando un apprezzabile e significativo positivo esito ai ripetuti rilievi della Corte sulla inadeguatezza di una classificazione di tipo non analitico, ma meramente lineare e presuntivo, l'Agenzia delle entrate ha sempre più operato le riduzioni sulla base di apposite analisi che tengono conto della distinzione tra posizioni relative ad elementi assoggettati a procedure concorsuali, a posizioni relative a ruoli inesigibili e ad altre posizioni e loro "anzianità" relativamente ai periodi di

imposta analizzati (ante e post 1988). L'analisi è stata facilitata dalle possibilità offerte dalla procedura "stato della riscossione", che, collegando la fase iniziale del controllo e dell'accertamento tributario con quelle intermedie del versamento parziale degli importi dovuti da parte dell'obbligato e/o dell'eventuale contenzioso e con quella finale della riscossione, dovrebbe consentire, insieme con il monitoraggio dei risultati dell'attività di accertamento tributario, anche quella di valutazione proprio del grado di esigibilità delle singole partite creditorie^{24 25}.

Sulla base di questa analisi, nel 2011 sono state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, il 39 per cento delle entrate finali rimaste da riscuotere dagli esercizi precedenti, con un deciso calo rispetto a tutti gli esercizi finanziari finora analizzati dalla Corte (era infatti pari al 48,9 nel 2010, 50,9 nel 2009, 48 nel 2008 e 44,7 nel 2007)²⁶, a fronte di una riscossione dei residui, al netto delle somme rimaste da versare del tutto insoddisfacente. A fronte dell'aumento della quota dei residui riscossi del 2008, rispetto agli anni pregressi, sia al lordo (dal 23,6 del 2007 al 24,8 per cento del 2008) che al netto del "da versare" degli esercizi precedenti (dal -0,2 per cento al +7,8 per cento), nel 2009 e 2010 si assiste all'ulteriore calo per la quota di riscossione al lordo (24,5 e 19,3 per cento), ma una maggiore diminuzione per quella al netto (2,18 e 1,82 per cento). Nel 2011 si assiste ad un miglioramento degli indicatori sia riguardo alla quota di riscossione al lordo, pari al 26,8 per cento, che a quella al netto del 3,5 per cento, comunque ancora non rispondente a risultati che possano far ritenere realistico un grado di esigibilità dei residui del 39 per cento.

Il dato va peraltro disaggregato fra residui gestiti dall'Agenzia delle entrate e gli altri residui. Per le sole entrate tributarie il rapporto si è attestato al 37,5 per cento, in calo rispetto al 2010 e 2009 (47,6 e 49,4 per cento), inferiore al dato rilevato a tutti i precedenti esercizi.

Per quanto riguarda, invece, gli "altri residui", va osservato che, nonostante l'indice di riscossione netta dei residui delle entrate extra tributarie – in lieve aumento rispetto all'ultimo biennio attestandosi, nel 2011, al 2,2 per cento rispetto, all'1,37 per cento del 2010 ed all'1,51 per cento del 2009 (identico a quanto rilevato nel 2008 e 2007) – rimanga del tutto modesto, l'ex Ministero del tesoro e le altre Amministrazioni diverse da quella tributaria hanno continuato anche quest'anno (come fanno peraltro praticamente da sempre, con la parziale eccezione del 1997) a classificare i loro residui come di "riscossione certa, quantunque ritardata", in una percentuale del 100 per

²⁴ La procedura è stata introdotta con l'art. 2, comma 1, e l'allegato n. 2 del decreto ministeriale del 22 ottobre 1999, che determina, in attuazione del disposto dell'art. 36 del d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112, le modalità di trasmissione all'Agenzia delle entrate, da parte dei Concessionari del servizio nazionale della riscossione, delle informazioni relative allo svolgimento del servizio e all'andamento delle riscossioni effettuate nel mese precedente. Essa consente all'Agenzia delle entrate di conoscere tutte le fasi del ciclo di vita dei c.d. "ruoli *post-riforma*", cioè emessi a partire dall'anno 2000 (e quindi con modalità telematiche, anziché cartacee) dalla data di formazione del ruolo fino al momento del riversamento effettuato dal concessionario a fronte delle riscossioni conseguite, ovvero – in caso di mancata riscossione – fino a quello della comunicazione di inesigibilità.

²⁵ L'analisi è suscettibile di ulteriori agevoli affinamenti, posto che l'Agenzia delle entrate ha già fornito alla Corte i dati sulle riscossioni dei ruoli da 36-*bis* che presentano la particolarità di essere interessati da elevate percentuali di sgravi, dovuti al fatto che i contribuenti spesso presentano la documentazione giustificativa richiesta dall'Amministrazione solo in sede di autotutela, dopo che, non essendo stato dato riscontro all'iniziale invito di esibizione, viene emesso il ruolo e viene notificata la relativa cartella: la percentuale del carico sgravato ha raggiunto il massimo (79 per cento) per l'affidato nel 2001 (18,2 miliardi su 22,9); ma è stato elevato, anche se ovviamente decrescente, anche per gli anni successivi. (77 per cento nel 2002, 70 per cento nel 2003, 32 per cento nel 2004, 25 per cento nel 2005 e 21 per cento nel 2006).

²⁶ Le percentuali sono state nel tempo pari al 45,9 nel 2006, 64,2 nel 2005, 52,3 nel 2004, 64,8 nel 2003, 58 nel 2002 e 62,1 nel 2001.

cento. La spiegazione di questo comportamento va evidentemente cercata nel basso grado di attenzione prestato ai ripetuti rilievi della Corte.

Come si è già visto, l'importo dei residui risultanti al 31.12.2010 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 289.899 milioni (255.506 nel 2010, 197.029 nel 2009, 149.274 nel 2008, 153.623 nel 2007, 136.778 nel 2006, 74.507 nel 2005, 90.824 nel 2004 e 64.226 nel 2003), a seguito di riclassificazione dei resti medesimi per grado di esigibilità. La riduzione riguarda per 176.645 milioni (152.075 milioni nel 2010, 101.966 milioni nel 2009, 73.673 milioni nel 2008 e 84.532 nel 2007) le entrate tributarie e per 133.254 milioni (103.431 milioni nel 2010, 95.063 milioni nel 2009, 75.601 milioni nel 2008 e 69.091 nel 2007) le entrate extra tributarie (riferentisi alle sanzioni ed agli interessi sulle maggiori imposte accertate, queste ultime contabilizzate, invece, nel Titolo I).

Nel 2011, così come nel 2010 e 2009, la svalutazione è stata operata, come si è detto, nella misura dell'83 per cento, a fronte dell'85 per cento per il 2008, 2007 e 2006, del 51,5 per cento nel 2005, del 65 per cento del 2004, del 62 per cento del 2003 e del 60 per cento del 2002 e del 2001. A tal proposito, va tuttavia precisato che la svalutazione del 2004 aveva tenuto conto anche dell'impatto una tantum della cancellazione di 5,9²⁷ miliardi operata per i ruoli oggetto di condono (ex artt. 12 e 16 legge 289/2002). Al netto di questa componente la svalutazione applicata per l'esercizio 2004 risulta pari al 63,4 per cento. Per l'illustrazione e la valutazione critica della metodologia seguita dall'Agenzia delle entrate per la riduzione delle somme iscritte a ruolo e rimaste da riscuotere in conto residui si rinvia al punto 6 del volume "Attendibilità ed affidabilità dei dati contabili" di questa relazione.

Qui ci si può limitare a richiamare la considerazione che si tratta di una metodologia che si basa ora su una valutazione abbastanza analitica delle partite creditorie in quanto tiene conto della loro composizione, ed in particolare:

- dell'incidenza delle posizioni creditorie interessate da procedure concorsuali; -
- del minore recupero atteso dalle partite creditorie più vetuste (pre-1998);
- della stimabile percentuale di recupero attribuibile alle somme giudizialmente controverse;
- del non immediato scarico amministrativo delle somme inesigibili.

2. Evoluzione dell'indicatore oneri/risultati

Per formulare valutazioni sull'efficienza della gestione del sistema impositivo basate su evidenze di tipo direttamente quantitativo che tengano conto della spesa sostenuta dalla pubblica amministrazione centrale, è stato elaborato anche per il 2011, pur con tutte le cautele con cui l'esercizio deve essere considerato, un indicatore oneri/risultati, rapportando ai risultati di gettito erariale nel suo complesso la relativa spesa di funzionamento.

Sul fronte degli oneri, in termini di impegni effettivi di competenza, vengono presi in considerazione i soli capitoli di spesa del Dipartimento delle finanze relativi al

²⁷ Sulla base di quanto comunicato alla Corte nel contesto dell'istruttoria sull'indagine sui risultati ed i costi dei condoni svolta dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, la riduzione dei resti da riscuotere per effetto del condono tributario sarebbe stata in realtà non di 5,9, ma di 9,5 miliardi (4,8 miliardi per la rottamazione dei ruoli ai sensi dell'art. 12 e 4,7 miliardi per la definizione ai sensi dell'art. 16 dei ruoli oggetto di lite).

funzionamento dello stesso ed ai trasferimenti alle Agenzie fiscali (depurati cioè delle voci per i rimborsi delle imposte e per altre spese²⁸).

Per i risultati viene considerato il complesso delle entrate tributarie, distintamente in termini di accertamenti e di riscossioni di competenza, con l'aggiunta in entrambi i casi della componente tributaria del Titolo II, costituita dai capitoli relativi alle sanzioni ed ai relativi interessi riguardanti le imposte dirette e indirette²⁹.

Tavola 4

RAPPORTO ONERI/RISULTATI

(milioni di euro)

Anni	Impegni effettivi di competenza		Entrate tributarie e capitoli sanzioni e interessi		Rapporto (%)			
	Dipartimento finanze	Dipartim finanze e Guardia di finanza	Accertato	Riscosso	Dipartim finanze		Dipartim finanze e Guardia di finanza	
					Impegni/ Accertato	Impegni/ Riscosso	Impegni/ Accertato	Impegni/ Riscosso
2008	5.491,40	9.157,10	461.467,00	425.194,30	1,19	1,292	1,984	2,154
2009	4.906,80	8.670,10	460.244,50	412.888,50	1,066	1,188	1,884	2,1
2010	5.501,20	9.318,90	464.423,10	436.816,30	1,185	1,259	2,007	2,133
2011	5.040,50	8.896,00	478.049,20	418.264,80	1,054	1,205	1,861	2,127
	Dipartim finanze e GdF al netto concorso alla sicurezza pubblica				Dipartim finanze e GdF al netto concorso alla sicurezza pubblica			
2008	7.888,10		461.467,04	425.194,34	1,709	1,855		
2009	7.333,90		460.244,50	412.888,50	1,593	1,776		
2010	8.006,60		464.423,10	436.816,30	1,724	1,833		
2011	7.530,30		478.049,20	418.264,80	1,575	1,8		

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

Con riguardo al peso della sola amministrazione civile, per l'esercizio 2011 il rapporto degli impegni effettivi sugli accertamenti è pari all'1,054 per cento e sulle riscossioni di competenza all'1,205 per cento, rispetto a 1,185 e 1,259 del 2010. Pertanto, rispetto al precedente esercizio finanziario, si registra un miglioramento del rapporto sia in termini di accertato, con una riduzione del 10,99 per cento, che di riscosso di competenza, per il 4,31 per cento.

Tale evoluzione positiva è dovuta al fatto che gli impegni tra il 2010 ed il 2011 hanno registrato un decremento dell'8,37 per cento, da 5.501 a 5.040 milioni (sul complesso è salita la quota destinata al funzionamento del Dipartimento delle finanze – dal 20,6 al 21,9 per cento – a svantaggio delle risorse trasferite alle Agenzie fiscali, che registrano una flessione dal 79,4 al 78,1 per cento³⁰), mentre gli accertamenti sono saliti del 2,93 per cento, contrariamente alle riscossioni che, pur in riduzione, sono scese del solo 4,25 per cento, quindi, in misura inferiore rispetto alla contrazione degli impegni.

L'incidenza degli oneri naturalmente aumenta in misura significativa se si tiene conto anche della spesa per la Guardia di finanza³¹ che, tuttavia, in parte non irrilevante e costante negli anni, pari a circa il 35 per cento, si riferisce a funzioni diverse da quella tributaria (in particolare, polizia giudiziaria, ordine pubblico e contrasto della criminalità organizzata). A partire dall'esercizio 2008, con la classificazione per

²⁸ In particolare: canoni radiotelevisivi, crediti di imposta, acquisto, manutenzione e ristrutturazione dei beni immobili del demanio.

²⁹ 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.

³⁰ In particolare le risorse destinate alle Agenzie hanno subito una contrazione, passando dai 4.355 milioni del 2010 ai 3.939 del 2011 (-9,6 per cento); il decremento ha riguardato il complesso delle Agenzie seppure con diverse variazioni: i fondi per le Entrate sono passati da 2.870 milioni a 2.561 milioni (-10,8 per cento), quelli destinati al Territorio da 672 a 590 (-12,3 per cento), mentre per le Dogane ed il Demanio il decremento delle risorse impegnate è stato pari al 3,1 per cento (da 705 a 683 milioni per la prima e da 109 a 105 per la seconda).

³¹ In termini di impegni effettivi, in milioni di euro: 3.855,5 nel 2011, 3.817,7 nel 2010, 3.763,3 nel 2009, 3.665,7 nel 2008.

missioni e programmi, per la Guardia di finanza è stata opportunamente introdotta la distinzione tra la prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali, da una parte, ed il concorso alla sicurezza pubblica, dall'altra. Pertanto, ai fini del confronto con gli esercizi precedenti, si è proceduto alla costruzione dei rapporti, sia considerando il complesso della spesa del C.d.R. che al netto della spesa per il programma concorso della GdF alla sicurezza pubblica.

Per gli impegni effettivi del complessivo aggregato Amministrazione civile - Guardia di Finanza nel 2011 l'incidenza della spesa risulta pari all'1,861 per cento sull'accertato ed al 2,127 sul riscosso di competenza (con variazioni percentuali dei due rapporti pari a +7,26 per cento e +0,30 per cento rispetto al 2010). Anche in questo caso si tratta di valori in miglioramento rispetto a quelli del 2010 (rispettivamente 2,007 e 2,133 per cento), ma in misura ridotta rispetto ai rapporti riferiti al solo Dipartimento delle finanze, in quanto la spesa destinata alla GdF è leggermente cresciuta (+1,0 per cento), attenuando così, anche se di poco, la contrazione degli impegni effettivi del Dipartimento.

Sommando a quelli del Dipartimento i soli impegni effettivi della GdF al netto della quota destinata alla sicurezza pubblica (pari a 2.489,8 milioni nel 2011 ed a 2.505,4 nel 2010, con un decremento dello 0,62 per cento), mentre per il 2010 i due rapporti erano andati peggiorando rispetto al 2009 (da 1,593 a 1,724 per l'accertato e da 1,776 a 1,833 per il riscosso), nel 2011 si rileva anche in questo caso un miglioramento la cui entità è pari all'8,63 per cento per l'accertato (valore del rapporto: 1,575) ed all'1,78 per il riscosso (rapporto: 1,800).

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 stati utilizzati dati sostanzialmente omogenei.

Quanto alle cause che determinano le variazioni di rapporto nei diversi esercizi, esse sono evidentemente molteplici, includendo o potendo includere fattori molto diversi tra loro che incidono sull'uno o sull'altro dei termini del rapporto, quali variazioni positive o negative del ciclo economico, scelte di politica tributaria del Governo, quantità delle risorse finanziarie assegnate, maggiore o minore efficienza dell'Amministrazione sia in termini di accelerazione delle procedure che di incisività dell'azione di contrasto. Si tratta di fattori che anche sul piano temporale non appaiono spesso sincroni tra loro, potendo in un esercizio manifestarsi gli effetti di scelte e azioni poste in essere precedentemente.

3. La manovra di bilancio per il 2011

3.1. Articolazione, dimensioni e contenuti della manovra

La manovra di bilancio per il 2011 comprende i provvedimenti emanati nel corso dell'anno (legge n. 111/2011, di conversione del DL 98/2011, legge n. 148/2011, di conversione del DL 138/2011; legge n. 183/2011 – *legge di stabilità 2012*), ma riflette anche gli effetti di misure di politica tributaria approvate nella seconda metà del 2008 (legge n. 133/2008, legge n. 203/2008 - *finanziaria 2009*), nel corso del 2009 (legge n. 2/2009, legge n. 33/2009, legge n. 102/2009, legge 191/2009 - *finanziaria 2010*), e del 2010 (legge 73/2010, legge 122/2010 e legge 220/2010 *legge di stabilità 2012*). Nell'insieme, emerge un quadro ampio, complesso e articolato, quanto a dimensioni, obiettivi perseguiti e strumenti utilizzati.

Il gettito netto è stato quantificato in circa 15 miliardi, a fronte di un movimento complessivo di risorse che ne coinvolgeva più del doppio (23,5 miliardi di entrate in aumento e 8,7 in diminuzione).

Tavola 5

LA MANOVRA 2011 SULLE ENTRATE

Provvedimenti	Importi
<i>(milioni di euro)</i>	
DL 112/2008 - L. 133/2008	
minori entrate totali	581,4
maggiori entrate totali	6.102,8
maggiori entrate nette	5.521,4
Legge finanziaria 2009 - L. 203/2008	
minori entrate totali	396,9
maggiori entrate totali	200,0
maggiori entrate nette	-196,9
DL 185/2008 - L. 2/2009	
minori entrate totali	2.076,5
maggiori entrate totali	2.483,2
maggiori entrate nette	406,7
DL 5/2009 - L. 33/2009	
minori entrate totali	407,0
maggiori entrate totali	401,0
maggiori entrate nette	-6,0
DL 78/2009 - L. 102/2009	
minori entrate totali	-256,5
maggiori entrate totali	151,5
maggiori entrate nette	408,0
Legge finanziaria 2010 - L. 191/2009	
minori entrate totali	419,2
maggiori entrate totali	420,7
maggiori entrate nette	1,5
DL 40/2010 - L. 73/2010	
minori entrate totali	0,0
maggiori entrate totali	227,9
maggiori entrate nette	227,9
DL 78/2010 - L. 122/2010	
minori entrate totali	2.370,1
maggiori entrate totali	6.242,9
maggiori entrate nette	3.872,8
Legge stabilità 2011 - L. 220/2010	
minori entrate totali	1.611,3
maggiori entrate totali	3.628,0
maggiori entrate nette	2.016,7
DL 98/2011 - L. 111/2011	
minori entrate totali	194,0
maggiori entrate totali	2.066,0
maggiori entrate nette	1.872,0
DL 138/2011 - L. 148/2011	
minori entrate totali	0,0
maggiori entrate totali	731,5
maggiori entrate nette	731,5
Legge stabilità 2012 - L. 183/2011	
minori entrate totali	856,9
maggiori entrate totali	856,9
maggiori entrate nette	0,0
Totale manovra 2011	
minori entrate totali	8.656,8
maggiori entrate totali	23.512,4
maggiori entrate nette	14.855,6

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

L'effetto complessivo della manovra è solo in parte (meno del 18 per cento) riconducibile ai provvedimenti varati nel corso del 2011, laddove la componente più cospicua del maggior gettito atteso nell'anno rappresenta l'eredità delle misure adottate

nel triennio precedente e, in particolare, nel 2008 (circa il 36 per cento) e nel 2010 (oltre il 41 per cento).

Si tratta di risultati che riflettono un *timing* differito nell'operatività dei diversi provvedimenti. E' quanto avviene per quelli adottati nel corso del 2011, il cui impatto interessa solo parzialmente la prima annualità (2,6 miliardi), a fronte di effetti più che decuplicati a partire dal 2012 (fino ai quasi 39 miliardi di maggior gettito netto atteso per il 2014). Ed è anche ciò che succede per i provvedimenti varati nel 2008 (in particolare il dl 112) e nel 2010 (soprattutto il dl 78 e la legge 220) che esprimono proprio nel 2011 le maggiori potenzialità di gettito.

Ma si tratta anche di risultati che hanno una comune matrice: la preoccupazione di far fronte alla crisi finanziaria (dai contorni ancora indefiniti nel 2008 ma ormai conclamata dal 2010) e di correggere gli squilibri del bilancio pubblico, facendo leva sul versante delle entrate.

L'intera manovra, d'altra parte, appare caratterizzata dalla prevalenza di misure a più incerto e limitato impatto impositivo, rispetto ad un ridotto ricorso a forme di prelievo strutturali ed esplicite.

La componente di manovra frutto dell'eredità 2008 offriva, senza dubbio, la più ampia articolazione. Coesistevano, al suo interno, "tradizionali" misure di accelerazione del prelievo (anticipi, innalzamento misure dell'acconto) e di aumento impositivo *tout-court*, con misure "innovative", per la scelta dei destinatari, l'individuazione della base imponibile e la commisurazione dell'imposta (è il caso del "pacchetto Robin Tax"). Completava il quadro un insieme di provvedimenti destinati al contrasto dell'evasione fiscale e al potenziamento della riscossione.

Ugualmente articolata, ma diversamente equilibrata, risultava invece la componente della manovra rinveniente da misure varate nel 2009 che finiva per concentrarsi su due "filoni": quello che si identificava con misure anticipatorie del profilo temporale del gettito (è il caso delle nuove imposte sostitutive per la rivalutazione degli immobili delle imprese e per la rivalutazione dei terreni) e quello intestato al contrasto dell'evasione, con misure - accreditate di un maggior gettito superiore a 3,5 miliardi - dirette a rafforzare la tradizionale attività di controllo e di riscossione e ad individuare "nuove" modalità di confronto fra il fisco e i contribuenti (estensione accertamento con adesione, tutoraggio sulle imprese di grandissime dimensioni). Ma è sul versante delle minori entrate che i provvedimenti varati nel 2009 trasmettevano al 2011 nuovi indirizzi di una politica tributaria che si trovava a fare i conti con la crisi economica: con interventi a supporto delle famiglie (quasi 1,4 i miliardi destinati alla detassazione della produttività, alla detrazione per il risparmio energetico e per l'acquisto di immobili ed elettrodomestici) e delle imprese (poco meno di 2,7 i miliardi destinati alla deducibilità IRAP ai fini IRES e IRPEF, alla detassazione degli investimenti in macchinari e alla riduzione dei contributi sociali nel caso di assunzione di disoccupati ultracinquantenni).

Meno articolata la parte di manovra varata nel corso del 2010, in cui accanto al potenziamento della riscossione e al contrasto all'evasione, diventata l'intestazione prevalente della politica tributaria, si collocano le entrate una tantum (2,4 miliardi) attese dall'assegnazione delle frequenze digitali.

Un segnale di svolta, infine, proviene dalle misure varate nel corso del 2011. Ancora incerto ove si consideri la parte di manovra immediatamente operativa nell'anno: al rinnovato ricorso a forme di prelievo una tantum (definizione agevolata liti pendenti, riallineamento dei valori fiscali e civilistici relativi alle attività immateriali,

ulteriori entrate da assegnazione frequenze televisive) si associano, infatti, prelievi di natura strutturale (come l'aumento del bollo sui conti deposito e l'aumento dell'aliquota ordinaria IVA). Un segnale che diventa più marcato ove si tenga conto della rilevanza delle ulteriori misure operative dal 2012: anche se non è del tutto accantonato il ricorso ad una *tantum* (addizionale IRES sul settore energetico) e a fonti di gettito incerte (giochi, potenziamento studi di settore), si profilano novità strutturali (su tutte il maggior gettito derivante dalla revisione della tassazione delle attività finanziarie) anticipatorie di un indirizzo che si affermerà con il dl 201 di fine anno.

3.2 Valutazioni ex ante degli effetti di gettito

Le diverse “tappe” attraverso cui – dalla L. 133/2008 alla L. 220/2010 - si è sviluppato l'iter legislativo che ha dato contenuto a larga parte della manovra per il 2011 hanno già offerto alla Corte l'occasione per esprimere le proprie valutazioni in ordine alla natura, ai contenuti ed alle implicazioni dei provvedimenti adottati, nonché alle quantificazioni operate.

In particolare, è stata segnalata la caratteristica di una manovra in cui hanno trovato ampio spazio misure *una tantum*: il ricorso a prelievi sostitutivi (relativamente all'adeguamento ai principi contabili IAS e alla rivalutazione degli immobili delle imprese) e straordinari (*Robin tax*, assegnazione frequenze digitali) spiegano gran parte delle maggiori entrate nette ascritte alla L. 133/2008 (circa il 50 per cento), alla L. 2/2009 (quasi il 90 per cento) e alla L. 220/2010 (oltre il 120 per cento). E la crescente attenzione verso fonti di gettito straordinarie risulta accentuata dal peso assegnato a forme di prelievo soggette ad alea (proventi da giochi e scommesse).

Sono stati inoltre evidenziati i rischi e le incertezze legati all'introduzione di un extraprelievo (la *Robin tax*), nella considerazione che, pur giustificato da fattori contingenti, si configurava come un inasprimento di tassazione a carico di uno specifico segmento imprenditoriale: ciò che avrebbe reso concreto il rischio che il maggior prelievo potesse essere traslato sui consumatori e che, in ogni caso, risultasse pesantemente condizionato dall'evolversi del quadro congiunturale.

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

Qualche riserva, tuttavia, è stata nutrita sulla consistente quantificazione degli effetti di maggior gettito atteso. In proposito, la Corte ha innanzitutto rilevato come il crescente impiego della leva fiscale, ai fini della correzione del bilancio pubblico, si sia accompagnato ad una dilatazione della componente della manovra intestata al contrasto all'evasione (che ha toccato quasi il 75 per cento nel 2010). Un'evidenza, questa, resa ancor più problematica dalle criticità e dalle incertezze che caratterizzavano talune misure anti evasione: il piano straordinario di controlli finalizzato all'accertamento sintetico, il c.d. tutoraggio nei confronti delle imprese di grandi dimensioni, le nuove norme in materia di crediti di imposta da utilizzare in compensazione, il contrasto del fenomeno delle imprese “apri e chiudi” e quello delle imprese in perdita “sistematica”; incertezze che avrebbero suggerito di spostare a consuntivo ogni valutazione di gettito.

I provvedimenti successivi (dalla L. 111/2011 alla legge di stabilità per il 2012) hanno indotto la Corte a sottolineare le incertezze e i rischi derivanti dalla reiterazione di “vecchie” scelte ma, nel contempo, di evidenziare i segni di “nuovi” indirizzi nella politica tributaria.

Così, da un lato, si è chiarito come la manovra continuasse a fare largo affidamento sulla leva fiscale (con il 45 per cento delle risorse movimentate dalla L. 111, aumentato al 62 per cento della L. 148). Dall'altro, si è posto l'accento sulle incertezze che circondano pezzi importanti della manovra (quasi mezzo miliardo attesi dai giochi) e sulla tendenza a stressare l'anticipazione di quote consistenti di gettito futuro (un altro mezzo miliardo derivante dal riallineamento dei valori fiscali e civilistici delle attività immateriali).

Per altro verso, si è sottolineato il profilarsi di un "nuovo" indirizzo di politica tributaria ad intonazione redistributiva (aumento imposta di bollo sui depositi, aumento aliquota IVA) e il "tramonto" del ruolo assegnato alla lotta all'evasione nel procacciamento di maggiori entrate (solo poche decine di milioni nel 2011, per effetto delle tre manovre succedutesi nel corso dell'anno).

3.3. Valutazioni a consuntivo

Anche quest'anno va sottolineato come la verifica del conseguimento o meno degli obiettivi di finanza pubblica sia resa problematica dal fatto che, diversamente da quanto avviene in sede previsionale, a consuntivo non viene formalmente e sistematicamente reso disponibile da parte della R.G.S. un prospetto di quantificazione degli effetti di gettito di ciascuno dei singoli interventi, o quanto meno di quelli principali, introdotti con i provvedimenti delle manovre finanziarie, rilevando e verificando *ex post* i risultati stimati *ex ante*.

In realtà, allo stato attuale, per buona parte dei provvedimenti manca allo stesso Dipartimento delle finanze la possibilità di rilevare direttamente i risultati a consuntivo, soprattutto per le misure adottate più recentemente e nella seconda metà del 2011. La validità di un'analisi *ex post* è, infatti, strettamente correlata alla natura delle informazioni disponibili al momento della verifica e, da questo punto di vista, si possono sostanzialmente ravvisare tre diversi casi:

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

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

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

Pertanto, l'analisi *ex post* degli effetti di gettito erariale di misure tributarie non può essere, per sua natura, in ogni caso completa e definitiva. Ciò non toglie tuttavia che l'Amministrazione non possa e non debba meglio organizzarsi – istituendo appositi capitoli e codici tributo, opportunamente valorizzando le informazioni rilevabili dagli F24, accelerando l'elaborazione dei dati delle dichiarazioni, ecc. – per poter rilevare *ex*

post i risultati dei provvedimenti adottati e delle azioni svolte. E ciò, ovviamente, non solo e non tanto per rispondere alle richieste istruttorie della Corte, ma anche e soprattutto, per poter essa stessa disporre delle informazioni necessarie per sistematicamente valutare l'efficacia delle misure adottate e procedere agli opportuni aggiustamenti. Va naturalmente tenuto anche conto della necessità di non comportare costi sproporzionati per l'amministrazione ed oneri di adempimento irragionevoli a carico dei contribuenti. A tal proposito, però, va lamentato che più di una volta, in luogo di prevedere nuovi meccanismi non onerosi di monitoraggio, si è piuttosto proceduto ad impropri accorpamenti di informazioni, senza che ciò, peraltro, abbia prodotto né maggiore semplificazione, né riduzione di costi.

Relativamente alle misure di natura fiscale contenute nei provvedimenti in cui risulta distribuita la manovra 2011, né il Dipartimento, né la Corte hanno, quindi, potuto effettuare un'analisi esaustiva, sia per l'assenza di specifici codici tributo assegnati a tutte le misure, sia perché le dichiarazioni fiscali del 2011 non sono ancora disponibili.

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 2011, attraverso l'esame dei dati del Rendiconto generale dello Stato e con l'apporto del Dipartimento delle finanze che ha fornito i risultati di analisi appositamente condotte sugli effetti verificati *ex post* di variazione del gettito erariale per una parte delle quasi duecento misure di entrata ricomprese nella manovra.

Il prospetto che segue (Tavola 6) sintetizza i risultati della verifica nell'ambito della quale tali misure sono state ripartite in tre gruppi.

Il primo (comprendente 70 misure) è relativo a quanto verificato sulla base del consuntivo o con dati e/o stime del Dipartimento delle finanze. Questo insieme per il maggior gettito atteso rappresentava il 29,4 per cento della manovra (23,5 miliardi) e rappresenta il 48,8 per cento di quanto verificato a consuntivo (32,4 miliardi). Per il minor gettito, invece, le due quote sono, rispettivamente, l'85,9 per cento (8.7 miliardi) e l'84,2 per cento (7,8 miliardi).

Il confronto con la manovra 2010 (quando gli elementi informativi forniti dal Dipartimento finanze avevano consentito di verificare il 31,4 per cento del maggior gettito e il 35,2 per cento delle minori entrate previste *ex ante*) sembra testimoniare un significativo miglioramento nella capacità di riscontro *ex post* dell'Amministrazione. Si tratta, in ogni caso, di un risultato sul quale hanno positivamente influito due fattori: le misure "risconstrate" sono fra quelle di dimensioni più rilevanti e, in larga parte, risalgono a provvedimenti varati in annualità precedenti (per le quali è stato più agevole disporre di specifiche e puntuali informazioni). E' quanto si rileva, in particolare, sul versante delle "minori entrate", in cui tre sole misure (effetti su IRES ed IRAP dell'adeguamento ai principi IAS, DL 185/2008; la riduzione dell'acconto IRPEF, DL 78/2010 e L. 183/2011; misure sulla produttività, L. 220/2010) spiegano quasi il 60 per cento della consuntivazione operata. Ma è anche quello che avviene dal lato delle "maggiori entrate", in cui più dei due terzi della consuntivazione operata dal Dipartimento finanze si concentra su solo tre misure (la compensazione dei crediti fiscali, DL 78/2009; le modifiche alla disciplina fiscale dei contratti di *leasing*, L.220/2010; il riallineamento dei valori fiscali e civilistici relativi alle attività immateriali, DL 98/2011).

Il secondo gruppo (Tavola 7), con 16 misure, si riferisce alla componente 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 o nel reiterare misure dagli effetti già sperimentati. Il gettito relativo rappresenta una quota pari allo 0,6 per cento sia dei maggiori che dei minori introiti attesi. Rispetto al passato si registra un significativo ridimensionamento che, in qualche modo, appare speculare al rilevato miglioramento nella capacità di riscontro *ex post* dell'Amministrazione. Fra le misure censite, quasi tutte di modesta entità, la quasi totalità è riferita al sisma dell'Abruzzo: sia sotto il profilo delle minori entrate attese, sia sotto il profilo del maggior gettito (di fatto, un "recupero" di gettito a suo tempo sospeso o differito).

Il terzo gruppo, infine, comprende 99 misure per le quali non è stato possibile procedere a verifica: talora (7 casi) perché agli specifici provvedimenti non è seguita alcuna attuazione; nella maggior parte dei casi, perché si è di fronte a interventi non verificabili a consuntivo e non univocamente ed oggettivamente calcolabili *ex ante*. Si tratta della componente più numerosa (circa il 50 per cento delle misure), che nell'insieme rappresenta quasi il 55 per cento delle risorse movimentate dalla manovra. Dal lato delle maggiori entrate (16,5 miliardi), si concentra in questa voce il 70 per cento della stima iniziale, che si ridimensiona al 50,8 per cento a consuntivo, mentre per le misure con effetto previsto di minor gettito (1.170 milioni) si passa dal 13,5 per cento della stima iniziale al 15,1 per cento a consuntivo. Si tratta, insomma, di una componente le cui effettive variazioni di gettito a consuntivo riuscirebbero ad incidere, in misura anche sensibile, sull'ordine di grandezza dei risultati.

Tavola 6

MANOVRA 2011: VERIFICA EX POST INTERVENTI CON EFFETTO
SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA P.A. SULLE ENTRATE
(milioni di euro)

Interventi	Manovra 2011		Consuntivo	
	Importo	%	Importo	%
Con maggior gettito atteso				
verificato da consuntivo	6.910,30	29	15.805,30	48,8
oggettivamente quantificato <i>ex ante</i>	152,5	0,6	152,5	0,5
non verificabile a consuntivo e non oggettivamente quantificabile	16449,6	70	16.449,60	50,8
Totale	23.512,40	100	32.407,40	100
Con minor gettito atteso				
verificato da consuntivo	7.433,30	86	6.543,90	84,2
oggettivamente quantificato <i>ex ante</i>	53,1	0,6	53,1	0,7
non verificabile a consuntivo e non oggettivamente quantificabile	1170,4	14	1.170,40	15,1
Totale	8.656,80	100	7.767,40	100
Effetto netto	14.855,60		26.640,0	

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S., Sistema informativo R.G.S.-Cdc, e Dipartimento finanze.

Tavola 7

MANOVRA 2011: INTERVENTI CON GETTITO OGGETTIVAMENTE

QUANTIFICATO EX ANTE

(milioni di euro)

Effetti sull'indebitamento netto della P.A	importi
Interventi con maggior gettito atteso	152,5
di cui:	
• Entrate non riassegnate / Abruzzo	106,9
Interventi con minor gettito atteso	53,1
di cui::	
• Accisa gasolio Gpl riscaldamento zone montane	47,2
• Sospensione Abruzzo / gettito tributario / rateizzazione decennale	1,7
• Esenzione registro atti giudiziari vittime terrorismo	0,2
Effetto netto	

Fonte: MEF - R.G.S.

Per tale motivo, anche quest'anno 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' stata così operata una classificazione degli interventi censendoli in tre livelli (*Alto, Medio e Basso*), a seconda del diverso grado di "non verificabilità" e "non quantificabilità".

Tavola 8

MANOVRA 2011: INTERVENTI CON GETTITO NON VERIFICABILE A CONSUNTIVO

E NON OGGETTIVAMENTE QUANTIFICABILE: CLASSIFICAZIONE PER LIVELLI DI INCERTEZZA

(milioni di euro)

		Livello Alto	
		numero	importo
	Minore entrata, di cui:	2	520,0
L. 138 2008	• Fondo proroga agevolazioni fiscali		500
	Maggiore entrata, di cui	40	8286,5
L. 102 2009	• Contrasto agli arbitraggi fiscali internazionali		346,00
L. 122 2010	• Comunicazioni telematiche all'Agenzia delle Entrate		627,5
L. 122 2010	• Contrasto al fenomeno delle imprese in perdita "sistemica"		533,1
L. 122 2010	• Potenziamento dei processi di riscossione		400,00
L. 133 2008	• Sviluppo attività di controllo		610,00
L. 133 2008	• Piano Straordinario di controlli finalizzati all'accertamento sintetico		520,00
L. 2 2009	• Controllo sui circoli privati		300,00
		Livello Medio	
		numero	importo
	Minore entrata, di cui:	7	83,9
L. 122 2010	• Modifica alla tassazione per gli enti privati di previdenza ed assistenza obbligatoria		4,4
L. 122 2010	• Disapplicazione clausola salvaguardia protocollo Welfare		30,00
	Maggiore entrata, di cui:	27	6248,1
L. 122 2010	• Aggiornamento dell'accertamento sintetico		741,2
L. 2 2009	• Potenziamento riscossione		300,00
L. 2 2009	• Misure di impulso dell'utilizzo di strumenti per la tutela dei crediti tributari		225,00
LF 2009	• Giochi e scommesse ippiche		200,00
		Livello Basso	
		numero	importo
	Minore entrata, di cui:	6	566,5
L. 111 2011	• Effetti indotti misure previdenza e pubblico impiego		6,0
L. 220 2010	• Soppressione aumento contributivo		509,00
	Maggiore entrata, di cui:	10	1915,0
L. 111 2011	• Entrate giochi		443,00
L. 183 2011	• Maggiori entrate per assegnazioni frequenze		750,00
		In complesso	
		numero	importo
	Minore entrata	15	1.170,4
	Maggiore entrata	77	16.449,6
	Saldo		15.279,2

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

I risultati di questo esercizio (Tavola 8) consentono, innanzitutto, di verificare una non uniforme distribuzione del numero degli interventi, che risulta crescente all'aumentare del livello di "non verificabilità" e "non quantificabilità". Se invece si guarda alle loro dimensioni, emerge che le misure più significative dal lato delle maggiori entrate attese si concentrano nel livello d'incertezza alto; laddove le minori entrate sono caratterizzate da un più ridotto grado d'incertezza. Un disallineamento, questo, che rappresenta una "spia" circa gli effettivi esiti della manovra 2011.

Fra gli interventi ad alto livello di non verificabilità classificati nelle minori entrate rientrano misure agevolative la cui quantificazione riflette l'incertezza di variabili che sono in larga parte riconducibili a decisioni e reazioni di comportamento dei contribuenti: è il caso, in particolare, dei 500 milioni ascriviti al Fondo proroga agevolazioni fiscali.

Ma è fra le maggiori entrate che si annidano le più elevate difficoltà di pervenire ad un riscontro degli effetti di gettito attesi. E, nella maggior parte dei casi, si tratta di misure di contrasto dell'evasione, cui sono intestati l'85 per cento dei provvedimenti (34 su 40) e il 95 per cento del maggior gettito atteso (7.870 milioni su 8286).

Fra essi si trovano misure dirette al contrastare fenomeni evasivi allocati nei rapporti internazionali (con un gettito "atteso" di oltre 2 miliardi): come il contrasto agli arbitraggi fiscali internazionali e ai paradisi fiscali (L. 102/200), stimato in circa 1 miliardo; o come l'adeguamento alle direttive Ocse in materia di prezzi di trasferimento e alla normativa europea in materia di operazioni intracomunitarie (L. 122/2010), per 850 milioni di maggior gettito atteso.

Un secondo gruppo di provvedimenti riguarda, invece, il potenziamento dell'attività di controllo, da cui erano attesi quasi 4,5 miliardi di maggiori entrate. La parte da leone la fanno le misure varate nel 2008 (legge n. 133), fra cui primeggiano i 610 milioni attesi dallo "sviluppo attività di controllo", i 440 del contrasto alle frodi in materia di IVA e i 520 del piano straordinario di controlli finalizzati all'accertamento sintetico; tutti provvedimenti che proprio nel 2011 avrebbero dovuto conseguire i risultati più massicci. Ma un ruolo non secondario hanno avuto anche le misure varate nel 2010 (legge 122), con i 627 milioni frutto delle comunicazioni telematiche da inviare all'Agenzia delle Entrate, i 533 del contrasto al fenomeno delle imprese in perdita "sistematica".

C'è, infine, un terzo gruppo di misure, riconducibili al tema della riscossione e della tutela dei crediti erariali. Anche in questo caso si tratta di cifre significative (6 provvedimenti, per complessivi 870 milioni) riconducibili soprattutto a norme varate in anni passati: il 2009 (L. 102), con la previsione di un maggior gettito di 224 milioni attesi dalle nuove norme (obbligo ritenuta) nel pignoramento presso terzi; il 2010 (L. 122), con i 400 milioni di maggiori introiti di cui era accreditato il "potenziamento dei processi di riscossione".

Ma le incertezze che circondano il maggior gettito intestato alla lotta all'evasione non finiscono qui, considerato che fra i 6,3 miliardi di maggiori entrate a livello di incertezza "medio", la quota riconducibile al contrasto all'evasione ed all'elusione rappresenta quasi il 30 per cento, con poco più 1,8 miliardi; e che in essa sono ricomprese misure (aggiornamento dell'accertamento sintetico, L. 122/2010; potenziamento della riscossione e misure d'impulso all'utilizzo di strumenti per la tutela dei crediti tributari, L. 2/2009) in un caso non ancora operative e, nell'altro, oggetto di frequenti discussioni e ripensamenti.

Le valutazioni effettuate risentono, non vi è dubbio, di una componente di discrezionalità. Ma è altrettanto indubitabile che una fetta significativa del gettito atteso per il 2011 - i 9,7 miliardi intestati alla lotta all'evasione - restano tuttora caratterizzati dalla medesima incertezza che circonda gli effettivi esiti dei provvedimenti che nell'ultimo quadriennio li hanno generati.

4. Azione e risultati dell'attività di contrasto all'evasione

4.1. L'attività di controllo e gli esiti

4.1.1. L'attività di controllo

L'attività di controllo dell'Agenzia delle entrate

L'attività di controllo posta in essere nel 2011 dall'Agenzia delle Entrate è sintetizzata nei prospetti che seguono:

Tavola 9

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE NUMERO DI INTERVENTI ESEGUITI

ATTIVITA'				2009	2010	2011
Accertamenti	II.DD.-	IRAP-	IVA-			
REGISTRO				768.345	768.793	756.186
di cui:						
II.DD. IRAP e IVA				409.964	388.343	347.329
di cui:						
controlli sui crediti d'imposta (incremento occupazionale - investimenti)				919	330	238
controlli dei crediti d'imposta indebitamente utilizzati in compensazione nel mod. F24				6.753	6.794	3.325
accertamenti da studi di settore				56.437	30.219	17.056
Accertamenti Registro				56.413	63.213	58.938
Accertamenti parziali automatizzati (d.P.R. 600/73 art.41-bis)				301.968	317.237	349.919

Fonte: Agenzia delle entrate.

Il numero di controlli sostanziali complessivamente eseguiti ai fini delle Imposte sui redditi, dell'IVA, dell'IRAP, e dell'Imposta di registro (756.186) si riduce dello 0,1 per cento rispetto al 2010 (768.793). Tuttavia tale risultato complessivo deriva da tendenze contrastanti: si incrementano del 10,3 per cento gli accertamenti parziali automatizzati basati su incroci dei dati in possesso dell'anagrafe tributaria (da 317 mila circa del 2010 a poco meno di 350 mila nel 2011) e si riducono del 10,6 per cento i controlli ordinari ai fini delle Imposte sui redditi, dell'IVA e dell'IRAP (da 388.343 nel 2010 a 347.329 nel 2011). All'interno di tale ultima categoria di controlli si rileva una flessione del 43,6 per cento nel numero di accertamenti da studi di settore svolti nel 2011 (17.056) rispetto al 2010 (30.219). Pure in flessione risultano i controlli sui crediti d'imposta, passati da 330 nel 2010 a 238 nel 2011, e i controlli sui crediti d'imposta indebitamente compensati mediante mod. F24, passati da 6.794 nel 2010 a 3.325 nel 2011 (-51,1 per cento).

Infine, in diminuzione del 6,8 per cento si presenta anche il numero di controlli relativi all'Imposta di registro, passati da 63.213 nel 2010 a 58.938 nel 2011.

La riduzione degli accertamenti di tipo ordinario sembra sintomatica di un indebolimento della complessiva attività di controllo, che ha potuto contenere la flessione numerica soltanto grazie ad una crescita dei controlli parziali automatizzati, generalmente di minore rilevanza e significatività, anche se meno costosi e comunque da valorizzare sulla base delle informazioni accessibili grazie alla reintroduzione dell'obbligo di allegazione degli elenchi clienti/fornitori. L'indebolimento dell'attività di controllo non traspare dalle maggiori imposte riscosse per effetto dell'azione di accertamento nei confronti delle grandi imprese, cui è ascrivibile una quota significativa del maggior gettito conseguito nell'anno. A riguardo occorre sottolineare l'esigenza di una piena valorizzazione delle capacità di incrocio dei dati ai fini di un'accresciuta efficacia dell'azione di accertamento.

Tavola 10

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA ESTERNA

	2009	2010	2011
TOTALE	73.900	55.924	54.311
VERIFICHE E CONTROLLI MIRATI NEI CONFRONTI DI SOGGETTI DI GRANDI DIMENSIONI	601	501	435
VERIFICHE E CONTROLLI MIRATI NEI CONFRONTI DI ALTRI SOGGETTI	8.824	9.058	9.488
ACCESSI BREVI ¹	64.475	46.365	44.388
di cui:			
ACCESSI PER IL CONTROLLO SU SCONTRINO E RICEVUTA ²	29.213	41.577	36.980
ACCESSI BREVI PER IL CONTROLLO DEI DATI DA STUDI DI SETTORE	29.699		

Fonte: Agenzia delle entrate.

¹ Comprensivi di varie tipologie di accesso breve, quali, ad esempio, accessi per conto di altro ufficio, per controllo compensazioni, oltre che degli accessi per il controllo dei dati dichiarati ai fini dell'applicazione degli Studi di settore, accessi per il controllo degli obblighi strumentali e controlli per l'analisi del rischio delle partite IVA

Anche il numero delle attività di controllo esterno presenta nel 2011 una flessione del 2,9 per cento, passando da 55.924 nel 2010 a 54.311 nel 2011. Le verifiche ed i controlli mirati nei confronti di soggetti di grandi dimensioni risultano in calo del 13,2 per cento rispetto al 2010 (da 501 a 435); al contrario, le verifiche e controlli mirati nei confronti di altri soggetti sono pari a 9.488 nel 2011, in aumento del 4,8 per cento circa rispetto al 2010 (9.058).

Il numero di accessi brevi risulta essere pari a 44.388 nel 2011, con una flessione del 4,26 per cento rispetto al 2010 (46.365). Più dettagliatamente, gli accessi per il controllo su scontrino e ricevuta, nonché per il controllo dei dati da studi di settore, ammontano nel 2011 a 36.980, registrando una flessione dell'11 per cento rispetto al 2010 (41.577).

Tavola 11

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
I CONTROLLI FORMALI ESEGUITI

	2009	2010	2011
TOTALE	1.199.507	1.237.937	1.321.870
Controllo documentale ex art. 36 ter DPR 600/73 ¹	705.313	905.556	1.005.381
Campione unico	494.194	332.381	316.489

Fonte: Agenzia delle entrate.

¹Il numero dei controlli è comprensivo dei controlli centralizzati da Comunicazioni Esiti Centralizzate (CEC) e cioè le comunicazioni con gli esiti (importi dovuti) prodotte automaticamente a seguito di incroci tra archivi residenti in AT sulla base di specifici criteri selettivi

Nel 2011 si registra una crescita dei controlli formali eseguiti (complessivamente circa 1,3 milioni) pari al 6,8 per cento rispetto al 2010 (1,2 milioni circa) di cui circa un milione si riferiscono ai controlli documentali ex art. 36-ter del d.P.R. 600/73 (+11 per cento rispetto al 2010) e 316 mila a controlli svolti su campione unico (-4,8 per cento). Relativamente ai controlli documentali si rinvia alle considerazioni formulate più avanti in merito alle criticità rilevate.

Tavola 12

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE GLI ACCERTAMENTI
SINTETICI IRPEF

	<i>(in milioni di euro)</i>			
	Anno			
	2008	2009	2010	2011
Numero Accertamenti Sintetici IRPEF relativi a periodi d'imposta fino al 2008	15.152	28.240	30.365	36.263
Soggetti titolari di Reddito professionale o d'impresa	4.502	8.570	8.488	8.664
Risultati finanziari conseguiti al 31/12/2011	71.270.634	119.714.265	109.313.457	44.700.207

Fonte: Agenzia delle entrate.

Nel 2011 sono stati eseguiti circa 36 mila accertamenti sintetici ai fini del reddito complessivo IRPEF, con un incremento del 19,42 per cento rispetto ai circa 30 mila accertamenti del 2010. In dettaglio, gli accertamenti svolti nei confronti di soggetti titolari di reddito d'impresa risultano in aumento del 2 per cento, essendo passati da 8.488 nel 2010 a 8.664 nel 2011.

Tuttavia, a fronte dell'aumento del numero dei suddetti accertamenti, si registra una drastica flessione delle relative entrate, che passano dai 109 milioni circa del 2010 ai 44 milioni circa del 2011 (-59,11 per cento).

L'attività di controllo della Guardia di finanza

L'attività di controllo fiscale svolta dalla Guardia di finanza nel triennio 2009 – 2011 relativamente ai settori delle Imposte sui redditi e dell'IVA è riepilogata nel prospetto che segue.

Tavola 13

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA –
NUMERO DI INTERVENTI ESEGUITI

	2009	2010	2011
Verifiche sostanziali	31.516	31.777	30.153
Controlli ispettivi	76.943	79.872	80.214
Controlli su indici di capacità contributiva	33.402	46.346	44.257
Controlli strumentali	780.563	779.863	769.625

Fonte: Guardia di finanza

I dati mettono in luce una flessione del 5,1 per cento circa delle verifiche sostanziali svolte nel 2011 rispetto all'anno precedente (da 31.777 nel 2010 a 30.153 nel 2011).

I controlli ispettivi risultano lievemente aumentati nel 2011 (+ 0,4 per cento), avendo superato di poco il numero di 80 mila.

I controlli eseguiti su indici di maggior capacità contributiva sono diminuiti del 4,5 per cento, passando da circa 46 mila nel 2010 a 44 mila circa nel 2011.

Una diminuzione si rileva pure nei controlli strumentali (-1,3 per cento), i quali passano da circa 780 mila nel 2010 a poco meno di 770 mila nel 2011.

Da quanto precede non emerge, sul piano strettamente numerico, una intensificazione dell'azione di contrasto dell'evasione rispetto all'anno precedente, come pure sarebbe stato necessario.

Tavola 14

ESITI DELL'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA
(in milioni di euro)

	2009		2010		2011	
	II.DD.	IVA	II.DD.	IVA	II.DD.	IVA
Verifiche sostanziali	33.657	6.009	49.245	6.382	48.930	8.022
Controlli ispettivi					1.653	178
Totale	33.657	6.009	49.245	6.382	50.583	8.200

Fonte: Guardia di finanza

Gli esiti dell'attività di controllo svolta dalla Guardia di finanza nel corso del 2011 sono da intendersi in termini di elementi rilevanti ai fini di una maggiore base imponibile accertabile e riguardano l'esecuzione di verifiche sostanziali e controlli ispettivi aventi ad oggetto le imposte dirette e l'IVA.

Dalla comparazione dei dati relativi agli anni 2010 e 2011 si evidenzia un aumento pari al 2,7 per cento del maggior imponibile accertato in materia di imposte dirette.

Risulta altresì aumentato il maggior imponibile accertato nel corso del 2011 in materia di IVA del 28,4 per cento, passando da circa 6 miliardi nel 2010 ad 8 miliardi nel 2011.

Nella Tavola seguente sono riepilogate le violazioni tributarie penali risultanti dalle indagini fiscali svolte dalla Guardia di finanza nel periodo 2005 - 2011:

Tavola 15

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA – VIOLAZIONI TRIBUTARIE

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Soggetti denunciati	6.120	7.231	7.342	7.389	11.489	11.230	12.030
<i>di cui in stato di arresto</i>	<i>170</i>	<i>186</i>	<i>148</i>	<i>103</i>	<i>144</i>	<i>134</i>	<i>175</i>
Totale violazioni constatate	5.707	7.310	7.513	7.866	10.907	11.490	11.581
Emissione fatture per operazioni inesistenti	1.502	1.813	1.628	1.516	2.305	2.060	1.981
Dichiarazione fraudolenta	1.812	2.418	2.412	2.645	3.695	3.703	3.627
Dichiarazione infedele	400	584	593	849	1.093	1.182	1.264
Omessa dichiarazione	809	1.129	1.094	1.186	1.706	2.106	2.097
Occultamento/distruzione documenti contabili	1.184	1.366	1.626	1.453	1.759	2.011	2.048

Fonte: Guardia di finanza

I soggetti denunciati nel 2011 sono stati circa 12 mila, con un aumento del 7,12 per cento rispetto al 2010. Dei soggetti denunciati nel 2011, 175 sono stati tratti in arresto, con una

diminuzione del 25 per cento circa rispetto al 2010 (234).

Il numero complessivo delle violazioni rilevate ammonta nel 2011 a 11,5 mila, in lieve aumento (0,79 per cento) rispetto al 2010.

Più precisamente, si rileva una lieve flessione relativamente al numero di violazioni per il reato di emissione di fatture per operazioni inesistenti, che passa da 2 mila nel 2010 a 1,9 mila nel 2011 (- 3,8 per cento).

Anche il numero di dichiarazioni fraudolente rilevate, circa 3,6 mila nel 2011, si riduce rispetto al 2010 di circa il 2 per cento.

In aumento del 6,9 per cento risultano nel 2011 le segnalazioni all'A.G. per il reato di dichiarazione infedele, che ammontavano nel 2010 a 1.182.

Si registra una lieve flessione (-0,43 per cento) delle violazioni per omessa dichiarazione rilevate, le quali ammontano nel 2011 a poco più di 2 mila casi.

Le fattispecie di occultamento o distruzione delle scritture contabili constatate sono state nel 2011 circa 2 mila, senza variazioni di rilievo rispetto al numero constatato nell'anno 2010.

L'attività di controllo dell'Agenzia delle Dogane

L'andamento dell'attività di controllo messa in atto dall'Agenzia delle dogane è riportato nella Tavola seguente.

Tavola 16

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE DOGANE – NUMERO DI CONTROLLI ESEGUITI

	2009	2010	2011
Controlli su importazioni	380.915	379.204	392.442
<i>di cui: visita delle merci</i>	<i>225.598</i>	<i>233.214</i>	<i>205.770</i>
Controlli su esportazioni	276.774	344.315	302.292
<i>di cui: visita delle merci</i>	<i>66.938</i>	<i>61.775</i>	<i>64.706</i>
Controlli attraverso gli scanner	40.328	40.676	42.499
Controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori	272.725	259.514	232.182
Controlli sul plafond scambi extra-comunitari	1.256	1.188	948
Controlli doganali su scambi intra-comunitari	7.851	7.106	6.131
Attività di verifica nel settore accise	36.956	36.988	41.785

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati dell'Agenzia delle dogane

I controlli sulle importazioni risultano nel 2011 pari a circa 392 mila, in aumento rispetto al 2010 (379 mila) del 3,5 per cento. Al contrario, i controlli sulle esportazioni, subiscono nel corso del 2011 una diminuzione dell'11,7 per cento, passando da 344 mila nel 2010 a 302 mila. In aumento del 4,5 per cento i controlli attuati attraverso gli scanner, che nel 2011 sono stati circa 42 mila, rispetto ai 40 mila circa del 2010.

In flessione (-10,5 per cento) i controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori, che passano da 259 mila nel 2010 a 232 mila nel 2011. Pure in flessione i controlli sul plafond degli scambi extra-comunitari passati da 1.188 dell'anno precedente a 948 nel 2011 (-20 per cento circa), nonché l'attività di controllo doganale su scambi intra-comunitari che si è concretizzata in circa 6 mila nel 2011, a fronte di poco più di 7 mila controlli nel 2010 (13,7 per cento).

Al contrario, risultano in aumento le attività di verifica nel settore delle accise che nel 2011 hanno comportato circa 42 mila controlli rispetto ai 37 mila del 2010 (+13 per cento).

L'attività di controllo dell'Agenzia del Territorio

L'attività di controllo posta in essere nel 2011 dall'Agenzia del Territorio è sintetizzata nel prospetto seguente:

Tavola 17

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DEL TERRITORIO – NUMERO ED ESITI DEI CONTROLLI ESEGUITI

(in milioni di euro)

	2009		2010		2011	
	Numero controlli eseguiti	Esiti finanziari (variazioni di rendita)	Numero controlli eseguiti	Esiti finanziari (variazioni di rendita)	Numero controlli eseguiti	Esiti finanziari (variazioni di rendita)
Numero classamenti delle U.I.U. verificati nel merito	982.916	112	1.023.302	118	852.203	117
Controlli in sopralluogo sulle U.I.U. presentate con <i>docfa</i>	180.868		160.875		136.114	
Numero di particelle trattate a seguito degli elenchi pubblicati in GU al 31/12/2009 relative a fabbricati non presenti in catasto o ad ampliamenti non registrati	236.338	94	385.640	119	680.837	235
Numero di unità immobiliari urbane con attribuzione di rendita presunta					344.741	206
Numero di particelle trattate contenute negli elenchi pubblicati in GU al 31/12/2009 relative a fabbricati che hanno perso i requisiti di ruralità	155.254	31	162.866	26,8	52.769	21
Numero microzone revisionate ai sensi dell'art. 1, comma 335, LF 2005	6	1,3	1	0,4	In corso	-
Revisione puntuale del classamento (Art. 1 comma 336 LF 2005)	3.671 u.i.u.	24	6.518 u.i.u.	43	9.822	26
Verifica all'attualità dell'appartenenza alle categorie f3/f4	155.165 u.i.u.	54,6	213.719 u.i.u.	34	96.348	25

Fonte: Agenzia del territorio

Nel 2011 risultano diminuiti del 16,7 per cento il numero dei classamenti delle unità immobiliari urbane verificati nel merito, passando da circa 1 milione nel 2010 a 852 mila nel 2011. I controlli svolti in sopralluogo sulle unità immobiliari urbane presentate con *docfa* sono diminuiti nel 2011 (136 mila) del 15,3 per cento rispetto al 2010 (160 mila). Gli esiti relativi ai suddetti controlli, in termini di variazioni di rendita,

subiscono nel 2011 una lieve flessione dello 0,85 per cento, passando da 118 milioni nel 2010 a 117 milioni nel 2011.

Il numero di controlli su particelle trattate a seguito degli elenchi pubblicati in GU al 31/12/2009 relative a fabbricati non presenti in catasto o ad adempimenti non registrati risultano nel 2011 pari a circa 680 mila, in netto aumento (+ 76,5 per cento) rispetto al 2010 (385 mila). Ne consegue nel 2011 un esito positivo (+97 per cento) delle suddette attività di controllo, in termini di variazioni di rendita, rispetto al 2010.

I controlli sul numero di particelle trattate a seguito degli elenchi pubblicati in GU al 31 dicembre 2009 relative a fabbricati che hanno perso i requisiti di ruralità ammontano nel 2011 a circa 52 mila, in flessione rispetto al 2010 (162 mila) del 67 per cento. Conseguentemente a tale riduzione, si registra una diminuzione nelle variazioni di rendita accertate rispetto al 2010 pari al 21,6 per cento.

I controlli relativi alla revisione puntuale del classamento sono aumentati nel 2011 del 50 per cento, passando da 6,5 mila nel 2010 a 9,8 mila nel 2011. Risulta una diminuzione del 39 per cento rispetto al 2010 delle variazioni di rendita accertate (da 43 milioni nel 2010 a 26 milioni nel 2011).

I controlli relativi alla verifica all'attualità dell'appartenenza alle categorie f3/f4 ammontano nel 2011 a 96 mila, in calo del 54 per cento rispetto al 2010 (213 mila). Conseguentemente a tale riduzione, si registra una diminuzione del 26 per cento delle variazioni di rendita accertate, passando da 34 milioni nel 2010 a 25 milioni nel 2011).

4.1.2. Gli esiti finanziari dell'attività di controllo

Gli esiti finanziari dell'attività di controllo attuata nel 2011 dall'Agenzia delle Entrate sono evidenziati nel prospetto che segue:

Tavola 18

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
ENTRATE DA ACCERTAMENTO E CONTROLLO
(in milioni di euro)

	2009	2010	2011
Totale	9.130	11.049	12.703
<i>di cui:</i>			
da Liquidazione automatizzata	3.438	4.635	5.516
da Controlli documentali	281	369	399
da Controlli sostanziali	5.411	6.045	6.788

Fonte: Agenzia delle entrate.

Le evidenze statistiche si prestano alle seguenti considerazioni:

1. Le entrate derivanti da attività di accertamento e controllo ammontano nel 2011 a 12,7 miliardi di euro, registrando un incremento del 15 per cento rispetto al 2010 (11 miliardi di euro).

Analizzando nel dettaglio le entrate per ciascuna tipologia di controllo, si registrano nel 2011 entrate da liquidazione automatizzata (d.P.R. 600/73 n. 36-bis) pari a 5,5 miliardi di euro, in aumento del 19 per cento rispetto al 2010 (4,6 miliardi di euro).

L'ammontare delle entrate derivanti da controlli documentali (d.P.R. 600/73 n. 36-ter) è pari nel 2011 a 399 milioni di euro, in aumento di circa l'8 per cento rispetto al 2010.

Nelle entrate connesse ai controlli sostanziali, che ammontano nel 2011 a circa 6,8 miliardi di euro, si registra un aumento pari al 12 per cento rispetto all'importo del 2010, che aveva di poco superato i 6 miliardi di euro. L'Agenzia delle entrate si è dichiarata non in grado di fornire i dati relativi alla distribuzione delle entrate da accertamento sostanziale per classi di recupero e per tipologia di soggetti sottoposti all'attività di controllo. Prescindendo da ciò e tenendo conto anche dei dati recentemente diffusi dalla stessa Agenzia³², nonché di quelli contenuti nella circolare n. 18 del 31 maggio 2012, si può affermare che la parte di gran lunga più rilevante dell'incremento di entrate conseguito nel triennio 2009-2011 deriva dall'attività di controllo svolta nei confronti di grandi imprese e, specificamente, di quelle interessate dai noti fenomeni elusivi riconducibili alla categoria giurisprudenziale dell'abuso del diritto. Molto più contenuti appaiono gli incrementi conseguiti nel settore delle imprese di piccole dimensioni e dei professionisti. Ne discende la relativa incisività che l'azione di accertamento continua ad avere nei confronti dei fenomeni evasivi di massa che, come è noto, interessano un'ampia fascia degli operatori economici di media e piccola rilevanza.

I risultati finanziari dell'attività di accertamento sostanziale nei settori delle imposte dirette, dell'IVA e del Registro sono riportati nella Tavola che segue.

Nel 2011 l'incremento è stato di 743 milioni di euro rispetto al 2010 (+12 per cento) e di 1.377 milioni rispetto al 2009 (+25 per cento).

L'incremento del 2011 rispetto all'anno precedente è stato interamente determinato dagli istituti dell'adesione all'accertamento (+1.157 milioni) e della conciliazione giudiziale (+285 milioni), mentre risultano in flessione tutti le altre fattispecie (adesione ai verbali, acquiescenza, registro e ruoli).

Tavola 19

ENTRATE DA ATTIVITÀ DI CONTROLLO SOSTANZIALE (ACCERTAMENTO)

(in milioni di euro)

		Anno			
		2008	2009	2010	2011
	Totale		5.411	6.045	6.788
<i>di cui:</i>	adesione ai verbali		167	514	378
	adesione all'accertamento*	1.358	1.842	1.651	2.808
	% adesione su sub tot	42%	44%	38%	48%
	acquiescenza	363	590	1.073	786
	conciliazione giudiziale	115	304	245	530
	registro*	253	346	532	399
	% registro su totale	8%	8%	10%	8%
	ruoli	1.119	1.361	1.571	**
	<i>sub tot.</i>	<i>3.208</i>	<i>4.610</i>	<i>5.586</i>	<i>4.901</i>
	altro***		801	459	1.887

(*) sono ricompresi i valori degli incassi derivanti dall'adesione ordinaria e dall'adesione ai contenuti dell'invito al contraddittorio (art. 5 del d.lgs. n. 218/97).

(**) dato non fornito dall'Agenzia delle entrate

(***) dati desunti per mero calcolo differenziale: non appare verosimile che la differenza derivi solo dalle entrate da definizione delle sanzioni irrogate separatamente (d.lgs. 472/97 art 16 e 17)

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

³² Documento "Recupero dell'evasione" pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente, paragrafo 4.2, pag. 22.

Gli esiti finanziari dell'attività di controllo attuata nel 2011 dall'Agenzia delle Dogane, in termini di maggiori diritti accertati, sono evidenziati nel prospetto che segue:

Tavola 20

CONTROLLI DELL'AGENZIA DELLE DOGANE

(in euro)

	2009	2010	2011
Controlli su importazioni	nd	nd	nd
Controlli su esportazioni			
Controlli attraverso gli scanner			
Controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori	82.206.592	23.299.471	48.698.423
Controlli sul plafond scambi extra-comunitari	44.667.734	121.704.652	75.602.629
Controlli doganali su scambi intra-comunitari	548.299.087	536.472.914	574.104.489
Attività di verifica nel settore accise	160.325.979	86.113.294	239.846.639
TOTALE	1.185.487.000	1.136.935.000	1.274.687.000

Fonte: Agenzia delle dogane

Non sono disponibili presso l'Agenzia delle dogane i dati relativi a controlli su importazioni, su esportazioni e controlli svolti attraverso gli scanner.

I controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori hanno prodotto nel 2011 circa 48 milioni di maggiori diritti accertati, in aumento del 109 per cento rispetto al 2010 (23 milioni).

Nel 2011 risultano in diminuzione rispetto al 2010 i maggiori diritti accertati con controlli sul plafond degli scambi extra-comunitari del 37,8 per cento, passando da circa 121 milioni a 75 milioni.

I controlli doganali su scambi intra-comunitari hanno prodotto nel 2011 maggiori diritti accertati per circa 574 milioni, in aumento del 7 per cento rispetto al 2010 (536 milioni).

I maggiori diritti accertati a fronte dell'attività di verifica nel settore accise risultano aumentati del 178,5 per cento, passando da poco più di 86 milioni nel 2010 a circa 240 milioni nel 2011.

Nel complesso, a fronte dell'attività di controllo svolta dall'Agenzia delle dogane nel corso del 2011, risultano aumentati del 12 per cento rispetto al 2010 i maggiori diritti accertati.

4.1.3. L'attività antifrode

Le amministrazioni coinvolte nell'attività di contrasto alle frodi in materia di IVA e alle sottofatturazioni sono la Guardia di Finanza, l'Agenzia delle Dogane e l'Agenzia delle Entrate. Esse hanno riferito sugli esiti dell'attività antifrode per gli anni dal 2008 al 2011, in particolare: con riferimento al contrasto alle «frodi carosello» e alle false fatturazioni interne (con riguardo alle violazioni della normativa comunitaria e nazionale in materia di IVA), nonché ai risultati finanziari dei controlli connessi alla collaborazione internazionale o intracomunitaria.

Dall'analisi degli elementi informativi forniti dall'Agenzia delle Dogane (Tavola 21), si rileva che i risultati finanziari, riferiti ai maggiori diritti accertati in seguito all'attività di accertamento e controllo, considerati nel complesso, hanno avuto un

andamento relativamente stabile nel corso del quadriennio, caratterizzato da una prima fase lievemente crescente (+0,7 per cento nel 2009 rispetto al 2008, corrispondente ad una variazione in valore assoluto di 7,6 milioni di euro), da una seconda fase decrescente nel 2010 (- 4,1 per cento rispetto all'anno precedente, corrispondente ad una riduzione di 49 milioni di euro) e da una terza fase nuovamente crescente nel 2011 (+12,1 per cento rispetto al 2010, cui equivalente corrisponde una variazione in valore assoluto di 138 milioni di euro).

Tavola 21

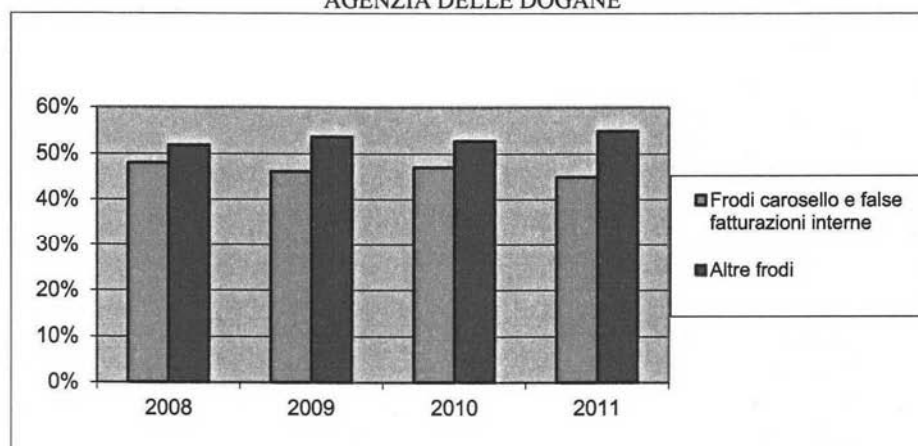
ESITI DELL'ATTIVITÀ ANTIFRODE – AGENZIA DELLE DOGANE

	(in milioni di euro)			
	2008	2009	2010	2011
Risultati finanziari attività di accertamento, controllo e antifrode	1.178	1.185	1.136	1.275
<i>di cui:</i>				
<i>frodi carosello e false fatturazioni interne (IVA Intracomunitaria)</i>	567	548	536	574
<i>altre frodi</i>	611	637	600	701

Fonte dati: Agenzia delle dogane

L'attività di accertamento, controllo e antifrode dell'Agenzia delle dogane riguarda, da una lato, il contrasto alle frodi carosello e alle false fatturazioni interne (relativamente alla materia dell'IVA intracomunitaria e nazionale) e dall'altro le altre tipologie di frodi (controlli in materia di accise, violazioni normativa *plafond*, ecc.). Il grafico 1 evidenzia l'andamento e la quota di queste due casistiche rispetto al totale dell'attività.

Grafico 1

TIPI DI FRODE RILEVATI NELL'ATTIVITÀ DI CONTROLLO E ACCERTAMENTO
AGENZIA DELLE DOGANE

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Agenzia delle dogane

In termini finanziari (maggiori diritti accertati) si registra nel 2009 una diminuzione delle violazioni rilevate in materia di frodi carosello e alle false fatturazioni (- 3,3 per cento rispetto al 2008, corrispondente ad una variazione in valore assoluto di circa 18 milioni di euro) e un aumento delle «altre frodi» (+4,3 per cento). Nel 2010 la diminuzione dei risultati ha interessato entrambe le tipologie di frode (rispettivamente di

18 milioni e di 26 milioni). Infine nel 2011 si è avuto un incremento delle violazioni individuate (di 38 milioni di euro per le frodi carosello e le false fatturazioni e di 100 milioni di euro per le altre frodi).

Con riguardo ai risultati finanziari riferiti ai maggiori diritti accertati per l'attività di Mutua Assistenza Amministrativa con l'OLAF e di cooperazione amministrativa in materia di IVA, si è avuto un rilevante incremento degli stessi nell'anno 2009 rispetto al 2008 (+ 143 milioni di euro). In detto anno le pratiche di collaborazione internazionale o intracomunitaria trattate per le quali sono stati disposti controlli sono più che raddoppiate, passando da 810 a 1.669. Al contrario, gli esiti finanziari dei controlli connessi alla collaborazione internazionale o intracomunitaria hanno registrato una notevole flessione nell'anno 2010 (-38,1 per cento, pari a 57 milioni di euro). Nell'anno 2011 i risultati finanziari connessi ai controlli svolti in collaborazione sono aumentati di circa 62 milioni (+ 67,4 per cento), pur essendo diminuito il numero di controlli effettuati di 332 unità.

L'Agenzia delle Dogane ha, inoltre, comunicato i casi di sottofatturazione per i quali nella dichiarazione doganale (quindi anche nelle fatture allegate alla bolletta) sono riportati valori non veritieri. Dall'analisi dei dati, svolta in maggior dettaglio nel successivo paragrafo 4.1.4, si rileva che nel 2009 sono diminuite le sottofatturazioni rilevate, mentre sono aumentate nel successivo biennio 2010-2011, passando da 3.501 a 3.660.

La Guardia di finanza ha riferito che i risultati finanziari dell'attività antifrode sono aumentati nel 2009 e nel 2010, rispettivamente di 2 milioni di euro (+ 15,4 per cento) e di 4,5 milioni di euro (+29,6 per cento), mentre nel 2011 si è avuta una diminuzione di 5,4 milioni di euro rispetto all'anno precedente, pari ad una variazione percentuale del 28,8 per cento.

Tavola 22

RISULTATI FINANZIARI DELL'ATTIVITÀ ANTIFRODE DELLA GUARDIA DI FINANZA
(in milioni di euro)

	2008	2009	2010	2011	2008-2011
Risultati finanziari attività antifrode	13.086	15.104	19.569	14.123	61.882

Fonte: Guardia di Finanza

Per quanto concerne lo svolgimento dell'attività antifrode, l'Agenzia delle entrate è impegnata nel monitoraggio e nell'individuazione di casi di frode dell'IVA (nazionale e comunitaria) e di imposte dirette. In particolare, per le frodi intracomunitarie, l'Agenzia è ricorsa a strumenti di cooperazione internazionale e al monitoraggio dei soggetti che effettuano transazioni comunitarie in violazione delle norme tributarie.

I risultati dell'attività dell'Agenzia delle entrate sono riassunti nella tavola di seguito riportata.

Tavola 23

RISULTATI FINANZIARI ATTIVITÀ ANTIFRODE – AGENZIA DELLE ENTRATE

(in milioni di euro)

						Variazioni %			Variazioni in valore assoluto		
	2008	2009	2010	2011	TOT 2008- 2011	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2008-2009	2009-2010	2010-2011
N.indagini fiscali (verifiche e accessi mirati)	480	551	526	580	2.137	14,8	-4,5	10,3	71	-25	54
Maggiore imposta IVA constatata	669	789	724	782	2.964	17,9	-8,2	8	120	-65	58
Maggiore imponibile II.DD.	1.181	2.055	4.092	2.568	9.896	74	99	-37	874	2.037	-1.524
Maggiore imponibile IRAP	1.124	1.334	2.369	1.836	6.663	19	78	-23	210	1.035	-533
Ritenute	0,7	28,0	6,0	16,0	51,0		-78,6	166,7	27,3	-22,0	10,0

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Agenzia delle Entrate

Il numero delle indagini fiscali (verifiche e accessi mirati) che nel 2010 erano diminuite, nell'ultimo anno è aumentato (da 526 a 580) con esiti finanziari positivi e in aumento per quanto riguarda la maggior imposta IVA constatata (+58 milioni di euro) e le ritenute (+10 milioni) e in flessione relativamente al maggiore imponibile IRAP (-533 milioni) e al maggiore imponibile II.DD. (-1.524 milioni).

4.1.4 Contrasto alle frodi connesse al fenomeno delle sottofatturazioni

L'Agenzia delle Dogane esegue, inoltre, l'attività di contrasto (prevenzione e repressione) delle frodi connesse al fenomeno delle sottofatturazioni attraverso lo svolgimento di controlli e sequestri.

Dallo svolgimento di attività fraudolente connesse al fenomeno delle sottofatturazioni derivano non soltanto implicazioni per l'erario, ma anche per il mercato sia nazionale che intracomunitario (forme di concorrenza sleale). Il meccanismo delle sottofatturazioni, che si concreta in attività di contrabbando attuato al momento dell'importazione, attraverso la dichiarazione non veritiera del valore imponibile, comporta l'evasione dei diritti doganali dovuti (quali l'IVA e i dazi), con conseguente violazione delle norme tributarie e di natura valutario finanziaria (attraverso esecuzione di attività di riciclaggio dei proventi del contrabbando e da altri delitti spesso riconducibili agli stessi flussi a rischio quali il reato di contraffazione).

Le verifiche sono state condotte comparando i dati riguardanti le quantità importate ai valori statistici relativi ai settori merceologici a rischio (abbigliamento, calzature, borse). Il contrasto alle sottofatturazioni, mediante controlli *a posteriori* che si sono tradotti in maggiori diritti accertati, ha determinato, negli anni, da una parte, la diminuzione delle quantità a rischio importate in Italia e, dall'altra, una maggiore entrata in termini di dazi e IVA riscossi (Tavola 24).

TAVOLA 24

AGENZIA DELLE DOGANE - ATTIVITÀ DI CONTRASTO AL FENOMENO DELLE
SOTTOFATTURAZIONI (SERIE STORICA – ANNI 2004-2011).

	Sezione A				Sezione B		
					Incremento dazi ed IVA derivanti dall'andamento dei valori dichiarati all'importazione su abbigliamento, calzature e borse importati dalla Cina		
	Quantità sequestrate		Maggiori diritti accertati* (dazi+IVA)	Sanzioni	Dazi (A)	IVA (B)	maggiori diritti (A+B)
	N.pezzi	Kg					
2004	17.861.973		100.000.000				
2005	17.666.722		1.950.819	1.624.752	28.677.614	59.830.915	88.508.529
2006	4.303.875		11.328.788	14.932.123	93.785.992	160.256.022	254.042.014
2007	25.859.527		21.152.762	43.173.311	156.461.734	251.718.800	408.180.534
2008	3.816.052		24.521.713	21.694.583	254.230.409	395.796.481	650.026.890
2009	1.164.813		22.892.171	25.064.334	260.165.940	355.130.383	615.296.323
2010	226.272	95.621	19.826.252	19.288.980	324.766.994	440.093.429	764.860.423
2011	211.639	641.613	25.581.255	28.250.666	333.316.880	562.620.534	895.937.414
Totale (escluso 2004)	53.248.900	737.234	127.253.760	154.028.749			
TOTALI 2008- 2011	5.418.776	737.234	92.821.391	94.298.563	1.172.480.223	1.753.640.827	2.926.121.050

*I Maggiori diritti sono stati calcolati considerando l'IVA e il dazio sull'incremento di valore medio al Kg dichiarato per ciascuna tipologia di merce rispetto al 2004.

Fonte: elaborazioni su dati dell'Agenzia delle Dogane.

Dall'analisi dell'attività di verifica attuata dall'Agenzia delle Dogane è possibile evidenziare i seguenti aspetti:

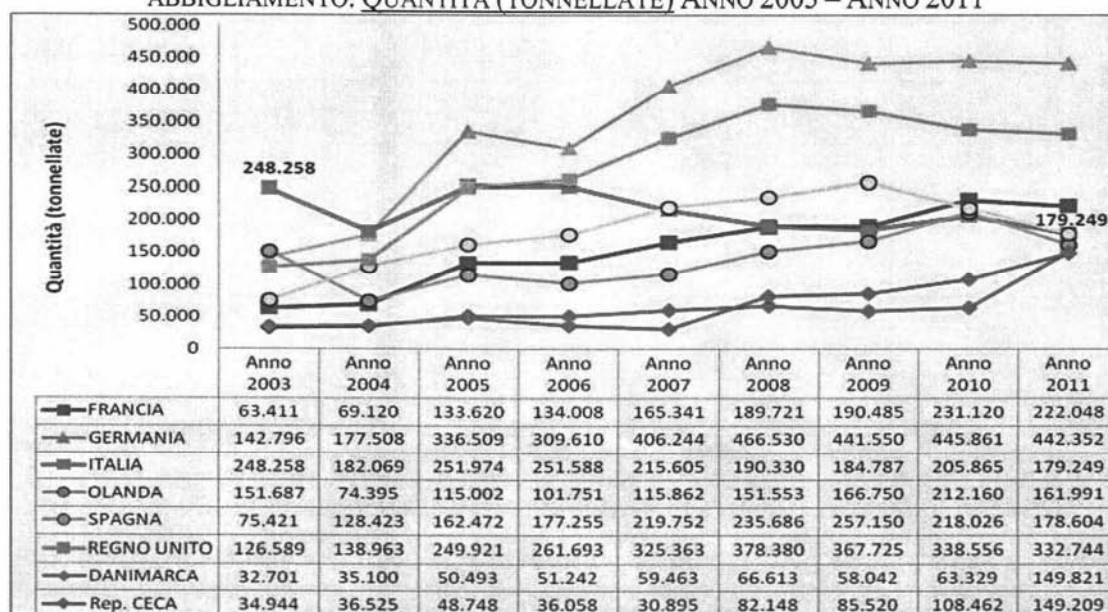
- una sostanziale riduzione, nel corso del periodo considerato, delle quantità sequestrate, ma una maggiore entrata in termini di maggiori diritti (dazi e Iva). Nel 2008 l'incremento dei dazi e dell'Iva, derivanti dall'aumento dei valori dichiarati all'importazione (abbigliamento, calzature e borse), provenienti dal mercato cinese (considerato, per tali settore, il mercato più importante) era di 650 milioni di euro. Nel 2011 ha raggiunto la cifra di 896 milioni, confermando un *trend* in continua ascesa;

- per il 2011, sono stati rilevati maggiori diritti accertati per 26 milioni di euro (a fronte di 3.660 casi accertati e 640 kg. di merce sequestrata), per un importo complessivo delle sanzioni comminate di euro 28.250.666. Con riferimento ai dati del 2010, tali maggiori diritti accertati hanno registrato un incremento del 29,0 per cento, mentre la variazione percentuale dei maggiori diritti calcolati sui valori incrementali di dazi e IVA, risulta pari al 17,1 per cento.

Risulta interessante evidenziare, in un contesto sempre più globalizzato che vede l'Europa presentarsi come mercato unico, le importazioni di origine cinese, nel settore dell'abbigliamento, con riferimento ai vari paesi europei.

Grafico 2

IMPORTAZIONI DI ORIGINE CINESE DEI PRINCIPALI PAESI UE - INDUMENTI ED ACCESSORI DI ABBIGLIAMENTO. QUANTITÀ (TONNELLATE) ANNO 2003 – ANNO 2011



Fonte: Agenzia delle Dogane.

Da questo primo grafico si rileva che l'Italia, che nel 2003 era il primo paese importatore di abbigliamento dalla Cina, ha man mano perso terreno, proprio mentre tale *import* in Unione Europea cresceva fino a raddoppiare; che il flusso in *import* si è diretto prima verso la Spagna e poi verso Germania e Regno Unito; che dal 2010-2011, Germania e Regno Unito, si sono stabilizzate e hanno iniziato a perdere quota Olanda e Spagna (dove negli ultimi anni i prezzi medi all'*import* si sono alzati) e sono cresciute in modo considerevole le importazioni in Danimarca e Repubblica Ceca (in seguito a valori imponibili medi all'*import* molto bassi).

Sulla base di quanto sopra evidenziato, anche in virtù dei dati forniti e del grafico proposto, si può sottolineare che nel periodo in cui l'attività di contrasto della «sottofatturazione» svolta dall'Agenzia è stata più forte, a fronte dell'aumento del valore medio imponibile dichiarato in Italia, si è verificata la diminuzione dei quantitativi importati in Italia. Nello stesso periodo sono aumentate le importazioni in Europa degli stessi prodotti dall'estremo oriente, in particolare dalla Cina e si è determinata una rilevante distorsione di traffici dall'Italia verso altri paesi dell'Unione Europea. Ciò è sicuramente dovuto, da un lato, a precise scelte elusive assunte da organizzazioni commerciali, che si sono orientate verso dogane ritenute meno sensibili al contrasto del fenomeno. Dall'altro, però, non va escluso il fatto che tali distorsioni possano essere certamente riconducibili anche a strategie portuali ed a investimenti logistici di diversa entità all'interno dei differenti paesi membri.

4.1.5. Andamento dell'attività di prevenzione e repressione dei fenomeni del contrabbando e delle contraffazioni da parte della Guardia di Finanza.

Gli esiti dell'attività di prevenzione e repressione dei fenomeni del contrabbando e delle contraffazioni svolta dalla Guardia di finanza sono analizzabili in merito alle aree tematiche delle accise, delle dogane e monopoli e delle contraffazioni e pirateria, con riferimento al triennio 2009-2011.

Per il comparto delle accise, sono stati considerati gli esiti delle attività ispettive svolte dall'amministrazione, tenendo conto delle verifiche e dei controlli eseguiti e dei risultati e delle investigazioni portati a termine.

Tavola 25

	2009	2010	2011
Interventi	4.766	4.403	4.250
Sequestri			
Prodotti energetici (migliaia di tonn)	4,1	8,6	1,9
bevande alcoliche	31.233	87.067	23.355
Consumo in frode			
Prodotti energetici (kg)	24.172.010	73.793.926	58.122.051
bevande alcoliche	1.481	72.551	66.168
Tributi evasi (in milioni di euro)	286	50	1.341

Fonte: Guardia di Finanza.

Nel settore delle dogane e dei monopoli l'amministrazione ha fornito i dati concernenti l'attività operativa svolta sempre nel triennio 2009-2011.

Nella tavola di seguito riportata, è possibile riscontrare che, pur a fronte di un numero inferiore di interventi, soggetti denunciati e violazioni riscontrate rispetto al 2010, nonché ad una diminuzione generalizzata dei principali generi sequestrati, l'ammontare dei tributi evasi è aumentato considerevolmente (da 48,7 milioni a 56,5, con un incremento del 16,2 per cento).

Tavola 26

Controlli doganali	Gen – Dic 2009	Gen – Dic 2010	Gen – Dic 2011
n. interventi con violazioni	4.314	4.646	3.625
n. soggetti denunciati	2.695	3.353	2.198
n. violazioni riscontrate	4.371	4.796	3.744
Principali generi sequestrati			
tabacchi lavorati esteri (kg)	298.440	248.768	240.105
tabacchi lavorati esteri contraffatti (kg)	37.173	62.361	38.509
altre merci (n.)	3.984.009	1.879.292	750.692
mezzi terrestri e navali sequestrati (n.)	434	405	547
tributi evasi (in milioni di euro)	56,4	48,7	56,6

Fonte: dati Guardia di Finanza

Anche per quanto concerne il settore delle contraffazioni e della pirateria, l'amministrazione ha riferito sugli esiti dell'attività di contrasto attuata, con riferimento a quei fenomeni illeciti a carattere «trasversale», connessi e complementari ad altre forme di illegalità economico-finanziarie attuate nel mercato (evasione fiscale, riciclaggio e reimpiego dei proventi illeciti, lavoro nero ed irregolare).

I dati riepilogati nella tabella successiva evidenziano una continua riduzione di tutti gli indicatori: degli interventi (diminuiti di quasi 3.000 unità nel triennio), delle persone segnalate all'Autorità Giudiziaria (-4.268) e dei sequestri (calati di circa 7.400 mila).

Tavola 27

	2009	2010	2011
Interventi	16.211	14.863	13.265
Persone segnalate all'A.G.	15.466	13.234	11.198
Sequestri	112.806.145	110.666.869	105.420.905

Fonte: dati Guardia di Finanza

4.1.6. Le entrate derivanti dalle sanzioni tributarie amministrative

Nella Tavola che segue sono riepilogate le entrate imputate ai capitoli 3312 e 3313, concernenti rispettivamente le sanzioni in materia di imposte dirette e indirette nel triennio 2009-2011.

TAVOLA 28

SANZIONI RELATIVE ALLE IMPOSTE DIRETTE E INDIRETTE (CAPITOLI 3312 E 3313)
(in milioni di euro)

	2009	2010	2011
Riscosso Competenza	1.006	1.214	1.317
Riscosso Residui (lordo da versare)	763	867	900
Riscosso Totale	1.769	2.081	2.217

Fonte: elaborazione su dati S.i.RGS - Corte dei conti

Dall'analisi dei dati emerge un ulteriore aumento del 6,54 per cento nel 2011, dopo l'incremento del 17,64 per cento che si era registrato nel 2010 rispetto all'anno precedente. A tale risultato hanno contribuito soprattutto le entrate di competenza, cresciute dell'8,48 per cento nel 2011 (rispetto al 20,68 per cento nel 2010).

Tali risultati sembrano essere stati determinati da molteplici fattori quali la maggiore proficuità dei controlli sostanziali e, soprattutto, l'accelerazione dei controlli di liquidazione automatizzata concernenti le dichiarazioni ai fini delle imposte sui redditi e IVA. Con ogni probabilità una parte significativa dell'incremento può essere correlata all'accresciuta tendenza a non versare le imposte dovute, per poi avvalersi delle generose riduzioni delle sanzioni previste dalla normativa negli ultimi anni.

In proposito per brevità si ricordano soltanto i più recenti interventi legislativi adottati, relativi alla definizione straordinaria delle "liti minori" (prevista dall'art. 39, comma 12, del DL. n.98 del 2011 come modificato dal DL n. 216 del 2012), che ha comportato la rinuncia all'applicazione delle sanzioni amministrative, e l'introduzione a regime dell'istituto della mediazione fiscale (art. 39, comma 9, del DL. n. 98 del 2011), che comporta l'abbattimento al 40 per cento delle sanzioni anche in caso di conferma dell'atto oggetto di istanza di mediazione.

Peraltro verso, l'indebolimento del sistema sanzionatorio è stato attenuato dal legislatore con la legge n. 220 del 2010 che, con effetti che si manifestano a decorrere dal 2011, ha innalzato anche le sanzioni applicabili in caso di ravvedimento. Il DL n. 98/2011 ha inoltre affiancato, al richiamato istituto, quello del cd. *mini ravvedimento* (cfr. articolo 23, comma 31), che consente al contribuente, in caso di pagamento tardivo effettuato entro i quattordici giorni successivi alla scadenza, di versare una sanzione dello 0,2 per cento per ogni giorno di ritardo, fino ad un massimo del 2,8 per cento.

Alla luce di ciò va richiamata l'attenzione sulle strategie sanzionatorie che non dovrebbero trascurare la circostanza che il sistema tributario in vigore continua ad essere basato essenzialmente sull'osservanza spontanea degli obblighi tributari e sulla

conseguente necessaria incisività delle sanzioni concretamente applicate in caso di inadempimento.

4.2. Risultati del contenzioso

Sul piano generale, la sistematica attività di monitoraggio e di indagine sull'evoluzione e sui risultati del contenzioso tributario, che la Corte svolge istituzionalmente nell'ambito delle funzioni di controllo sulle amministrazioni che sono parte nel processo tributario, fa emergere alcuni aspetti che è utile segnalare.

La Direzione della giustizia tributaria del Dipartimento delle finanze nel mese di novembre 2011 ha presentato la relazione di monitoraggio sullo stato del contenzioso tributario e sull'attività delle commissioni tributarie aggiornata all'anno 2010.

Ulteriori dati di aggiornamento al 31 dicembre 2011 sono stati forniti dal Dipartimento delle finanze e dalle Agenzie fiscali. Il carico pendente totale al 31 dicembre 2011 delle tre Agenzie (Entrate, Territorio e Dogane), enti locali ed altri enti in I, II grado, sezioni regionali CTC e Cassazione risulta in lieve flessione, rispetto al 31 dicembre 2010: da n.917.859³³ ricorsi pendenti a n.871.128.

Occorre premettere che il Dipartimento delle Finanze e le Agenzie fiscali acquisiscono i dati del contenzioso tributario da banche dati differenti, costruite in base alle esigenze e prospettive della propria struttura. Fra i vari motivi di discrasia si evidenzia la rilevazione dei ricorsi da parte del Dipartimento, che avviene nel momento del deposito presso le Commissioni, mentre le Agenzie conteggiano i ricorsi in base alla data della loro notifica. Tale sfasamento temporale origina una differenza nei volumi rilevati da ciascuna amministrazione.

Anche con riferimento ai dati riguardanti le sentenze emesse, lo scostamento deriva da una differente prospettiva con la quale si effettua la rilevazione statistica: per il Dipartimento il ricorso si considera definito con il deposito della sentenza; mentre per le Agenzie fiscali, in alcuni casi, questo avviene con il suo passaggio in giudicato.

In considerazione di ciò, sono di seguito analizzati i dati forniti dal Dipartimento delle Finanze, evidenziando gli eventuali scostamenti con i dati delle Agenzie, non tanto sugli aspetti quantitativi, differenti per i motivi sopra specificati, quanto sul trend nel quadriennio considerato.

³³ Nella relazione di monitoraggio sullo stato del contenzioso tributario e sull'attività delle Commissioni tributarie-anno 2010 a cura del Dipartimento delle finanze Direzione giustizia tributaria, Novembre 2011, il totale del carico pendente risulta 920.811.

Tavola 29

**SERIE STORICA DEI RICORSI DI I GRADO PRESENTATE
PRESSO LE COMMISSIONI TRIBUTARIE**

	2008	2009	2010	2011
Ricorsi pervenuti	158.699	192.199	190.806	166.285
Ricorsi in carico al 31/12	350.057	367.912	378.879	383.835
Totale sentenze	143.299	143.913	152.111	135.605
Totale vittorie	67.358	65.362	68.677	60.849
Totale soccombenze	58.305	59.830	63.089	56.221

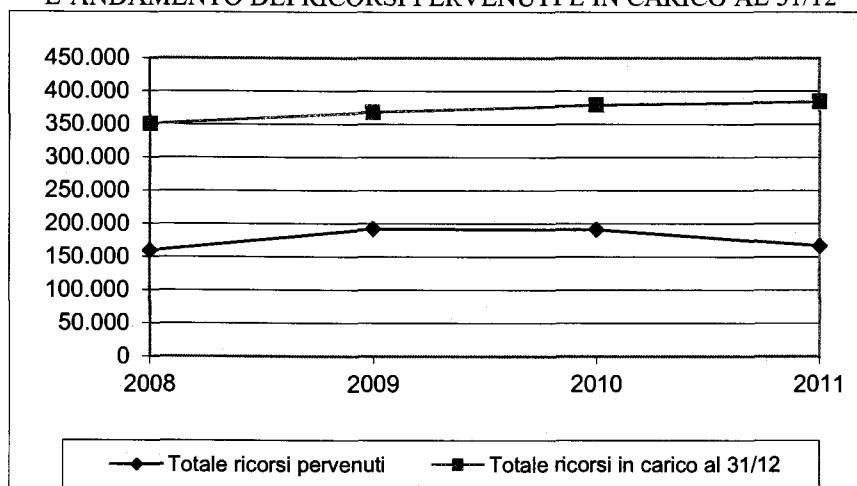
Fonte: Dipartimento finanze

Nel 2011 il numero complessivo (Agenzia delle Entrate, Agenzia del Territorio e Agenzia delle Dogane) dei ricorsi di I grado presentati ciascun anno presso le Commissioni tributarie ha subito una flessione rispetto all'anno precedente del 12,9 per cento (da 190.806 a 166.285).

Le sentenze emesse sono diminuite di quasi l'11,0 per cento (passando da 152.111 a 135.605) rispetto al 2010. Continuando ad essere il flusso dei nuovi ricorsi sempre superiore al numero delle decisioni, come è possibile riscontrare nei quattro anni presi in considerazione, si continua a manifestare un ulteriore aumento del carico pendente che nell'ultimo anno è aumentato dell'1,3 per cento, raggiungendo la cifra di circa 384.000 (grafico 3).

Grafico 3

L'ANDAMENTO DEI RICORSI PERVENUTI E IN CARICO AL 31/12



Analizzando il dato concernente i ricorsi di I grado pervenuti alle Commissioni Tributarie con riferimento all'ente convenuto in giudizio, si riscontra che il 96,0 per cento (equivalente in valore assoluto a 158.993) riguardano l'Agenzia delle Entrate, circa 5.186 l'Agenzia del Territorio e 2.106 l'Agenzia delle Dogane.

Differenziato risulta l'andamento sia dei ricorsi pervenuti che del carico pendente al 31/12 di ciascun anno considerato.

Infatti, per l'Agenzia delle Entrate si rileva una diminuzione dei ricorsi pervenuti, ma un aumento del carico pendente, in controtendenza rispetto alle altre due Agenzie per le quali si rileva, invece, una flessione sia dei nuovi ricorsi che dei carichi pendenti.

Nel dettaglio, per l'Agenzia delle Entrate (Tavola 30) rispetto all'anno precedente, si riscontra una diminuzione di circa 21.000 ricorsi con un valore di poco superiore a quello del 2008, in contro tendenza rispetto agli ultimi due anni in cui i ricorsi avevano superato le 180.000 unità.

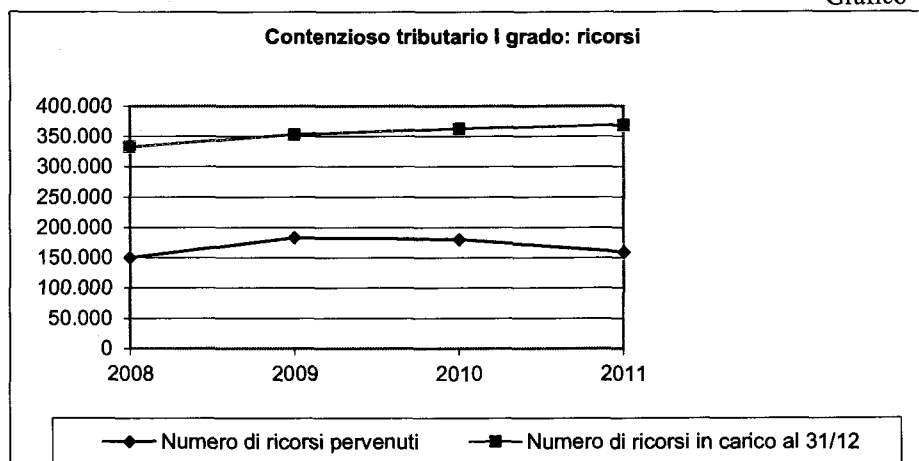
Il carico pendente permane in crescita, attestandosi a fine 2012 su un valore di 368.000 unità con un incremento dell'1,6 per cento.

Tavola 30

AGENZIA ENTRATE				
	2008	2009	2010	2011
Ricorsi pervenuti	150.090	183.260	180.230	158.993
Ricorsi in carico al 31/12/2011	332.259	352.737	362.059	368.070

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Grafico 4



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento finanze.

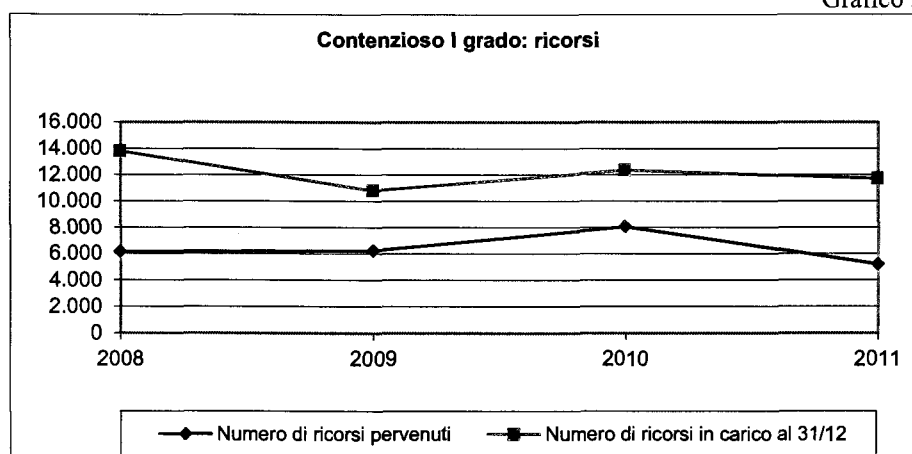
Sul fronte dell'Agenzia del Territorio, come si evince dalla tavola e dal grafico sotto riportati, sempre con riferimento ai ricorsi di I grado, si riscontra una diminuzione sia del carico pendente che dei nuovi ricorsi, anche se con decrementi differenziati (rispettivamente del 5,7 per cento e del 36,6 per cento).

Tavola 31

AGENZIA DEL TERRITORIO				
	2008	2009	2010	2011
Ricorsi pervenuti	6.124	6.224	8.049	5.186
Ricorsi in carico al 31/12/2011	13.766	10.792	12.338	11.694

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia del territorio

Grafico 5



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento finanze.

Per quanto riguarda l'Agenzia delle Dogane, si rileva una diminuzione sia dei nuovi ricorsi che del carico pendente al 31/12/2011, con i primi che confermano il trend decrescente già mostrato l'anno precedente; con i secondi che, dopo due anni di crescita, invertono, invece, la tendenza (- 9,2 per cento). Le informazioni pervenute dall'Agenzia mostrano, invece, un aumento del carico totale al 31/12/2011.

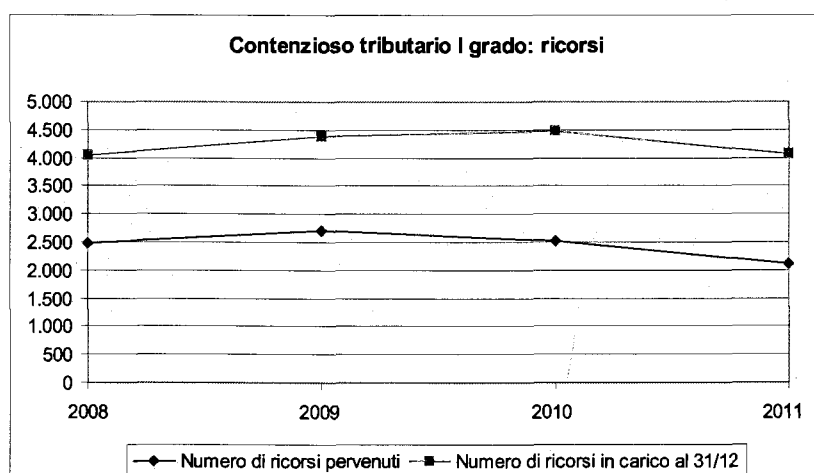
Tavola 32

AGENZIA DELLE DOGANE

	2008	2009	2010	2011
Ricorsi pervenuti	2.485	2.715	2.527	2.106
Ricorsi in carico al 31/12/2011	4.032	4.383	4.482	4.071

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle dogane

Grafico 6



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento finanze.

Relativamente agli esiti delle vertenze, considerando il dato complessivo delle tre Agenzie fiscali, si rileva sul piano numerico che nel 45,0 per cento dei casi ha visto prevalere le amministrazioni, nel 41,5 per cento hanno prevalso i ricorrenti. Il complemento a cento riguarda la percentuale di sentenze per le quali si è avuta una

vittoria parziale che, non avendo a disposizione informazioni aggiuntive, si è cautelativamente preferito mantenere come casistica a parte.

Si evidenzia, nell'arco del periodo considerato, una diminuzione della percentuale di sentenze favorevoli che sono passate dal 47,0 per cento del 2008 al 44,9 per cento dell'ultimo anno, essendo, altresì, aumentata di quasi un punto la percentuale delle soccombenze.

Tavola 33

ESITI DEI GIUDIZI PER IL TOTALE DELLE AGENZIE				
	2008	2009	2010	2011
Incidenza vittorie sul totale sentenze	47,0%	45,4%	45,1%	44,9%
Incidenza soccombenze su totale sentenze	40,7%	41,6%	41,5%	41,5%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento finanze.

L'analisi per la singola amministrazione evidenzia per l'Agenzia delle Entrate una situazione sostanzialmente analoga a quella generale, poiché circa il 95,0 per cento dei ricorsi è presentato presso la suddetta amministrazione.

Differenti considerazioni possono essere rilevate per le altre due Agenzie: nel caso dell'Agenzia del Territorio, nel 49,0 per cento dei casi prevale l'Amministrazione, nel 38,0 per cento dei casi il ricorrente; nel caso dell'Agenzia delle Dogane, invece, si rileva un esito favorevole nel 61,0 per cento delle vertenze svolte, contro un esito sfavorevole del 32,0 per cento.

In termini di esiti finanziari, va innanzitutto precisato che i dati forniti dal Dipartimento delle Finanze, con riguardo alle tre Agenzie fiscali, si riferiscono al solo anno 2011, in quanto la relativa informazione è iniziata ad essere acquisita al sistema informativo delle Commissioni tributarie (SICOT), in modo sistematico, a partire da tale anno.

Per l'Agenzia delle Entrate (Tavola 34) si rileva, in corrispondenza degli esiti positivi, un ammontare complessivo di quasi 3,8 miliardi di euro, di cui 2,8 miliardi derivanti dal contenzioso di I grado e 997 milioni dal II grado di giudizio.

Il valore complessivo delle controversie è pari a 9,4 miliardi, cosicché la quota di sentenze con esito positivo è del 40,0 per cento (37,3 per cento relativo al I grado di giudizio e 50,4 per cento al II grado), mentre la quota di soccombenze è del 46,0 per cento: per il 47,0 per cento riferibile al I grado di giudizio e per il 39,0 per cento di competenza del giudizio di appello.

Dall'analisi dei dati nel loro complesso, emerge che l'amministrazione considerata risulta maggiormente vittoriosa nel II grado di giudizio.

Per quanto concerne il I grado di giudizio, l'importo medio della controversia risoltasi positivamente è pari a poco più di 48 mila euro, mentre l'importo medio delle soccombenze è di poco superiore ai 65 mila euro.

Tavola 34

ESITI FINANZIARI 2011 - AGENZIA ENTRATE

Importi in milioni	I grado	II grado
Vittorie	2.767,37	997,15
Soccombenze	3.513,70	777,41
Totale (*)	7.426,43	1.978,52
(*) : comprende le vittorie parziali		
Incidenza sul totale	I grado	II grado
Vittorie	37,3%	50,4%
Soccombenze	47,3%	39,3%
Totale (*)	84,6%	89,7%
(*) : comprende le vittorie parziali		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento finanze.

La medesima analisi rivolta all'Agenzia del Territorio mostra esiti finanziari positivi per circa 12 milioni di euro, con un importo medio della controversia di I grado pari a 5.500 euro; con riguardo alle ipotesi di soccombenza, l'ammontare totale (I e II grado) di 25 milioni di euro (66,0 per cento totale), con un importo medio di euro 13.600.

L'Agenzia del Territorio, pertanto, appare in una situazione di soccombenza in entrambi i gradi di giudizio: nel I grado, infatti, una sentenza su tre ha esito positivo, nel II grado una su quattro.

Tavola 35

ESITI FINANZIARI 2011 - AGENZIA DEL TERRITORIO

Importi in milioni	I grado	II grado
Vittorie	11,46	0,78
Soccombenze	22,08	2,87
Totale (*)	34,08	3,80
(*) : comprende le vittorie parziali		
Incidenza sul totale	I grado	II grado
Vittorie	33,6%	20,6%
Soccombenze	64,8%	75,6%
Totale (*)	98,4%	96,2%
(*) : comprende le vittorie parziali		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento finanze.

Come si evince dalla Tavola 8 riportata di seguito, sul fronte Agenzia delle Dogane, si riscontrano esiti finanziari positivi per circa 67 milioni di euro ed esiti negativi per circa 72 milioni di euro. Nonostante la percentuale di ricorsi vinti sia quasi uguale a quella dei ricorsi persi, va detto che l'importo medio dei primi, sempre con riferimento al I grado di giudizio, è significativamente più basso dell'importo medio dei secondi (36.034 vs 82.864).

Tavola 36

ESITI FINANZIARI 2011 - AGENZIA DELLE DOGANE

Importi in milioni	I grado	II grado
Vittorie	50,41	16,77
Soccombenze	60,24	12,48
Totale (*)	113,60	56,34
(*) : comprende le vittorie parziali		
Incidenza sul totale	I grado	II grado
Vittorie	44,4%	29,8%
Soccombenze	53,0%	22,1%
Totale (*)	97,4%	51,9%
(*) : comprende le vittorie parziali		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento finanze.

I dati relativi al contenzioso tributario, rilevati dal Rapporto Trimestrale del MEF per il periodo da gennaio a marzo 2012, indicano che il numero dei ricorsi presentati è superiore al numero delle sentenze emesse in entrambi i gradi di giudizio, a conferma di quanto evidenziato finora, con un incremento della giacenza, rispetto all'inizio dell'anno, dell'1,3 per cento nelle CTP e dello 0,3 per cento nelle CTR. Diminuisce, nel 2012, il flusso dei ricorsi presentati, ma diminuisce anche, rispetto al 2011, il flusso dei ricorsi definiti. Il valore complessivo delle controversie di I grado ammonta a circa 8 miliardi di euro e a circa 3,6 miliardi di euro le vertenze di II grado.

Riguardo agli esiti dei ricorsi in entrambi i gradi di giudizio, si rileva una percentuale di sentenze favorevoli superiore alla percentuale di quelle sfavorevoli, risultando una più alta percentuale di esiti positivi nelle cause che vedono coinvolta l'Agenzia delle Dogane, mentre la più alta percentuale di sentenze favorevoli al contribuente si registra nei ricorsi che coinvolgono l'Agenzia del Territorio.

Presumibilmente l'incremento del carico pendente in I grado è causato da un numero di ricorsi pervenuti superiore a quello dei ricorsi definiti con sentenza. Occorre, quindi, comunque, verificare attentamente quanto una scarsa produttività locale o settoriale possa condizionare la valutazione complessiva delle performance ed esaminare la sensibile differenziazione territoriale, anche relativa alle cause del contenzioso, delle situazioni in essere.

Gli strumenti di correzione degli errori e di definizione bonaria dei rilievi mossi dall'amministrazione quali il ravvedimento operoso, l'accertamento con adesione, l'acquiescenza con riduzione delle sanzioni, nonché un uso più ampio dell'autotutela da parte dell'amministrazione finanziaria, hanno certamente contribuito in modo decisivo al contenimento delle controversie nell'ultimo decennio.

Gli istituti del reclamo e della mediazione fiscale obbligatoria nel processo tributario sono le novità previste nell'articolo 39, comma 9, del D.L. 6 luglio 2011 n. 98, che inserisce nel corpo normativo del D.lgs. 546/1992, riguardante il contenzioso tributario, il nuovo articolo 17-bis, rubricato «Il reclamo e la mediazione». Detti istituti hanno lo scopo di deflazionare³⁴ il contenzioso tributario, evitando di interessare il giudizio delle Commissioni tributarie. Il testo letterale della norma indica che l'istituto della mediazione è applicabile solo agli atti emessi dall'Agenzia delle entrate.

³⁴ In caso di mancata conclusione positiva della mediazione, la norma considera iniziata l'azione giudiziaria, che si intende già esercitata, richiedendo al contribuente, per l'attivazione del contenzioso, esclusivamente l'ordinario onere della costituzione in giudizio innanzi alla Commissione tributaria provinciale.

Il nuovo istituto, per le vertenze fino a ventimila euro d'imposta, in vigore dal primo aprile scorso, suscita perplessità sia in ordine al soggetto che è chiamato a svolgere tale funzione – la stessa Agenzia dalla quale promana l'atto d'imposizione – sia per la natura dell'intervento – in gran parte surrogatorio di un corretto e tempestivo esercizio dell'autotutela amministrativa – sia per la ingiustificata riduzione³⁵ delle sanzioni in caso di intervenuto accordo di mediazione, che si aggiunge alle altre ipotesi di abbattimento delle sanzioni previste nella fase amministrativa precedente (adesione all'accertamento, acquiescenza, definizione bonaria delle comunicazioni di irregolarità, ecc.). Un ulteriore profilo da attenzionare è quello relativo alla limitazione della responsabilità dei funzionari alla sola ipotesi di dolo, con ciò risultando sottratte ad ogni forma di sanzione esterna condotte connotate da colpa grave³⁶.

Al riguardo può essere indicativo il dato esposto nel monitoraggio trimestrale diffuso dal MEF, in cui si pone in luce che nel trimestre gennaio-marzo 2012, nel primo grado di giudizio i ricorsi sono attivati per valori mediamente inferiori agli appelli. Infatti, presso le CTP i ricorsi per valori entro i 20.000 euro rappresentano il 76,1 per cento, mentre il 44,0 per cento risultano essere inferiori a 2.582,28 euro. Nel secondo grado, invece, i ricorsi presentati per valori entro i 20.000 euro sono il 55,4 del totale, mentre quelli di valore inferiore a 2.582,28 euro costituiscono il 27,0 per cento del totale.

Non sono valutabili ancora gli effetti dell'ultima possibilità di definizione agevolata delle liti di importo fino a ventimila euro (in termini di sola imposta) i cui termini sono scaduti il 2 aprile scorso. Essi saranno certamente significativi sul piano della riduzione delle vertenze, anche se, non si può non rilevarlo, si è trattato dell'ennesima "rottamazione" di gran parte dell'azione di accertamento svolta negli ultimi anni.

Come già si è accennato, forte è stato l'impatto che sulla domanda di giurisdizione ha avuto l'introduzione e l'applicazione su larga scala sia dei vari istituti deflativi (accertamento con adesione, ravvedimento operoso, autotutela, ecc.), sia dei condoni. Ed è evidente l'effetto deflativo diretto che questi istituti hanno avuto e continuano ad avere sulla riduzione del numero dei ricorsi.

4.3. Azione e risultati dell'induzione all'adeguamento spontaneo

Lo schema di disegno di legge delega per la revisione del sistema fiscale recentemente varato dal Consiglio dei ministri, ma non ancora trasmesso al Parlamento, prevede, fra l'altro, la "*definizione di una metodologia di rilevazione dell'evasione*", per il calcolo e la pubblicazione annuale dei risultati, nonché "*l'obbligo di redigere un rapporto annuale, all'interno della procedura di bilancio, sulla strategia seguita e sui risultati conseguiti sul fronte delle misure di contrasto all'evasione*".

Si tratta di esigenze ampiamente condivise e che si calano in una realtà in cui si intrecciano elementi contrastanti.

³⁵ A seguito dell'accordo di mediazione, compete il beneficio della riduzione delle sanzioni al quaranta per cento e non, invece, la più elevata riduzione spettante, ad esempio, a seguito di acquiescenza all'accertamento.

³⁶ DL 78/2010 art.29 comma 7. All'articolo 319-bis del codice penale, dopo le parole: «alla quale il pubblico ufficiale appartiene» sono aggiunte le seguenti: «nonché il pagamento o il rimborso di tributi». Con riguardo alle valutazioni di diritto e di fatto operate ai fini della definizione del contesto mediante gli istituti previsti dall'articolo 182-ter del Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, dal decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, e dall'articolo 48 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, la responsabilità di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata alle ipotesi di dolo.

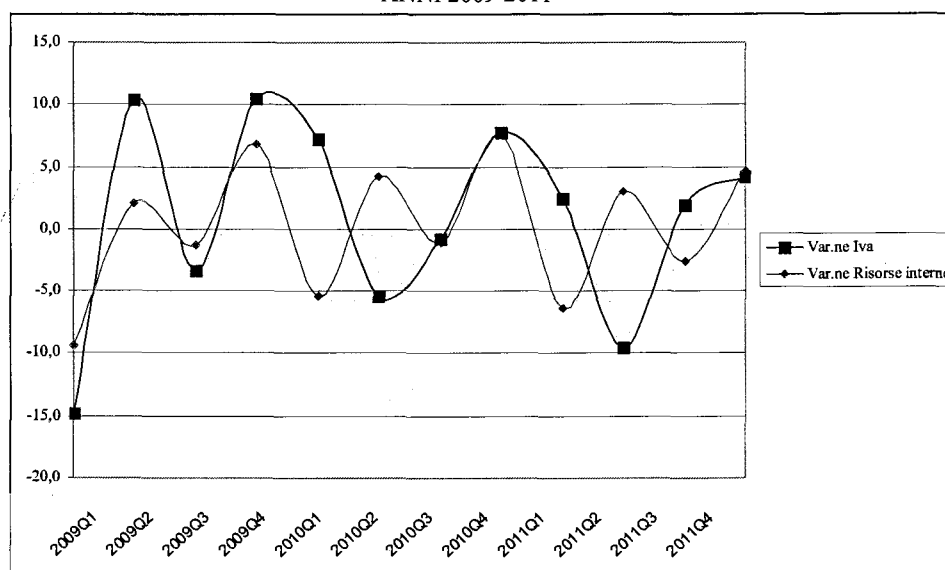
La Corte ha più volte evidenziato come i risultati dell'attività di contrasto all'evasione non debba essere letta solo in termini di esiti finanziari dell'attività di controllo, ma anche e soprattutto in termini di aumentato grado di adempimento spontaneo (*compliance*). Si tratta, tuttavia, di una rendicontazione molto più difficile. Tuttora limitate, infatti, sono le stesse conoscenze ed elaborazioni metodologiche in proposito, a parte i significativi progressi che si sono registrati negli ultimi anni nella definizione dei contorni del fenomeno. Di recente, una Commissione istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha stimato l'incidenza dell'economia sommersa nel 2008 nel 17,5 per cento del Pil (ossia 275 miliardi). Stime dell'Agenzia delle Entrate, richiamate dalla Corte nel Rapporto di coordinamento della finanza pubblica, quantificano il tasso d'evasione dell'IVA nel 29,3 per cento e quello dell'IRAP nel 19,4 per cento, cifrando in oltre 46 miliardi l'anno il vuoto di gettito registrato da queste due sole imposte.

Molto più limitati sono stati i miglioramenti registrati nel consuntivare i risultati dell'azione di contrasto, sia sul piano della conoscenza dei risultati conseguiti attraverso la legislazione, sia in termini di misurazione degli effetti dell'azione svolta per favorire il consolidamento di comportamenti di massa più corretti.

Analisi svolte dalla Corte sull'elasticità del gettito IVA rispetto alle risorse interne (cfr. grafici 7 e 8), assunta come indicatore di variazione della misura dell'adempimento spontaneo dei contribuenti, sembrano evidenziare, per il 2011, un grado di *compliance* che, dopo una forte caduta nei primi due trimestri dell'anno, mostra un consistente recupero negli ultimi due. Andamenti sostanzialmente analoghi, ancorché amplificati, si registrano per la media dell'UE e dell'Eurozona negli ultimi due trimestri dell'anno, mentre nei primi due il fenomeno di riduzione della *compliance* sembra interessare solo i contribuenti italiani (nel secondo anche quelli dell'Eurozona).

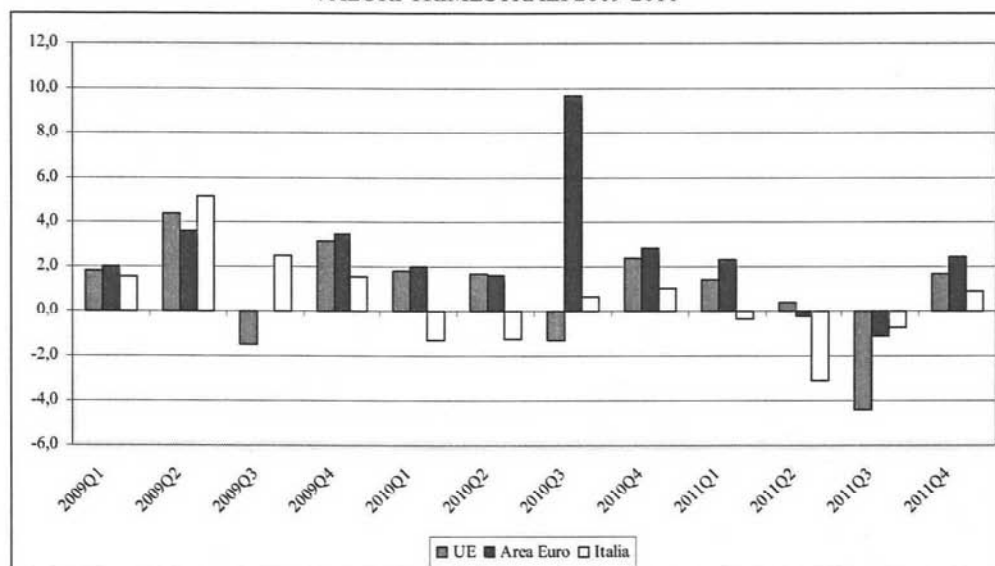
Grafico 7

TASSO TRIMESTRALE DI VARIAZIONE DEL GETTITO IVA E DELLE RISORSE INTERNE:
ANNI 2009-2011



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat – Quarterly National Accounts

Grafico 8

ELASTICITÀ DEL GETTITO IVA RISPETTO ALLE RISORSE INTERNE:
VALORI TRIMESTRALI 2009-2011

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati Eurostat – Quarterly National Accounts

Molto più limitati, invece, sono stati i miglioramenti registrati nel consuntivare i risultati dell'azione di contrasto.

Un primo limite ha riguardato la conoscenza dei risultati conseguiti manovrando in senso anti evasione la leva fiscale. Come si è avuto modo di sottolineare, gli approfondimenti operati sulla manovra 2011 hanno consentito di evidenziare che, a distanza di anni, non è dato conoscere i risultati *ex post* di un elevato numero di misure intestate alla lotta all'evasione con un gettito previsto pari a quasi 10 miliardi. Si tratta di un limite conoscitivo che espone la gestione della politica fiscale ad almeno due criticità: l'incertezza in ordine all'effettivo conseguimento di risorse iscritte a bilancio e l'impossibilità (per il *policy maker* e per l'Amministrazione) di valutare l'efficacia delle misure adottate e di provvedere agli eventuali aggiustamenti.

Un secondo e certamente non meno importante limite riguarda la capacità di misurare l'azione e i risultati di un impegno idoneo a favorire il consolidamento di comportamenti di massa più corretti. Si tratta di un limite che non sempre viene percepito; soprattutto quando si tende a ridurre i risultati della lotta all'evasione ai frutti di un'attività di repressione condotta con i controlli. In questi casi si incorre in un duplice errore: da un lato si enfatizzano i risultati dell'attività di controllo identificandoli con le riscossioni registrate da Equitalia (che, come è noto, ricomprendono anche partite non erariali e voci non classificabili correttamente come recupero di evasione); dall'altro, si sottovalutano i frutti di un'azione di contrasto che si concretizza nell'induzione alla *tax compliance*.

Si tratta nell'insieme, di limiti incomprensibili. In primo luogo perché la conoscenza dell'evasione e degli effetti dell'azione di contrasto dovrebbe rappresentare l'inevitabile presupposto di un'ordinaria e fisiologica gestione del sistema tributario, indipendentemente dai traguardi conoscitivi fissati dal legislatore. In secondo luogo perché una previsione normativa in materia c'era già, prima ancora di quanto potrebbe emergere dall'attuazione del ricordato schema di ddl per la revisione del sistema tributario.

Risale infatti al 1999 (legge 133) la puntuale individuazione di una metodologia diretta ad individuare i risultati della lotta all'evasione, tenendo conto sia dei frutti diretti dell'attività di controllo sia dell'evoluzione della *tax compliance*, spiegata come il maggior gettito "residuo", al netto delle variazioni riconducibili a novità normative o a mutamenti del quadro macroeconomico, rispetto a quanto originariamente previsto. Una metodologia che si è cercato di applicare solo in occasione della prima "Relazione sui risultati della lotta all'evasione" presentata al Parlamento nel 2009.

E, appunto, l'obbligo di rendicontare annualmente sugli esiti della lotta all'evasione è in vigore da tempo (introdotto dalla legge finanziaria per il 2007). Ma la prescrizione del legislatore ha avuto un seguito decisamente inferiore alle attese. Tanto che l'ultima rendicontazione (la terza) risale al febbraio 2011 e si configura come una tardiva riproposizione dei risultati 2009 dell'attività dell'Agenzia delle entrate (diffusi dalla stessa Agenzia un anno prima); ciò che ha contribuito ad accreditare la tesi che gli esiti della lotta all'evasione si misurino solo consuntivando l'attività di controllo. Una tesi, questa, che sembra dover trovare conferma anche in occasione della prossima rendicontazione, il cui slittamento è motivato dal MEF con la "*necessità di acquisire i risultati definitivi dell'attività svolta dalle Agenzie*".

5. Principali criticità emerse

Dall'analisi dei dati comunicati dall'Agenzia Entrate emergono alcune rilevanti criticità del sistema. In particolare con riguardo ai controlli di liquidazione automatizzata, ai controlli documentali, alle compensazioni ed ai rimborsi, alle rateazioni dei crediti d'imposta, all'impatto degli accordi di ristrutturazione del debito (art. 182-bis *Legge fallimentare* – Regio decreto 267/1942) e delle transazioni fiscali (art. 182-ter *Legge fallimentare*), ed infine alla problematica delle rate del condono tributario non versate. Le suddette circostanze, nel 2011, hanno inciso sui risultati conseguiti relativamente all'IRPEF e all'IVA.

5.1. Controlli da liquidazione automatizzata

Il fenomeno degli omessi e ritardati pagamenti d'imposta nei settori dell'imposizione sul reddito e dell'IVA continua a presentare un'abnorme rilevanza nella gestione del sistema tributario. Dai dati trasmessi dall'Agenzia delle entrate concernenti il controllo automatizzato delle dichiarazioni effettuato ai sensi degli artt. 36-bis del d.P.R. n. 600/1973 e 54-bis del d.P.R. n. 633/1972, emerge un aumento, nel triennio, delle relative entrate complessive (+2,08 miliardi corrispondenti a +19 per cento), al netto della tassazione separata. Il rapporto percentuale risulta però piuttosto stabile nel triennio ed indica che la solo metà di tali entrate, nell'anno, deriva da versamento diretto³⁷, ma fa registrare, comunque, una lieve inversione di tendenza a favore dei versamenti diretti. Tutto ciò, se da un lato dimostra una crescente azione di recupero svolta dalla stessa Amministrazione, dall'altro appare il sintomo preoccupante di una crescente tendenza ad omettere i versamenti spontanei dei tributi emergenti dalle dichiarazioni.

A questo riguardo, in mancanza di un dato preciso sull'ammontare delle somme lorde richieste in pagamento a seguito dei predetti controlli automatizzati, si deve rilevare come il numero di comunicazioni di irregolarità emesse annualmente si

³⁷ Le comunicazioni di irregolarità emesse sono aumentate, nel 2011 sono n. 8.402.587 ma solo il 41 per cento circa delle predette comunicazioni ha portato a versamenti diretti da parte del contribuente.

mantenga particolarmente elevato nel triennio, passando da 7,5 milioni di atti nel 2009 a 8,4 milioni nel 2011 (+12 per cento).

Occorre considerare, quale ulteriore elemento di criticità, il relevantissimo numero di comunicazioni di irregolarità annullate in tutto o in parte in autotutela, che nel 2011 ha raggiunto 1,434 milioni di atti (+16,20 per cento rispetto ai 1,234 milioni di atti del 2009, con una incidenza del 17 per cento sul totale delle comunicazioni di irregolarità emesse nell'anno). Solamente a meno della metà delle comunicazioni non annullate è seguito un versamento diretto. Tutto ciò sembra riflettere le difficoltà in cui si trovano ad operare i contribuenti e la stessa amministrazione, stretti tra un sistema di regole particolarmente complesso ed ormai difficilmente governabile.

Tavola 37

ENTRATE DA "LIQUIDAZIONE AUTOMATIZZATA"
IMPOSTE DIRETTE E IVA (ART. 36-BIS E 54-BIS)(*)

(in milioni di euro)

		2009	2010	2011
Totale		3.438	4.635	5.516
<i>di cui:</i>	<i>versamenti diretti</i>	1.391	2.054	2.548
	<i>% su totale</i>	40%	44%	46%
	<i>Ruoli</i>	2.047	2.581	2.968
	<i>% su totale</i>	60%	56%	54%

(*) escluse le imposte da redditi a tassazione separata

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

5.2. Controlli documentali

Anche le entrate da controlli documentali eseguiti ai sensi dell'art. 36-ter del d.P.R. n. 600 del 1973 sono in crescita nel 2011 rispetto ai due esercizi precedenti (+118 milioni di euro, corrispondenti a +42 per cento). In questo caso l'incremento è essenzialmente derivato dai versamenti diretti (+113 milioni di euro, corrispondenti a +55,12 per cento che anche nel 2011 costituiscono circa l'80 per cento dell'entrata complessiva derivante da tale attività).

Va, peraltro, segnalato il costante incremento numerico dei controlli effettuati ex 36 ter, che hanno superato il milione nel 2011 (erano stati poco più di settecentomila nel 2009, facendo registrare un incremento del 42,54 per cento nel triennio). A tale incremento dei controlli di tale specie sembra corrispondere un notevole incremento delle richieste di pagamento nelle ultime annualità d'imposta trattate: 718.201 richieste di pagamento per il periodo d'imposta 2008 contro 474.471 per il periodo d'imposta 2006 (+51,37 per cento). Anche tale incremento, come già quello dei controlli di liquidazione automatizzata, se da una parte conferma la maggiore capacità dell'amministrazione di individuare irregolarità ed errori, dall'altro dimostra la crescente complessità del sistema che induce un crescente numero di irregolarità minori (l'entità di tali censure, comprensivo di sanzioni ed interessi, risulta in media inferiore ai 400 euro per ciascuna comunicazione).

Sempre con riferimento all'attività di controllo documentale, va comunque sottolineata l'esigenza che vengano sviluppate ulteriori affidabili forme di controllo indiretto della documentazione, evitando la formulazione di richieste ai contribuenti per la dimostrazione di dati e situazioni già a conoscenza della pubblica amministrazione. Si rileva infine che per tale attività sono state impiegate, in termini di risorse umane 812

mila ore /uomo su 14 milioni di ore /uomo utilizzate per tutta l'attività di accertamento e controllo formale, cioè il 5 per cento delle risorse umane, con risultato non di grande impatto.

Tavola 38

TOTALE ENTRATE DA "CONTROLLI DOCUMENTALI"
(ART. 36-TER DPR 600/73) (*)

(in milioni di euro)

		2009	2010	2011
Gettito Totale		281	369	399
<i>di cui:</i>	<i>Versamenti diretti*</i>	205	298	318
	<i>Ruoli</i>	76	71	81

*Dato aggiornato al 31 maggio 2012

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

5.3. Rate del condono tributario non versate

La legge 27 dicembre 2002, n. 289, (legge finanziaria 2003) ha dettato norme per agevolare la definizione delle situazioni e delle pendenze in materia di imposte sui redditi, di imposta regionale sulle attività produttive, di contributo straordinario per l'Europa, di imposta sul valore aggiunto, di imposta sul patrimonio netto, di imposte indirette e di tributi locali³⁸. Le forme di definizione dei rapporti tributari si perfezionavano con il versamento dell'imposta dovuta. Per le ulteriori rate non versate, l'Agenzia delle entrate provvedeva all'iscrizione a ruolo.

La rateizzazione ha comportato il lungo rinvio delle procedure di riscossione coattiva delle somme non versate, con conseguenti situazioni di insolvenza, preordinate intenzionalmente ovvero "fisiologicamente" conseguenti al trascorrere del tempo.

La Corte dei conti ha svolto due indagini sui risultati del condono tributario³⁹ ed ha messo in luce come il notevole successo quantitativo del condono veniva ad essere ridimensionato, non solo dai costi amministrativi che aveva comportato, ma anche e soprattutto dal fatto che ben 5,2 miliardi dei 26 miliardi, dichiarati come dovuti dai contribuenti che si erano avvalsi del beneficio, non erano stati poi versati neppure dopo l'iscrizione a ruolo e la notifica delle relative cartelle di pagamento.

Non è risultato possibile effettuare il raffronto dei dati risultanti alla data del 31 dicembre 2011 con l'anno precedente. Difatti, in relazione alle rate del condono non versate, ed in attuazione dell'art.2 comma 5ter del DL 138/2011⁴⁰, l'Agenzia delle

³⁸ In particolare, le disposizioni normative riguardano:

l'articolo 7, disciplinante la definizione automatica dei redditi d'impresa e di lavoro autonomo per gli anni pregressi mediante autoliquidazione; l'articolo 8, che contiene disposizioni riguardanti l'integrazione degli imponibili per gli anni pregressi; l'articolo 9, recante le modalità di definizione automatica per gli anni pregressi; l'articolo 9-bis, il quale reca le modalità di definizione dei ritardati od omessi versamenti; l'articolo 11, disciplinante la definizione agevolata delle imposte di registro, ipotecaria, catastale, sulle successioni e donazioni e sull'incremento di valore degli immobili; l'articolo 12, che prevede la definizione in materia di riscossione dei carichi iscritti a ruolo; l'articolo 14, recante disposizioni per la regolarizzazione delle scritture contabili; l'articolo 15, che disciplina la definizione degli accertamenti, degli inviti al contraddittorio e dei processi verbali di constatazione; l'articolo 16, il quale prevede le modalità di definizione delle liti fiscali pendenti; l'articolo 17, che consente la regolarizzazione delle violazioni in materia di servizio pubblico televisivo.

³⁹ Delibere nn.24/2008/G del 17 novembre 2008 e 6/2011/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

⁴⁰ Ricognizione, entro il 16 ottobre 2011, dei contribuenti che non hanno provveduto ai versamenti delle somme dovute, che l'Agenzia delle entrate, le società del gruppo Equitalia e Riscossione Sicilia erano tenute ad effettuare

entrate e le società del gruppo Equitalia e Riscossione Sicilia hanno dovuto effettuare una nuova ricognizione delle posizioni inadempienti.

Equitalia ha operato, dal mese di novembre 2011, in applicazione delle recenti indicazioni metodologiche ed operative, fornite dall'Agenzia delle entrate⁴¹ nel novembre 2011, che ha definito fra l'altro i nuovi criteri di ricognizione per l'individuazione dei contribuenti morosi relativamente alle somme iscritte a ruolo. La identificazione dei contribuenti interessati è stata effettuata per le sole ipotesi di condono tributario "premiale"⁴², per le quali la legge n. 289/2002 ha previsto una modalità di definizione che ne consentiva il perfezionamento con il versamento della sola prima rata (articoli 7, 8, 9, 14, 15 e 16), con la conseguente necessità di dover procedere all'iscrizione a ruolo delle residue somme non versate, fermi restando quindi gli effetti premiali⁴³.

Secondo quanto attestato dall'Agenzia delle entrate, l'individuazione delle partite di ruolo, per le quali risultavano scaduti i termini di pagamento, ha portato ad identificare ad oggi circa 63 mila codici fiscali, con un totale di carico netto pari a circa 1,3 miliardi di euro. I dati trasmessi da Equitalia evidenziano un carico a ruolo (carico lordo condono premiale) individuato con i nuovi specifici criteri predeterminati, pari a 2.121.795.651 euro, ben superiore al dato riferito al 31 dicembre 2010 (1.886.698.834 euro) e netto pari a 1.904.792.850, rispetto al dato pregresso pari a 1.683.601.452 euro.

In base a quanto comunicato da Equitalia e da Riscossione Sicilia, le attività in argomento hanno portato, al mese di marzo 2012, riscossioni pari a circa 14.700.000 euro.

La variazione percentuale nei 7 mesi considerati con riguardo al carico lordo non è significativa, ma anche il riscosso aumenta solo del 5 per cento, dal 17,8 per cento al 18,7 per cento.

Con la metodologia di recente applicazione, aumenta il carico lordo del 12 per cento dal luglio 2011 al marzo 2012 ed il riscosso del 18 per cento.

entro il 16 ottobre 2011 ai sensi dell'art. 2, comma 5-bis, del DL n. 138 del 2011, convertito con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011. Dovevano quindi essere intraprese le azioni coattive necessarie al fine dell'integrale recupero delle somme dovute e non corrisposte, maggiorate degli interessi maturati, anche mediante l'invio di una intimazione a pagare quanto concordato e non versato alla prevista scadenza, inderogabilmente entro il termine ultimo del 31 dicembre 2011. Il termine del 31 dicembre 2012 è stato prorogato al 31 dicembre 2013 dall'art. 11, comma 10-bis, del DL n. 201/2011.

⁴¹ AE n.2011/164755 del 14711 2011.

⁴² In seguito alle disposizioni contenute nell'articolo 2, comma 5 bis del DL n.138/2001, l'Amministrazione ha ritenuto che l'ambito applicativo dello stesso fosse riferito alle fattispecie relative alle ipotesi di condono previste dagli art.7, 8, 9, 14, 15 e 16 della legge n. 289 del 2002, restando escluse le definizioni di cui agli articoli 9-bis e 12 e agli art. 11, 17, 18 e 22 punto 4 della legge 289 /2002 2 sono stati rivisti i criteri per l'individuazione dei contribuenti attualmente morosi relativamente alle somme iscritte a ruolo.

⁴³ Estinzione sanzioni amministrative, esclusione punibilità per alcuni reati tributari e comuni e esclusione di ulteriori accertamenti

Tavola 39

STATO DELLA RISCOSSIONE DELLE RATE DEL CONDONO NON VERSATE - DATI AL 31/12/2010

(in euro)

Tipo di condono	Carico lordo	Sgravio	Carico netto	Carico riscosso	Carico residuo	%riscosso su carico netto
Art. 9bis	4.422.323.697	988.926.705	3.433.396.993	654.721.961	2.778.675.032	19,1
Tipo modello 288 artt. 8,9,14	986.606.102	94.867.752	891.738.351	158.513.816	733.224.535	17,8
Tipo modello 289 artt. 7,15,16	900.092.732	108.229.631	791.863.101	96.705.757	695.157.344	12,2
Totale	6.309.022.531	1.192.024.088	5.116.998.445	909.941.534	4.207.056.911	17,8

Fonte: Equitalia

Tavola 40

STATO DELLA RISCOSSIONE DELLE RATE DEL CONDONO NON VERSATE - DATI AL 31/07/2011

(in euro)

Tipo di condono	Carico lordo	Sgravio	Carico netto	Carico riscosso	Carico residuo	%riscosso su carico netto
Art. 9bis	4.422.323.697	1.010.201.884	3.412.121.813	684.286.857	2.727.834.956	20,1
Tipo modello 288 artt. 8,9,14	987.443.104	97.688.226	889.754.878	170.358.582	719.396.296	19,1
Tipo modello 289 artt. 7,15,16	900.318.799	108.874.801	791.443.998	98.612.946	692.831.052	12,5
Totale tipo modello 288/289	1.887.761.903	206.563.027	1.681.198.876	268.971.528	1.412.227.348	16
Totale	6.310.085.600	1.216.764.911	5.093.320.689	953.258.385	4.140.062.304	18,7

Fonte: Equitalia

I dati relativi ai ruoli estratti secondo i nuovi criteri per tutti gli articoli di ruolo, evidenzia, confrontando le informazioni (provvisorie) al 31 marzo 2012 con quelle al 30 settembre 2011 (ultimo dato disponibile per questo aggregato), un lieve aumento della percentuale del riscosso, che è passata dal 15,7 per cento al 16,6 per cento.

Tavola 41

STATO DELLA RISCOSSIONE DELLE RATE DEL CONDONO NON VERSATE - DATI AL 30/09/2011 E AL 31/03/2012 (PROVVISORI) DEI RUOLI ESTRATTI SECONDO I NUOVI CRITERI (CONDONO "PREMIALE" ARTT. 7, 8, 9, 15,16)

(in euro)

Carico lordo	Sgravio	Carico netto	Carico riscosso	Carico residuo	%riscosso su carico netto
2.121.795.651	217.002.800	1.904.792.850	298.945.462	1.605.847.389	15,7
Carico	Sgravio	Carico netto	Riscosso	Residuo	%riscosso su carico netto
2.121.795.651	217.002.800	1.904.792.850	317.026.740	1.587.766.110	16,6

Fonte: Equitalia

In relazione alle definizioni di cui agli articoli 9-bis, che rappresenta il 69 per cento del totale di carico lordo del condono L.289, escluse come già specificato dalle nuove metodologie ricognitive, i dati relativi, aggiornati alla data del 1° gennaio 2012 evidenziano, rispetto al dato del 31/07/2011 esposto nella tavola cumulativa di cui sopra, un aumento del carico netto di 268.471.956 euro (derivante da un maggior aumento del carico lordo e da un più contenuto incremento degli sgravi), e un aumento del riscosso di euro 50.824.568, con una percentuale di riscosso sul carico netto rimasta sostanzialmente inalterata al 20 per cento.

Tavola 42

STATO DELLA RISCOSSIONE DELLE RATE DEL CONDONO NON VERSATE - DATI AL 1/01/2012
RELATIVI ALL'ART. 9 BIS

(in euro)

Carico lordo	Sgravio	Carico netto	Carico riscosso	Carico residuo	%riscosso su carico netto
4.740.315.132	1.059.721.993	3.680.593.139	735.111.425	2.945.481.714	20

Fonte: Equitalia

Particolare attenzione occorre prestare alle problematiche connesse al condono IVA. Infatti, la citata legge 289/2002, ed in particolare gli artt. 8-9, aveva consentito ai contribuenti forme di definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti, anche relativamente all'IVA. Solo in seguito, la Corte di Giustizia (C-132/06) con la decisione del 17/07/2008 e (C-174/07) dell'11/12/2008, ha considerato il condono in ambito IVA⁴⁴, previsto dalla normativa italiana, non compatibile con le disposizioni comunitarie. La motivazione della Corte di giustizia si fonda sulla circostanza che la rinuncia generale ed indiscriminata all'accertamento delle operazioni imponibili ai fini IVA violi gli obblighi comunitari di cui agli art. 2 e 22 della sesta direttiva del Consiglio 17/05/1977, 77/388/CEE. Con la conseguenza che la normativa nazionale relativa alle sanatorie previste dal legislatore sul tributo comunitario deve essere disapplicata dal giudice italiano, per contrasto con la norma comunitaria. La posizione dei giudici comunitari è seguita anche dalla Cassazione, da ultimo con le sentenze nn. 19333/2011 e 19681/2011, che ha ribadito analoga motivazione. Al contempo il legislatore (DL 233/2006 art 37 commi 24-25) aveva previsto il raddoppio dei termini per

⁴⁴ Si precisa che per le imposte dirette (IRPEF, IRPEG/IRES), non essendo state interessate dalla pronuncia della Corte di Giustizia, in quanto non tributi comunitari, i condoni continuano ad avere piena operatività nei loro promessi effetti premiali.

l'accertamento. Al riguardo, la Corte costituzionale, con sentenza n.247/2011, ha affermato, delineandone l'ambito, il principio in base al quale i termini sono raddoppiati automaticamente, a condizione che sussista l'obbligo di denuncia per i reati tributari contemplati dal d.lgs. 74/2000. Tale principio è estensibile agli accertamenti ai fini IVA.

La disapplicazione delle disposizioni *de quibus* sul condono IVA, in combinato disposto con il raddoppio dei termini, permette quindi l'accertabilità dell'anno di imposta 2002, oggetto di condono IVA (2000 e 2001 in caso di omessa dichiarazione).

In virtù dei tre fattori concomitanti, la pronuncia della Corte di giustizia, l'orientamento della Corte costituzionale e la proroga del termine di decadenza dall'accertamento, l'Agenzia delle Entrate ha l'obbligo di emanare avvisi di accertamento ai fini IVA, relativamente a periodi di imposta per i quali il contribuente aveva aderito ai condoni ex legge 289 citata. In considerazione della tempistica molto contenuta, il riferimento temporale ultimo per la decadenza del potere accertativo è stato prorogato di un anno, dall'art.2 comma 5ter del DL 138/2011, nei confronti dei contribuenti che hanno aderito al condono IVA ex legge 289/2002. Con circolare 1/E del 13/1/2012 l'Agenzia ha pubblicato le istruzioni che consentiranno agli uffici di procedere ad individuare⁴⁵ le posizioni oggetto di sanatoria ai sensi degli art. 7, 8 e 9 della legge 289 citata.

Sulla base di elaborazioni di Sogei, sono a disposizione, già dal mese di gennaio 2012, sia per le strutture operative dell'Agenzia che per la Guardia di Finanza, elenchi, in corso di aggiornamento, concernenti i soggetti che, dai dati presenti nel Sistema informativo, risultano aver presentato dichiarazioni di "condono" ai fini IVA. I risultati finora conseguiti sono lontani dalle aspettative e inducono a valutazioni molto caute circa l'effettiva possibilità di recupero di ulteriori rilevanti quote dell'ammontare complessivo delle somme ancora dovute all'Erario per effetto dei condoni fiscali del 2002- 2004.

5.4. Compensazioni e rimborsi

Come è noto, al fine di contrastare gli abusi nell'utilizzo dei crediti IVA in compensazione a decorrere dal 1° gennaio 2010, sono state introdotte, ad opera del DL 78/2009 misure volte a contrastare gli abusi nell'utilizzo delle compensazioni dei crediti IVA, da effettuare a tal fine esclusivamente attraverso i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate. Inoltre, allo scopo di ottenere un ulteriore rafforzamento dei controlli, il DL 16/2012, al co. 18 dell'art. 8, ha ridotto la soglia di compensazione orizzontale del credito IVA, da 10.000 euro a 5.000 euro, demandando termini e modalità ad un provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate (Provvedimento 16 marzo 2012)⁴⁶.

La Tavola evidenzia una ulteriore flessione⁴⁷ nei rimborsi in conto fiscale, nel 2011, del 17 per cento, nonostante l'utilizzo della telematica (nel 2010 c'è stata una flessione del 12,8 per cento) ed una riduzione in valore assoluto di 1,2 miliardi. (1,04

⁴⁵ Entro il 31 dicembre 2012 per i periodi di imposta 2000 e 2002, rispettivamente, in caso di omessa presentazione della dichiarazione e in caso di infedele dichiarazione; entro il 31 dicembre 2013 per il periodo di imposta 2001 in caso di omessa presentazione della dichiarazione; entro il 31 dicembre 2014 per il periodo di imposta 2002 in caso di omessa presentazione della dichiarazione, sulla base della proroga di un anno dei termini dell'accertamento ai fini dell'IVA pendenti al 31 dicembre 2011

⁴⁶ E' rimasta invariata la soglia di 15.000 euro oltre la quale è necessario il visto di conformità sulla dichiarazione IVA annuale o la sottoscrizione della dichiarazione stessa da parte dell'organo di controllo contabile.

⁴⁷ Nel 2010 -12,8 per cento.

miliardi. nel 2010). La tavola indica anche il totale dei rimborsi nel 2011 (8,6 milioni circa).

Tavola 43

RIMBORSI - 2011

(in milioni di euro)

Anno 2011	IVA ⁽¹⁾	Imposte dirette	Agevolazioni ⁽²⁾	Rimborsi in conto fiscale		Variazione 2010-2011	
				2010	2011	Valore assoluto	%
Gennaio	1.068,45	0,00	0,00	1.227,25	1.068,45	-158,80	-12,9
Febbraio	435,93	1,02	0,00	-	414,56	414,56	-
Marzo	377,14	35,03	17,17	589,80	361,12	-228,68	-38,8
Aprile	2,82	539,74	0,00	826,54	-	-826,54	-100
Maggio	926,07	155,44	1,73	630,16	904,00	273,84	43,46
Giugno	1.296,13	253,97	0,00	-	1.286,06	1.286,06	-
Luglio	582,00	120,38	2,32	772,31	546,94	-225,36	-29,2
Agosto	8,73	8,75	0,00	1.956,28	-	-1.956,28	-100
Settembre	32,29	35,38	0,00	542,11	-	-542,11	-100
Ottobre	376,83	9,63	0,00	515,06	339,22	-175,84	-34,1
Novembre	806,14	892,99	4,11	-	760,45	760,45	-
Dicembre	2.34,05	363,26	0,00	-	171,00	171,00	-
TOTALE	6.146,58	2.415,59	25,32	7.059,50	5.851,80	-1.207,70	-17,1

Fonte: dati Agenzia delle entrate

(1) Comprende: rimborsi erogati mediante conto fiscale; rimborsi erogati dagli uffici territoriali; interessi maturati; rimborsi "IVA auto"; rimborsi IVA ai soggetti non residenti.

(2) Comprende: rimborsi canone RAI; "bonus incapienti"; "bonus famiglia".

Tavola 44

COMPENSAZIONI F24 - 2011

(in milioni di euro)

2011	IVA	Imposte dirette	Agevolazioni
Gennaio	628,81	275,90	126,41
Febbraio	641,79	297,87	178,59
Marzo	1.640,41	221,58	76,95
Aprile	1.183,83	152,83	87,39
Maggio	1.427,32	231,40	106,41
Giugno	1.468,97	1.247,94	141,04
Luglio	1.451,04	2.005,60	131,32
Agosto	1.563,79	2.136,74	108,57
Settembre	572,36	260,38	58,35
Ottobre	500,55	321,76	69,35
Novembre	764,91	573,01	71,95
Dicembre	1.253,53	1.301,16	128,66
TOTALE	13.097,31	9.026,17	1.284,99

Fonte: Agenzia delle entrate

Le compensazioni sono risultate di poco maggiori del 2011 per IVA (13.040 milioni nel 2010) e di più per le imposte dirette (8.686 milioni nel 2010), mentre nettamente in flessione si presentano le compensazioni per le agevolazioni (canone Rai, bonus famiglia,...), (1.285 milioni rispetto a 3.891 milioni nel 2010).

Significativo impegno è stato inoltre rivolto a contrastare il grave fenomeno delle compensazioni indebite che è risultato assai diffuso nel settore dei servizi, soprattutto in quelli per i quali è richiesta mano d'opera non particolarmente qualificata (edilizia, logistica, pulizia, ecc.).

5.5. Rateazioni dei crediti d'imposta operate dall'Agenzia delle Entrate

Nel periodo dal 2008 – da quando la competenza in materia è stata trasferita agli Agenti della Riscossione – fino alla fine del 2011, sono state concesse 1.456.070 rateazioni per un importo complessivo pari a 18,8 miliardi di euro⁴⁸. Il DL 201/2011⁴⁹ ha, inoltre, prorogato i termini per beneficiare della rateizzazione: i contribuenti che dimostrino un peggioramento della loro situazione economica potranno richiedere la proroga della rateizzazione già concessa, per un periodo ulteriore e fino a sei anni, purché non sia intervenuta decadenza. Con la proroga della rateizzazione, il contribuente può chiedere rate di importo variabile e crescente per ciascun anno.

Con direttiva del 1° marzo 2012, Equitalia ha poi portato da 5 a 20 mila euro la soglia per ottenere la rateizzazione, soltanto con una semplice richiesta motivata, che attesti la propria situazione di temporanea difficoltà economica, senza più documenti per dimostrare la situazione economico-finanziaria del contribuente, che restano necessari solo se il debito supera la nuova soglia.

I dati della tabella mostrano che gli importi rateizzati derivanti da attività di accertamento sostanziale sono il 12 per cento in meno rispetto al 2010, per un n. di atti (circa 62 mila) il 26 per cento in meno dell'anno precedente. Il riscosso al 31 dicembre 2011 è pari a circa 276 milioni (il 17 per cento del totale rateizzato) ed è nettamente diminuito, rispetto al 2009 e 2010 (-68 per cento); in diminuzione di molto anche il numero e l'importo degli atti con mancato pagamento delle rate (16.958.354) iscritte a ruolo per l'intero importo della rata mancante. Vi è stato anche un recupero minimo di somme su partite relative ad atti oggetto di rateazione per cui c'è stato un mancato pagamento delle rate scadute al 31 dicembre 2011.

Tavola 45

RATEAZIONI DEI CREDITI D'IMPOSTA OPERATE DALL'AGENZIA DELLE ENTRATE

(importi in euro)

	2008	2009	2010	2011
Numero atti oggetto di rateazione (*)	19.371	38.216	83.073	61.746
Importi totali rateizzati	761.176.206	1.112.811.964	1.791.370.975	1.577.368.363
<i>di cui:</i>				
A) da attività di accertamento sostanziale	761.176.206	1.112.811.964	1.791.370.975	1.577.368.363
B) da controlli automatizzati (36 bis e 54 bis)				
Importi riscossi ratealmente al 31/12	768.012.129	883.019.278	865.933.305	275.715.623
Numero atti con mancato pagamento delle rate	1.560	2.443	2.092	325
Importo atti con mancato pagamento delle rate	103.145.533	210.963.333	481.290.239	16.958.354
<i>di cui:</i>				
iscritti a ruolo - Numero atti	1.447	2.356	2.086	322
iscritti a ruolo - Importo con mancato pagamento delle rate	92.725.444	200.687.702	480.236.669	16.958.354
con attivazione procedura esecuzione - Numero atti	113	87	6	3
con attivazione procedura esecuzione - Importo con mancato pagamento delle rate	10.420.090	10.346.775	1.053.570	
Somme riscosse su partite relative ad atti oggetto di rateazione per cui c'è stato un mancato pagamento delle rate scadute al 31/12	3.827.643	5.053.164	1.032.807	43.398
di cui partite iscritte a ruolo	2.573.601	4.412.866	865.261	43.398
di cui partite con attivazione procedura esecuzione	1.254.042	640.298	167.545	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

(*)dati relativi al numero di atti con i relativi importi rateizzati e non al numero di posizioni

⁴⁸ Fonte: Agenzia delle entrate⁴⁹ Art 10 comma 13bis, 13 ter

Tavola 46

RATEAZIONI DA CONTROLLI AUTOMATIZZATI (ARTT. 36 BIS E 54 BIS)

(in euro)

	2008	2009	2010	2011	Δ% 2011/2010
Numero posizioni oggetto di rateazione		101.463	167.156	178.048	7%
Importi Totali Rateizzati		960.239.620,26	1.461.589.545,79	1.775.034.620,17	21%
Importi riscossi ratealmente al 31/12/2011		537.861.809,54	582.296.259,26	464.414.208,85	-20%
di cui:					
Credito originario		518.967.789,28	566.749.975,64	455.978.744,69	-20%
Sanzioni		18.894.011,26	15.546.283,62	8.435.464,16	-46%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Il credito rateizzato, correlato invece a controlli automatizzati, aumenta, nel 2011, del 21 per cento, mentre decresce del 20 per cento il totale degli importi riscossi ratealmente.

Aumentano infine le rateazioni dei crediti d'imposta operate da Equitalia SpA, rappresentate nella seguente tabella. Si rileva che nel 2011, con riferimento all'insieme degli enti impositori, sono state accolte 417.743 richieste di dilazione (+4.035 rispetto al 2010); il totale dei carichi rateizzati nel 2011 ammonta a 4,6 miliardi (+521 milioni rispetto al 2010).

Tavola 47

RATEAZIONI DEI CREDITI D'IMPOSTA OPERATE DA EQUITALIA

(in euro)

Stato lavorazione	2011		2010		Variaz. 2011/2010	
	N. protocolli	carico	N. protocolli	carico	N. protocolli	carico
concesse	417.743	4.598.817.492	413.708	4.077.319.016	4.035	521.498.476
non concesse	26.244	1.488.971.761	31.755	1.312.713.119	-5.511	176.258.642
revocate	124.896	4.330.498.752	151.398	3.663.505.152	-26.502	666.993.600

Fonte: dati Agenzia delle entrate

Si evidenzia inoltre che, nel corso del 2011, sono state revocate 124.896 rateazioni a fronte di 151.398 revoche disposte nell'anno precedente.

Nella Tavola seguente si riportano i valori di dettaglio⁵⁰, riferiti ai principali enti creditori, per i volumi di riscossione da rateazioni concesse da Equitalia negli anni dal 2008 al 2011.

Tavola 48

VOLUMI DI RISCOSSIONE DA RATEAZIONI CONCESSE DA EQUITALIA
(2008 – 2011)

(in euro)

	Erario	Inps	Inail	Non Erario	Totale
2008	193.439.092	88.651.399	2.630.977	18.463.802	303.185.270
2009	895.181.133	363.226.658	13.477.708	87.343.006	1.359.228.505
2010	1.396.425.335	680.162.623	24.055.618	170.283.577	2.270.927.153
2011	1.291.948.600	683.239.260	27.289.749	188.546.688	2.191.024.297
Totale	3.776.994.160	1.815.279.940	67.454.052	464.637.073	6.124.365.225

Fonte: dati Agenzia delle entrate

⁵⁰ I dati, riferiti all'intero territorio nazionale, fatta eccezione per la regione Sicilia, gestita da Riscossione Sicilia S.p.A., possono subire variazioni in aumento al termine di alcune elaborazioni in corso da parte di Equitalia.

Infine l'agenzia delle Entrate procede ad accordi di ristrutturazione del debito (art. 182-bis *Legge fallimentare* – Regio Decreto 267/1942) ed a transazioni fiscali (art. 182-ter *Legge fallimentare*). Nel 2011 si sono perfezionati 10 Accordi di ristrutturazione e 6 transazioni fiscali.

Gli accordi di ristrutturazione, che mostrano un trend oscillante nel quadriennio con punte massime nel 2009 e 2011, hanno comportato, nell'esercizio esaminato, un importo di 28 milioni, pari al 42 per cento dell'importo originario di 68 milioni. Sostanzialmente si tratta, in termini quantitativi, di una rinuncia alle sanzioni ed interessi e di una lieve riduzione dell'imposta.

Le transazioni fiscali, che invece hanno registrato un andamento decrescente, nel 2011 riguardano un importo originario minore, circa 7,4 milioni, e hanno comportato un importo finale di 6,8 milioni pari al 92 per cento.

Tavola 49

ACCORDI DI RISTRUTTURAZIONE DEL DEBITO E TRANSAZIONI FISCALI
(2008 – 2011)

Anno	2008	2009	2010	2011
<i>(in euro)</i>				
Numero accordi di ristrutturazione del debito (art. 182 bis L.F.)	2	6	6	10
Importo originario dovuto al Fisco	4.433.257,86	92.808.178,54	18.738.310,98	68.190.521,17
<i>di cui:</i>				
Imposte	ND	63.691.829,19	12.515.655,21	33.681.141,94
Sanzioni	ND	20.857.518,59	3.949.298,34	25.450.171,23
Interessi	ND	8.258.830,76	2.273.357,43	9.059.208,00
Importo derivante dalla transazione	1.998.271,21	61.854.884,79	14.464.677,88	28.351.982,24
<i>di cui:</i>				
Imposte	ND	ND	ND	ND
Sanzioni	ND	ND	ND	ND
Interessi	ND	ND	ND	ND
Numero transazioni fiscali (art. 182 ter L.F.)	6	22	12	6
Importo originario dovuto al Fisco	11.849.201,43	29.611.293,75	19.534.985,47	7.436.247,23
<i>di cui:</i>				
Imposte	9.048.603,91	23.066.513,59	13.573.098,16	5.355.931,00
Sanzioni	1.977.550,53	5.075.209,57	4.579.160,58	1.580.358,07
Interessi	823.046,99	1.469.570,59	1.382.726,73	499.958,16
Importo derivante dalla transazione	9.535.009,31	18.432.398,93	9.028.490,15	6.853.118,78
<i>di cui:</i>				
Imposte	ND	ND	ND	ND
Sanzioni	ND	ND	ND	ND
Interessi	ND	ND	ND	ND

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

*L'amministrazione riferisce che gli altri dati di dettaglio non sono all'attualità acquisibili con strumenti informatici di monitoraggio.

LE SPESE DELLO STATO

1. LA SPESA DELLO STATO: 1.1. NOTAZIONI PRELIMINARI; 1.2. ATTENDIBILITÀ E AFFIDABILITÀ DEL RENDICONTO GENERALE; 1.3. TENDENZA DELLA SPESA STATALE; 1.4. LO SVILUPPO DELLE PREVISIONI DI BILANCIO; 1.5. SINTESI DELLA GESTIONE

2. ANALISI ECONOMICA; 2.1. IL COMPARTO DEI TRASFERIMENTI; 2.2. ALTRE SPESE CORRENTI; 2.3. ALTRE SPESE IN CONTO CAPITALE; 2.4. FORMAZIONE E GESTIONE DEI RESIDUI

3. ANALISI PER MISSIONI E POLITICHE PUBBLICHE: 3.1. QUADRO D'INSIEME; 3.2. LE POLITICHE PUBBLICHE NEL 2011; 3.3. LA GESTIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE NEL QUADRIENNIO 2008-2011; 3.4. L'ANDAMENTO DELLE POLITICHE PUBBLICHE NEL QUADRIENNIO 2008-2011

TAVOLE

1. La spesa dello Stato

1.1. Notazioni preliminari

Il rendiconto generale dello Stato per il 2011 è stato presentato alla Corte con una struttura basata su tredici consuntivi di spesa. L'articolazione per missioni e programmi, introdotta a decorrere dal bilancio 2008 e confermata dalla riforma contabile, si fonda sulla finalità della spesa, incidendo nel tempo sullo stesso tessuto organizzativo degli apparati, consentendo, tra l'altro, la ricostruzione delle politiche pubbliche di settore.

Tra il 2008 e il 2011 sono intervenuti alcuni affinamenti nella classificazione delle spese. Il numero e i contenuti delle missioni sono rimasti stabili, mentre il numero dei programmi gestiti è passato da 168 a 172 (162 nel 2010). Appare necessaria, ad avviso della Corte, un'ulteriore messa a punto, per eliminare discrasie e incoerenze tuttora presenti, evidenziate anche nella presente relazione, nel capitolo relativo all'ordinamento contabile. Non a caso la stessa delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio, da esercitarsi entro l'anno in corso, prescrive una razionalizzazione delle missioni e dei programmi, a fini di maggiore certezza, trasparenza e flessibilità.

1.2. Attendibilità ed affidabilità del Rendiconto generale

Resta centrale il dibattito su trasparenza e veridicità dei conti pubblici italiani, ancora segnati da anomalie e disomogeneità, cui potrebbe significativamente far fronte il processo di armonizzazione contabile dei vari livelli di governo, avviato con i recenti decreti delegati.

In questa prospettiva, la Corte ha concentrato l'attenzione su attendibilità e affidabilità dei dati esposti nel rendiconto generale dello Stato. L'area del bilancio statale dovrebbe essere, sotto questo specifico punto di vista, quella maggiormente garantita, governata com'è da un complesso di stringenti regole procedurali e da un capillare sistema di controlli interni esercitati dalle strutture centrali e periferiche della Ragioneria generale dello Stato.

Segnali di preoccupazione emergono, peraltro, dalle vicende degli ultimi anni. A fianco del fenomeno, ormai annoso, delle regolazioni contabili e debitorie, in parte legato al permanente intreccio gestionale tra bilancio e tesoreria e al connesso fenomeno dei pagamenti in conto sospeso, si è venuta formando una massa di debiti pregressi, che mette in crisi l'annualità del bilancio e la stessa rappresentatività del rendiconto. Tale problematica è stata da recente

affrontata a livello normativo, nel dichiarato intento di ripianare, da un lato, debiti in precedenza accumulati e di introdurre, dall'altro, regole per prevenire la formazione di ulteriori situazioni debitorie.

Accanto al giudizio di parificazione, disciplinato da puntuali disposizioni, negli ultimi anni la Corte ha utilizzato altri strumenti di verifica e di analisi delle poste del rendiconto, anche in relazione agli schemi utilizzati in ambito europeo. Per evidenziare le anomalie più rilevanti si è proceduto sia con lo strumento di *auditing* finanziario – contabile su scala generale, sia con accertamenti diretti sulla regolarità dei procedimenti seguiti in specifiche aree di intervento.

L'attività di *auditing* generale è stata impostata, a partire dalle caratteristiche gestionali di ciascuna amministrazione, al fine di fornire un quadro complessivo delle problematiche più rilevanti. E' emerso ancora una volta che trasparenza e leggibilità dei dati possono essere notevolmente compromesse dalla permanenza di un'area di capitoli promiscui, che si riflette negativamente nella costruzione degli aggregati superiori. Resta, fra l'altro, sostanzialmente disattesa l'esigenza di procedere a una effettiva rielaborazione del nomenclatore degli atti, elemento basilare per la formazione del bilancio e strumento importante per la stessa attività di revisione della spesa. Altamente auspicabile sarebbe una rappresentazione periodica dell'evoluzione di tutti i programmi con riferimento alle sottostanti determinazioni normative, onde permetterne la verifica dell'andamento.

Nella tavola 1 si dà conto dei numerosi capitoli, distinti per Amministrazione, su cui si verificano sintomatici fenomeni contabili, rappresentandone l'incidenza sulla relativa dotazione e, nei casi di interesse, sugli stessi stanziamenti complessivi. E' il caso delle eccedenze di spesa, che costituiscono una anomalia programmatica e gestionale; altri sono piuttosto il sintomo, per la loro ricorrenza, di non risolti problemi nella costruzione del bilancio o di un non adeguato utilizzo degli strumenti di flessibilità potenziati dalla riforma. Incide sull'impostazione delle previsioni iniziali l'istituto dei capitoli per memoria, identificati nella citata tabella, in gran parte collegati alle vicende di corrispondenti poste di entrata.

La congruità degli stanziamenti iniziali è messa a rischio dalla crescente istituzione di nuovi capitoli fondo, che rappresentano, in linea di principio, un notevole strumento di flessibilità per le amministrazioni, ma appesantiscono, sotto alcuni profili, l'attività gestionale, con conseguente indebolimento della corrispondenza tra previsione e consuntivo e peggioramento della significatività dei dati esposti.

A partire dal 2004, la Corte ha affiancato all'*auditing* finanziario-contabile attività dirette ad accertare la regolarità dei procedimenti in specifiche aree di intervento, utilizzando strumenti informatici e approcci metodologici condivisi a livello internazionale. In particolare, si è messa a punto, nell'ambito di un più ampio sistema conoscitivo sulla finanza pubblica, una specifica applicazione informatica finalizzata ad indagini campionarie sui dati consuntivi della spesa. Il programma appare in grado di supportare con la necessaria elasticità le esigenze informative della Corte, in relazione alle caratteristiche gestionali di un determinato esercizio finanziario, nonché alla costruzione di serie storiche riferite a comparti significativi di spesa, in cui maggiormente si manifestano elementi di criticità. Sulle metodologie utilizzate e sull'esito dei riscontri effettuati si riferisce in apposito volume allegato alla presente relazione.

La classificazione per missioni e programmi tende a migliorare l'allocazione delle risorse, inducendo maggiore efficienza nell'attività gestionale, grazie anche ai più ampi spazi di flessibilità riconosciuti alle amministrazioni. Va ribadito, però, che la maggiore elasticità può funzionare, entro i limiti consentiti dalla legislazione di spesa, a condizione che i programmi siano costruiti sulla base di unità elementari omogenee e che vi sia riferibilità alle strutture amministrative gestionali.

Al di là dei segnalati profili di opacità, la leggibilità del bilancio continua ad essere appannata da una classificazione economica che presenta, per talune categorie, aggregazioni generiche di spesa e consistenti voci residuali, mentre si riscontrano casi di mancata od errata imputazione secondo lo stesso schema classificatorio formalmente adottato.

Va notato, ancora, che dalla maggiore flessibilità del bilancio deriva, nelle aree di spesa manovrabili, un sensibile incremento delle variazioni di bilancio, strumento utile per favorire l'attività gestionale, ma talvolta sintomo di carente programmazione finanziaria, che rischia di mettere in crisi, oltre certi limiti, l'impianto decisionale varato dal Parlamento.

1.3. Tendenze della spesa statale

In questa sede, l'analisi viene focalizzata sul bilancio dello Stato, ripercorrendo lo sviluppo della spesa statale dal 1997, esercizio in cui si è conclusa la prima fase del risanamento dei conti pubblici, legata all'ingresso dell'Italia nell'area euro e che, rappresenta, pertanto, un'utile base di partenza per valutare la successiva dinamica della spesa.

A tale scopo, viene esposta nella tavola 2 l'evoluzione rispetto al Pil dei principali aggregati di spesa, nella versione al netto delle regolazioni debitorie e contabili, nonché dei rimborsi IVA, con riferimento al predetto anno base. La serie storica risente, peraltro, dell'effetto dei mutati criteri di classificazione economica della spesa, operanti dal 2000, stabiliti dal SEC'95, nonché della graduale riduzione delle grandezze di bilancio connesse con il processo di decentramento, nella prospettiva del federalismo fiscale. Va considerata, poi, la rilevante riduzione del prodotto interno lordo che ha fortemente segnato gli esiti dell'esercizio 2009.

Sul versante della competenza, la spesa complessiva (42,8 per cento) - in netta diminuzione rispetto al precedente esercizio, in cui era stato raggiunto il picco dei sei anni precedenti - è in flessione rispetto al 1997 di oltre un punto e mezzo; nella cassa, invece, l'andamento si inverte, passando dal 40,7 di quindici anni fa al 42,8 per cento del prodotto.

La quota assorbita dalla spesa finale, in termini di competenza (31,1 per cento), cala di oltre un punto rispetto all'anno iniziale (32,4), mantenendosi su livelli nettamente superiori al minimo del 2006 (29,5), pur diminuendo nettamente rispetto al 2010. Identica risulta la quota in termini di cassa, al di sopra dell'anno iniziale.

Al suo interno, evolve, nella competenza, in misura analoga la spesa corrente (28 per cento, rispetto all'iniziale 29,3), inferiore di un punto rispetto al 2010 e allineata al valore del 2000. Scende anche il peso del conto capitale (dal 3,4 al 3,1 per cento), fermo al quoziente dell'anno base, dopo il picco del 2001 (4 per cento). La spesa corrente si giova, peraltro, della netta flessione degli oneri per interessi, più che dimezzati nel periodo, dal 9,6 al 4,7 per cento del Pil. Al netto di tale posta, la spesa corrente primaria accusa, invece, un incremento di quasi quattro punti percentuali (dal 19,7 al 23,4), ma con un significativo decremento rispetto al 2010.

Sul lato della cassa, il peso della spesa corrente supera ancora quello dell'anno base (dal 26,9 al 28,1 per cento), mentre la quota del conto capitale passa dall'1,9 al 3 per cento. Ancora nettamente inferiore si mostra la spesa per interessi (dal 9,6 al 4,7 per cento), anche se lievemente superiore al precedente esercizio (4,5 per cento), cosicché gli oneri correnti diversi dagli interessi espongono una crescita in termini di Pil di circa sei punti, dal 17,3 al 23,4 per cento.

1.4. Lo sviluppo delle previsioni di bilancio

L'assestamento del bilancio ha determinato una sostanziale invarianza degli stanziamenti di spesa finale al netto delle regolazioni, da 490.843 a 490.928 milioni, su cui hanno inciso le maggiori spese correnti primarie per 4.060 milioni e in conto capitale per 2.165 milioni, assorbite da minori interessi per 6.141 milioni.

A fine esercizio, le dotazioni definitive risultano 499.657 milioni, con un incremento di 8.814 milioni rispetto alle previsioni iniziali (+1,8 per cento), incentrato sul conto capitale (+6.722 milioni); gli interessi evidenziano una notevole diminuzione, passando da 84.243 a 79.586 milioni.

Diminuiscono anche le "poste correttive e compensative" (da 50.763 a 48.262 milioni). Lo scostamento tra le dotazioni iniziali e finali finisce così per essere legato al normale utilizzo (6.120 milioni) dei fondi di riserva allocati nella categoria XII "altre uscite correnti".

Gli stanziamenti in conto capitale segnano già notata variazione incrementale (da 42.091 a 48.813 milioni; +13,7 per cento); essi, comunque, restano al di sotto del livello 2010 (52.548 milioni). La dinamica delle previsioni è sostanzialmente riconducibile, come negli anni precedenti, al complesso dei “contributi agli investimenti” (amministrazioni pubbliche, imprese, famiglie, estero), che passano da 22.668 a 25.494 milioni; nel loro ambito, mostrano il maggior aumento quelli a pubbliche amministrazioni (da 13.751 a 16.294 milioni) e a estero (da 631 a 869 milioni). Anche gli “investimenti fissi lordi” registrano un divario previsionale (da 4.877 a 5.696 milioni; +14,4 per cento).

Trova conferma il “gap” previsionale tra spesa finale di competenza e di cassa: nelle previsioni definitive, le autorizzazioni di cassa superano di oltre 20.899 milioni i corrispondenti stanziamenti di competenza. In termini di cassa, aumentano le previsioni lorde del comparto corrente (da 500.664 a 503.924 milioni), per effetto, soprattutto, dell’incremento mostrato dai trasferimenti alle amministrazioni pubbliche (da 217.435 a 231.971 milioni); dai consumi intermedi (da 7.684 a 12.827 milioni) e dai redditi da lavoro dipendente (da 89.427 a 93.098 milioni). Decrementi mostrano le previsioni degli interessi (da 84.243 a 79.862 milioni), poste correttive (da 50.763 a 48.339 milioni), risorse proprie (da 18.300 a 17.700 milioni). L’evoluzione delle previsioni di parte corrente risente, comunque, dell’utilizzo, per 15.818 milioni, dei fondi di riserva inclusi nella categoria XII “altre uscite correnti”.

Risultano incrementate le autorizzazioni di cassa di conto capitale (da 41.603 a 56.278 milioni), a causa, soprattutto, dei trasferimenti (da 35.608 a 41.580 milioni). In particolare, lo sviluppo previsionale di tale settore è dovuto ai contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche (da 14.542 a 19.698 milioni) e imprese (da 8.431 a 11.105 milioni). Un consistente incremento si verifica pure per gli investimenti fissi lordi (da 5.745 a 7.867 milioni) e le acquisizioni di attività finanziarie (da 250 a 6.831 milioni). Solo gli “altri trasferimenti in conto capitale” espongono un divario previsionale negativo, legato agli specifici meccanismi della spesa ivi allocata.

Specifiche variazioni alle dotazioni di cassa sono state attuate, anche nel 2011, attraverso il meccanismo di alimentazione costituito dall’apposito fondo di riserva. La consistenza del fondo non ha registrato incrementi rispetto alle previsioni iniziali (12.000 milioni), interamente utilizzato. Nella tavola 3 viene fornito il quadro di ripartizione del fondo per Ministeri e categorie, mentre nella tavola 4 si prospetta la serie storica delle dimensioni e della percentuale di utilizzo del fondo stesso, a partire dalla sua istituzione avvenuta nel 1997. Le integrazioni hanno interessato tutte le categorie di spesa, tranne le cat. VIII e XI. Il 57 per cento (6.844 milioni) delle autorizzazioni sono state utilizzate per integrare le dotazioni di cassa relative ai trasferimenti, in prevalenza di quelli in conto capitale, per un ammontare di 3.881 milioni. La restante quota è stata sostanzialmente assorbita per incrementare le disponibilità per acquisizioni di attività finanziarie (1.254 milioni), redditi da lavoro dipendente (1.395 milioni), consumi intermedi (769 milioni), investimenti fissi lordi (1.508 milioni). Circa il 90 per cento del totale delle variazioni è concentrato su sei Ministeri (Economia e finanze; Lavoro; Istruzione; Interno; Infrastrutture e Difesa).

1.5. Sintesi della gestione

Da oltre venticinque anni, allo scopo di assicurare la visibilità degli effettivi andamenti della gestione, la rappresentazione della spesa statale è affiancata, nei documenti ufficiali, da una versione al netto delle regolazioni debitorie e contabili e dei rimborsi IVA. Si tratta di un fenomeno in parte causato dall’intreccio fra gestioni di bilancio e tesoreria, anomalia che ha trovato formale riscontro nella stessa legge di riforma della contabilità pubblica, che, in apposito criterio direttivo per l’esercizio della delega in materia di testo unico di contabilità, richiama l’esigenza di “riorganizzazione dei conti di tesoreria, in modo che essi siano raccordabili con gli schemi classificatori adottati per il bilancio dello Stato” (art. 50, comma 2, lett. b), della

legge n. 196 del 2009 e s.m.i.). Sarebbe necessario, per evitare ogni discrezionalità nell'inserimento di tali partite nei documenti di bilancio, che si procedesse, per intanto, ad una loro puntuale definizione normativa, mirando anche a determinarne un tendenziale contenimento.

Nella successiva illustrazione sono spesso indicati due importi e due percentuali: i primi riguardano, nell'ordine, impegni e pagamenti; le seconde, i relativi scostamenti sugli anni precedenti. Quando viene evidenziato un solo importo, impegni e pagamenti coincidono. La tavola 5 espone i più significativi dati della gestione per operazioni finali, espressi al lordo delle partite contabili e debitorie; inoltre, i dati vengono poi rappresentati, al lordo e al netto delle regolazioni, mediante l'elaborazione di appositi grafici (tavola 6).

Lo scostamento fra le due versioni del consuntivo 2011, dal lato della spesa, è dovuto a regolazioni per 30.597 e 29.583 milioni. Influiscono in misura ridotta sul dato complessivo le somme destinate al fondo ammortamento titoli di Stato (1.450 milioni), che dal 2000 sono incluse tra i rimborsi di passività finanziarie. Le partite regolatorie relative alla spesa finale si cifrano in 29.146 e 28.133 milioni (24.245 e 23.817 milioni nel 2010), concentrate nella parte corrente, mentre le analoghe poste in conto capitale riguardano soltanto i pagamenti (85 milioni); si riferiscono, in misura preponderante, alle "poste correttive e compensative" (21.110 e 20.405 milioni) e cioè il settore di spesa in cui più forte è l'interdipendenza fra gestione di bilancio e operazioni di tesoreria. Analoghe considerazioni valgono per le poste ricomprese nei "trasferimenti alle amministrazioni pubbliche" (6.265 e 6.090 milioni; 1.367 e 1.143 milioni nel 2010). Le residue partite contabili ineriscono a debiti pregressi compresi nella categoria dei consumi intermedi (1.529 e 1.311 milioni). Nel conto capitale, le poste regolatorie sono riconducibili agli "altri trasferimenti" (rimborsi IVA – auto legati alla nota sentenza della Corte di giustizia europea).

Un confronto con gli anni precedenti basato sui dati della serie "netta" evidenzia che la spesa finale segna un nuovo arretramento dal lato degli impegni (491.675 milioni), che si accentua sul versante dei pagamenti (491.242 milioni). Su tale risultato influisce la sostanziale stabilità degli impegni relativi alla parte corrente (443.173 milioni; -1,6 per cento), cui si affianca l'aumento del 3,4 per cento dei relativi pagamenti (443.496 milioni).

Al netto degli interessi, la spesa corrente primaria diminuisce del 3 per cento sulla competenza (da 380.894 a 369.426 milioni), mentre aumenta del 2,9 per cento sulla cassa (da 359.622 a 369.903 milioni).

Registrano un aumento gli oneri per interessi passivi (73.748 e 73.594 milioni; +6,1 e +5,9 per cento), causa l'effettivo andamento dei tassi di interesse sui titoli del debito pubblico. In diminuzione (-2,6 per cento) si mostrano gli impegni (9.440 milioni) per consumi intermedi, in linea con i corrispondenti pagamenti (9.450 milioni).

I trasferimenti correnti segnano una sensibile flessione in termini di competenza (224.513 milioni; -3,4 per cento), mentre i relativi pagamenti aumentano (223.926 milioni; +4,7 per cento): l'andamento è largamente attribuibile ai trasferimenti alle amministrazioni pubbliche (214.530 e 213.434 milioni; -3,1 e +4,9 per cento).

Prosegue il contenimento della spesa in conto capitale, soprattutto in termini di impegni (48.502 milioni; -7,2 per cento), ma anche, in minore misura, con riguardo ai pagamenti (47.745 milioni; -6,5 per cento). In flessione (-28,6 e -4,1 per cento) risultano gli "investimenti fissi lordi" (5.694 e 6.371 milioni). In controtendenza risultano gli impegni (5.389 milioni; +1,1 per cento) per "acquisizioni di attività finanziarie", che sul lato della cassa evidenziano una netta flessione (6.195 milioni; -7,6 per cento).

L'evoluzione dei pagamenti è segnata da un generale incremento dei principali indicatori del bilancio di cassa (tavola 7). L'utilizzo delle autorizzazioni di cassa a livello di spesa finale sale dall'88,8 al 92,7 per cento, sia per l'andamento della parte corrente (dal 90,5 al 93,6 per

cento), sia del conto capitale, che passa dal 76 all'85 per cento. Sale anche l'utilizzo degli stanziamenti di competenza per operazioni finali (dall'84,6 all'87,3 per cento), in buona parte imputabile all'evoluzione del conto capitale (dal 57,4 al 62,4 per cento), con la ripresa sul versante corrente (da 87,5 a 89,8 per cento). L'incremento dell'incidenza dei pagamenti si riflette sugli indici di smaltimento della massa spendibile, sostanzialmente riconducibile alla parte corrente (dall'83,5 all'84,8 per cento).

La rilevante diminuzione delle economie totali di bilancio (46.258 a fronte di 64.616 milioni del 2010, -28,4 per cento) va riferita all'andamento del rimborso di prestiti, passato da 36.518 del 2010 a 11.091 milioni, livello ancora anomalo, tenuto conto dell'ampia prevedibilità dell'onere. Pressoché inalterato risulta il volume delle economie sulle operazioni finali (35.167 milioni), prevalentemente legato alla gestione di competenza.

I residui passivi complessivi calano da 108.276 a 93.149 milioni. Quelli per operazioni finali (tavola 8), dopo quattro anni consecutivi di crescita sostenuta, mostrano una rilevante flessione, passando da 108.204 a 92.964 milioni. All'andamento discendente della parte corrente (da 65.621 a 57.584 milioni), si accompagna anche l'ulteriore discesa dei residui in conto capitale (da 42.582 a 35.380 milioni). A tale andamento concorrono in misura prevalente i resti di vecchia formazione (da 41.517 a 43.099 milioni), mentre i nuovi residui, pur risultando ancora maggioritari, mostrano una importante diminuzione (da 66.687 a 49.865 milioni). In tale ambito, i residui propri passano da 97.899 a 81.184 milioni, mentre quelli di stanziamento registrano un sensibile aumento (da 10.305 a 11.780 milioni).

2. Analisi economica

2.1. Il comparto dei trasferimenti

Dopo la crescita del precedente esercizio, i trasferimenti complessivi (tavola 9) accusano un cedimento sulla competenza (da 273.221 a 268.440 milioni; -1,7 per cento), per effetto dell'andamento sia del conto capitale (da 39.625 a 37.418 milioni), che della parte corrente (da 233.595 a 231.021 milioni); sul versante della cassa, invece, essi continuano a crescere (da 253.213 a 265.522 milioni; +4,9 per cento). Per il combinato effetto del descritto andamento gestionale e della crescita del Pil nominale, diminuisce il peso dei trasferimenti di competenza sul prodotto interno lordo (dal 17,6 al 17 per cento), mentre quello dei pagamenti si incrementa in misura più ampia (dal 16,3 al 14,4 per cento).

I trasferimenti ad amministrazioni pubbliche sfiorano la quota del 90 per cento del totale, diminuendo in termini di impegni (da 243.117 a 237.012 milioni; -2,5 per cento) e aumentando in pagamenti (da 225.076 a 237.668 milioni). Sul lato della competenza, la flessione è dovuta alla gestione della parte corrente (da 222.661 a 220.795 milioni), e del conto capitale (da 20.456 a 16.217 milioni). L'andamento dei pagamenti riflette un aumento della parte corrente (da 203.975 a 219.524 milioni) e di contro, una diminuzione del conto capitale (da 21.101 a 18.144 milioni).

All'interno del comparto, le amministrazioni territoriali beneficiano ancora delle erogazioni più consistenti (130.273 e 124.025 milioni); la parte corrente flette in termini di competenza (da 121.096 a 118.367; -2,3 per cento) e si incrementa in termini di cassa (da 112.108 a 118.369 milioni; +5,6 per cento), mentre il conto capitale diminuisce, sia per gli impegni (da 9.177 a 5.657 milioni; -38,3 per cento), sia per i pagamenti (da 8.609 a 6.448 milioni; -25 per cento).

Nel loro ambito diminuiscono gli impegni (da 100.763 a 97.345 milioni; -3,4 per cento) e aumentano i pagamenti a favore delle regioni (da 90.488 a 97.395 milioni; +7,6 per cento). L'esito gestionale è riconducibile alla quota di parte corrente, che risulta in crescita, soprattutto per le compartecipazioni all'IVA. Stazionarie si mostrano le assegnazioni alle regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio per autotrazione (1.748

milioni), mentre si riducono le risorse destinate al fondo sanitario nazionale (5.629 e 5.354 milioni), compensate dal maggior finanziamento dello stesso fondo sanitario per minori entrate IRAP. Rientrano, fra l'altro, nel comparto corrente assegnazioni al Fondo per il federalismo amministrativo (575 e 515 milioni); il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubblico locale (101 milioni); contributi per l'edilizia residenziale (183 milioni); interventi in materia di politiche sociali (176 e 363 milioni). Omogeneo appare l'andamento del conto capitale, nel quale sia gli impegni (da 6.087 a 3.234 milioni; -46,9 per cento) che i pagamenti (da 5.521 a 3.803 milioni; -31,1 per cento) flettono.

I trasferimenti a Comuni e Province (9.976 e 10.232 milioni) sono concentrati nella parte corrente (8.178 e 8.206 milioni) e si riferiscono sostanzialmente agli specifici fondi, ordinario, perequativo e consolidato. Anche sul consuntivo 2011 risultano trasferimenti compensativi di minori introiti ICI conseguenti all'esenzione per le unità immobiliari adibite ad abitazione principale (651 e 643 milioni); la compartecipazione all'IRPEF (991 e 996 milioni); i contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari (302 e 339 milioni); gli importi destinati al federalismo amministrativo (95 e 36 milioni).

Risulta in ulteriore diminuzione il conto capitale (1.798 e 2.026 milioni; -37,3 e -25,6 per cento). Sono ricompresi nell'aggregato, fra l'altro, gli apporti al fondo per lo sviluppo degli investimenti dei comuni e delle province (994 milioni) e al fondo per il federalismo amministrativo (281 milioni).

Una differenziata evoluzione registrano i trasferimenti agli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali. I relativi impegni (7.853 milioni) accusano una flessione del 4,3 per cento, come i pagamenti (8.410 milioni) che decrescono del 7,9 per cento. Sull'evoluzione del comparto incide la parte corrente (7.776 e 8.339 milioni; -4,3 e -7,6 per cento), la cui voce di spesa prevalente è costituita dal fondo per il finanziamento ordinario delle università (6.919 e 6.950 milioni).

I trasferimenti agli enti di previdenza e assistenza sociale espongono un incremento sia degli impegni (da 94.187 a 95.536 milioni; +1,4 per cento) che dei pagamenti (da 83.653 a 93.482 milioni; +11,7 per cento). L'evoluzione è concentrata nella parte corrente (93.379 e 91.276 milioni; +2,7 e +12,4 per cento), mentre il conto capitale indica un decremento sia degli impegni (2.157 milioni; -34 per cento) sia dei pagamenti (2.206 milioni; -8,7 per cento). La progressione è dovuta, come in passato, ai trasferimenti all'INPS (57.695 e 57.578 milioni) e alle assegnazioni all'INPDAP a titolo di anticipazioni sul fabbisogno delle gestioni previdenziali (8.456 milioni).

Per l'INPS, le voci più consistenti sono l'apporto alla gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (17.655 milioni); le pensioni per gli invalidi civili (16.720 milioni); le agevolazioni contributive, sottocontribuzioni ed esoneri (12.922 milioni); le pensioni sociali, la maggiorazione sociale dei trattamenti minimi di pensione, la maggiorazione sociale e importo aggiuntivo sulle pensioni disagate (5.227 e 5.149 milioni). La partecipazione dello Stato all'onere delle pensioni di invalidità liquidate prima della revisione della relativa disciplina registra un decremento (da 4.780 a 4.585 milioni). In calo si mostra la spesa per i pensionamenti anticipati (1.596 e 1.848 milioni) e la partecipazione dello Stato all'onere per le pensioni d'annata e per la rivalutazione delle pensioni (3.583 e 2.976 milioni). Fra le altre somme più rilevanti trasferite all'INPS figurano i contributi per la copertura del disavanzo del fondo pensioni per il personale delle Ferrovie dello Stato (4.000 milioni) e la confluenza dell'INPDAP nel fondo lavoratori dipendenti (1.207 e 2.394 milioni).

I flussi verso l'INPDAP ammontano a 8.585 e 8.493 milioni, mentre le assegnazioni all'INAIL si commisurano a soli 95 e 52 milioni. Una quota rilevante della voce residuale di spesa è costituita dai trasferimenti all'IPOST, contabilizzati in 990 milioni. Nel conto capitale si rinvengono principalmente fondi che hanno come destinatario l'INPS e riguardano in larga misura le risorse assegnate al fondo sociale per occupazione e formazione (2.157 e 2.168 milioni).

I trasferimenti alle amministrazioni centrali (17.451 e 19.369; -6,5 per cento) sono in buona misura riconducibili al conto capitale (da 10.647 a 9.049 e da 10.629 a 9.879 milioni; -15 e -7,1 per cento). Incide sull'andamento generale l'ulteriore contenimento della classe "enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica" (6.899 e 8.167 milioni; -1,5 e -4,5 per cento). Nel conto capitale, in aumento in termini di impegni (6.269 milioni; +6,9 per cento) e in flessione sui pagamenti (7.260, -5,9 per cento), si ritrovano le assegnazioni al fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (5.295 milioni) e i contributi in conto impianti all'Anas (585 e 1.255 milioni).

La voce "enti di ricerca" mostra una ripresa (2.719 e 2.936 milioni), concernenti principalmente il conferimento al fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca (1.794 e 1.841 milioni). Nella parte corrente (690 e 810 milioni) figurano le erogazioni all'ISTAT (148 milioni), all'Istituto superiore di sanità (88 milioni), al Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (83 milioni).

L'ulteriore aggregato "enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali" (709 milioni) è in gran parte riconducibile alla parte corrente, col finanziamento del CONI (451 milioni).

Nei "trasferimenti alle amministrazioni centrali", di parte corrente, sono comprese le erogazioni agli organi costituzionali (7.125 e 7.556 milioni), in notevole flessione (-13,4 e -11,9 per cento). L'aggregato ricomprende, com'è noto, oltre alla specifica spesa per gli organi costituzionali (7.124 e 7.556 milioni), anche gli oneri per Presidenza del Consiglio, Corte dei conti, Consiglio di Stato e Tar, Agenzie fiscali e l'ente pubblico economico "Agenzia del Demanio" (4.870 e 5.177), le assegnazioni al fondo per l'editoria (260 e 270), per il servizio civile nazionale (99 e 179), per il sostegno alla famiglia (25 milioni).

Prosegue l'andamento flettente dei trasferimenti alle famiglie e alle istituzioni sociali private (4.003 e 4.229 milioni; -13,2 e -8,1 per cento), in gran parte correnti. I flussi maggiori riguardano i contributi alle confessioni religiose (1.142 milioni), di cui il 98 per cento riguarda la CEI (1.119 milioni); gli Istituti di patronato ed assistenza (423 e 424 milioni); il 5 per mille IRPEF da assegnare agli enti per il volontariato, di promozione sociale e altre ONLUS (0,1 e 281). Diminuisce ulteriormente la spesa per pensioni ed assegni di guerra (733 milioni). Fra i restanti oneri figurano il rimborso delle spese per assistenza sanitaria all'estero (103 milioni); i servizi di accoglienza in favore di stranieri (136 e 128 milioni); gli indennizzi e le transazioni con i soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e emoderivati (372 e 276 milioni); i risarcimenti per ingiusta detenzione (37 e 47 milioni); il mantenimento, l'assistenza e la rieducazione dei detenuti (98 e 100 milioni).

I trasferimenti alle imprese (12.642 e 14.666 milioni) accusano una flessione in gran parte dovuta al conto capitale (8.062 e 9.869 milioni). Le erogazioni alle imprese private (4.802 e 5.576 milioni; -37,4 e -36,4) ricomprendono una eterogenea serie di interventi, per i quali sarebbe necessaria una più articolata e trasparente rappresentazione dei relativi oneri. Esse riguardano gli interventi per il settore aeronautico (1.539 e 1.474 milioni); le assegnazioni al fondo per gli interventi agevolati alle imprese (346 e 429 milioni); i crediti d'imposta per la rottamazione dei veicoli (150 milioni di soli pagamenti), per attività di ricerca industriale e di sviluppo competitivo (265 e 130 milioni), per l'acquisizione dei beni strumentali nelle aree svantaggiate (254 e 318 milioni); i contributi per l'ammortamento dei mutui per gli investimenti delle ferrovie in concessione e in gestione commissariale (228 e 217 milioni) e per la realizzazione di sistemi ferroviari passanti (80 e 79 milioni); le assegnazioni al fondo per il settore autostradale (129 milioni); i contributi per il settore navale (112 milioni).

Un netto calo, limitatamente agli impegni, segnano i trasferimenti a imprese pubbliche (3.260 e 4.293; -17,6 e +59,3 per cento), in gran parte alle Ferrovie dello Stato S.p.A.: contributi in conto impianti (1.871 e 2.357 milioni), interventi per l'alta velocità/alta capacità (600 milioni, solo di cassa) e per gli investimenti del gruppo (518 milioni, solo di cassa). Rientrano

nell'aggregato l'ammortamento dei mutui relativi al potenziamento, rinnovo e sviluppo dei servizi delle Poste Italiane S.p.A. (145 e 155 milioni); gli interventi per lo sviluppo e l'acquisizione delle unità navali della classe FREMM (510 e 498 milioni).

Nella parte corrente (4.580 e 4.796 milioni) si nota l'incremento dei contributi alla produzione, da riferire soprattutto ai flussi riguardanti a vario titolo le Ferrovie dello Stato S.p.A. (2.283 e 2.897 milioni); a sovvenzioni, contributi ed erogazioni alle società assuntrici di servizi marittimi (181 milioni), alle emittenti radiofoniche e televisive locali (121 e 96 milioni), a Poste italiane S.p.A. per i servizi in convenzione (594 e 464 milioni); alle scuole paritarie (255 e 258 milioni); alle Università non statali (78 milioni).

La voce residuale "altri trasferimenti a imprese" (334 e 250 milioni) riguarda in gran parte i fondi per le vittime e per la prevenzione dell'usura; l'ammortamento dei mutui contratti dalle ferrovie in concessione e in gestione commissariale; a quote del FUS erogate per il sovvenzionamento delle attività musicali e delle attività teatrali di prosa.

Continuano a mostrare un andamento disomogeneo i trasferimenti a estero (2.566 e 2.631 milioni).

La parte corrente (1.696 e 1.788 milioni) assorbe oltre i due terzi del totale; sono compresi i contributi obbligatori a organismi internazionali (447 milioni); gli oneri relativi agli accordi ACP (519 milioni) e agli accordi internazionali della Difesa (196 e 206 milioni); gli aiuti ai paesi in via di sviluppo (79 e 97 milioni). Il conto capitale (869 e 843 milioni) è influenzato dagli oneri per la partecipazione a banche, fondi e organismi internazionali (200 e 330 milioni). Figurano nell'aggregato anche gli oneri per la realizzazione in Libia di interventi infrastrutturali di base, previsti dal trattato di Bengasi (180 e 0,3 milioni); le assegnazioni a CERN-AIEA e EUMETSAT (142 e 141 milioni); la cancellazione del debito dei paesi poveri (50 milioni); interventi legati al trattato di pace (12 e 62 milioni); gli indennizzi ai cittadini italiani per beni perduti in Libia (50 e 27 milioni); il finanziamento del Centro di fisica teorica di Trieste (21 milioni).

Un importante incremento mostrano gli altri trasferimenti in conto capitale (12.217 e 6.328 milioni, +81,8 e +16,1), che riguardano in gran parte le amministrazioni pubbliche (4.401 e 4.627 milioni); contributi alla Presidenza del Consiglio per l'ammortamento di mutui contratti dalle regioni a seguito di eventi calamitosi (755 e 1.055 milioni), per le ricorrenti emergenze naturali (1.208 e 1.095 milioni) e per investimenti nello sport (57 e 107 milioni); oneri per il sisma nella regione Abruzzo (350 milioni). Una forte spinta ascensionale è data dalle spese per il ripiano dei debiti pregressi delle amministrazioni pubbliche, in particolare le somme per i piani di rientro del debito sanitario (1.279 milioni); il Fondo relativo agli investimenti del Dipartimento della protezione civile (391 e 411 milioni) e il Fondo per la prevenzione del rischio sismico (145 milioni). Nell'aggregato, i trasferimenti alle imprese (91 e 198 milioni), in netto calo, concernono soprattutto i conferimenti al fondo SIMEST S.p.A. per l'internazionalizzazione del sistema produttivo (14 milioni); i contributi per interventi di sostegno. Nella voce residuale "altri trasferimenti" (7.725 e 1.503 milioni) sono ricompresi i residui di stanziamento sul fondo da ripartire per le aree sottoutilizzate (5.556 milioni di soli impegni); le assegnazioni al fondo da ripartire per le opere strategiche di captazione ed adduzione di risorse idriche (1.711 e 957 milioni); gli oneri derivanti dall'acquisto di titoli obbligazionari ed azionari emessi da Alitalia S.p.A. (86 milioni di soli pagamenti).

2.2. Altre spese correnti

Nell'ambito delle altre spese di parte corrente, i redditi da lavoro dipendente mostrano stabilità in termini di impegni (88.859 milioni) e un lieve incremento nei pagamenti (89.870 milioni, +2,7 per cento), prevalentemente per l'andamento delle retribuzioni lorde in denaro (59.630 e 60.401 milioni), composte soprattutto da stipendi (53.462 e 54.212 milioni) e oneri per lavoro straordinario (1.491 e 1.539 milioni), mentre gli altri compensi diminuiscono (3.568

e 3.630 milioni; -9,4 e -5,9 per cento). Gli oneri sul fondo unico di amministrazione (1.087 e 992 milioni), i contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro (27.279 e 27.520 milioni) e i contributi figurativi (1.149 e 1.154 milioni) mostrano un aumento, come le retribuzioni in natura (801 e 795 milioni), che includono le spese per buoni pasto, mense e vestiario (418 e 425 milioni).

Per una compiuta rappresentazione degli oneri degli oneri di personale, occorre aggiungere alla spesa della categoria I quella della categoria III “imposte pagate sulla produzione” (4.776 e 4.840 milioni); pertanto, gli oneri complessivi per il personale contabilizzati in bilancio ammontano a 93.635 e 94.510 milioni, segnando una stabilità sulla competenza e un incremento del 2,7 per cento sulla cassa.

La spesa per consumi intermedi (10.969 e 10.761 milioni; +12 e +10,6 per cento) è sintetizzata nella tabella seguente:

(in milioni)

Categoria economica II livello		Categoria economica III livello		Impegni Lordi				Pagamenti totali			
				2010	2011	Scostamenti		2010	2011	Scostamenti	
						Valori assoluti	Valori %			Valori assoluti	Valori %
1	Acquisto di beni	1 Beni di consumo	1.332	957	-375	-28	1.415	1126	-289	-20	
		2 Pubblicazioni periodiche	19	20	2	9	23	19	-4	-18	
		3 Armi e materiale bellico per usi militari	448	214	-234	-52	296	284	-12	-4	
		Totale	1.798	1.191	-607	-34	1.734	1.429	-305	-18	
2	Acquisto di servizi effettivi	1 Noleggi, locazioni e leasing operativo	1.045	781	-264	-25	909	714	-195	-21	
		2 Manutenzione ordinaria e riparazioni	1.421	1.294	-127	-9	1.389	1.359	-31	-2	
		3 Utenze, servizi ausiliari, spese di pulizia	551	580	29	5	583	517	-66	-11	
		4 Spese postali e valori bollati	33	34	1	5	33	30	-3	-10	
		5 Corsi di formazione	223	176	-48	-21	228	187	-42	-18	
		6 Spese per accertamenti sanitari resi necessari dall'attività lavorativa	69	197	128	187	134	162	28	21	
		7 Spese di rappresentanza, relazioni pubbliche, convegni e mostre, pubblicità	91	53	-38	-42	98	63	-35	-36	
		8 Commissioni, comitati, consigli	329	271	-58	-18	308	258	-50	-16	
		9 Compensi per incarichi continuativi	172	167	-5	-3	175	157	-18	-10	
		10 Studi, consulenze, indagini	118	105	-13	-11	102	110	8	8	
		11 Aggi di riscossione	504	558	53	11	436	443	6	1	
		12 Commissioni su titoli	759	641	-118	-16	771	640	-131	-17	
		13 Indennità di missione e rimborsi spese viaggi	387	349	-38	-10	379	346	-34	-9	
		14 Altri servizi	2.176	4.451	2.274	105	2.316	4.224	1.908	82	
		15 Canoni FIP	123	121	-2	-2	128	122	-6	-5	
	Totale	8.001	9.778	1.776	22	7.991	9.332	1.340	17		
3	Acquisto di servizi figurativi	1 Fitti figurativi	0	0	0	0	0	0	0	0	
		Totale	0	0	0	0	0	0	0	0	
		Totale	9.800	10.969	1.169	12	9.726	10.761	1.035	11	

Segnano una ripresa gli oneri della categoria VIII destinata al finanziamento del bilancio UE (16.788 milioni, +8,1 per cento), per effetto dell'andamento della quota legata al prodotto nazionale lordo (14.470 milioni), mentre continua la progressione delle risorse proprie tradizionali (2.318 milioni).

Riprende l'ascesa degli interessi passivi e redditi da capitale (73.748 e 73.594 milioni; +5,7 e +5,6 per cento), chiaro effetto del recente andamento dei mercati finanziari. La voce più importante è costituita dagli interessi passivi su titoli a medio-lungo termine (66.652 e 66.490 milioni), mentre quelli sui titoli a breve mostrano un'evoluzione più contenuta (1.872 milioni). Il peso degli interessi passivi è parzialmente compensato anche nel 2011 dagli introiti (2.648 milioni) per retrocessione di interessi, dietimi ed altri proventi connessi alla gestione del debito pubblico; pertanto, come si desume dalla tavola 10, l'effettivo onere a carico del bilancio (71.100 e 70.946 milioni) è inferiore dei dati della categoria IX.

Si contrae ancora la spesa “virtuale” della categoria XI “ammortamenti”, compensativa di una pari voce di entrata, che esprime un importo di 186 milioni in termini di competenza e cassa. Come negli anni precedenti, risultano contabilizzati solo gli ammortamenti relativi ai beni immobili.

Si inverte l'andamento della categoria X “poste correttive e compensative” (45.157 e 44.695 milioni; -13,2 e -12,1 per cento), legata all'aggregato maggioritario “restituzioni e rimborsi di imposte” (da 44.826 a 38.629 milioni sulla competenza e da 44.473 a 38.165 milioni sulla cassa; -16 e -16,5 per cento). Ne fanno parte le restituzioni e rimborsi di imposte indirette (27.199 e 27.149 milioni; - 9,4 e -19,9 per cento), effettuati dai concessionari, a richiesta e d'ufficio, anche mediante compensazione operata sulle imposte indirette, sulle somme spettanti alle regioni, all'INPS e agli altri enti previdenziali. Le restituzioni e rimborsi di imposte dirette segnano un'ulteriore flessione (11.430 e 11.025 milioni; -8,1 e -8,2 per cento). Un incremento presentano gli oneri connessi alle “vincite e commissioni del lotto” (4.500 milioni). Le “altre poste correttive e compensative” (2.029 e 2.030 milioni) comprendono la quota sui canoni di abbonamento RAI (1.732 milioni).

La categoria XII “altre uscite correnti” (815 e 553 milioni; -78,5 e -53,2 per cento) si riferisce al fondo da ripartire costituito dagli importi dei conti correnti e dei rapporti bancari definiti come dormienti. Figurano nell'aggregato 165 milioni destinati agli interventi previsti in favore delle vittime di frodi finanziarie; 95 e 30 milioni per le sospensioni dei termini dei versamenti tributari in relazione all'emergenza nei territori colpiti da eventi sismici. La restante quota riguarda, essenzialmente, la spesa per “liti, arbitraggi, risarcimenti e accessori”, presente nella quasi totalità degli stati di previsione, nonché il pagamento dei residui parenti di spese correnti per i quali risulta soppresso il capitolo di provenienza.

2.3. Altre spese in conto capitale

La categoria XXI “investimenti fissi lordi e acquisti di terreni” (5.694 e 6.371 milioni; -28,7 e +4,1 per cento) assorbe per la quasi totalità gli investimenti fissi lordi e per il resto gli “acquisti di terreni e beni materiali non prodotti”. Gli “altri investimenti”, voce residuale, (4.255 e 4.311 milioni) incidono fortemente sul totale, concorrendo a rendere opaco e praticamente illeggibile l'andamento gestionale connesso ad una serie eterogenea di interventi, fra i quali gli importi maggiori si riferiscono ai Ministeri della difesa (3.349 e 2.652 milioni); beni culturali (176 e 203 milioni); interno (222 e 299 milioni); infrastrutture (169 e 244 milioni). Si pone, pertanto, l'esigenza di una diversa e più articolata classificazione per garantire una migliore trasparenza nell'allocazione e nell'utilizzo delle risorse in questione. Tra le altre più significative voci, si notano gli oneri per “fabbricati non residenziali” (239 e 456 milioni); per “mezzi di trasporto” (165 e 160 milioni); per “opere pubbliche” (347 e 423 milioni).

La categoria XXXI “acquisizioni di attività finanziarie” (5.390 e 6.195 milioni; +1,1 e -7,6 per cento) si riferisce a “titoli diversi dalle azioni” (4.966 milioni), inerente per la totalità all'erogazione dei prestiti in favore della Grecia. Tra le altre componenti, hanno qualche rilievo le “concessioni di prestiti” (270 e 1.082 milioni) e le “azioni ed altre partecipazioni” (153 e 146 milioni).

2.4. Formazione e gestione dei residui

Si è accennato alla netta discesa dei residui passivi complessivi (da 108.276 a 93.149 milioni), in gran parte relativi alle spese finali (da 108.204 a 92.964 milioni). L'andamento dei residui di parte corrente (da 65.621 a 57.584 milioni) è analogo a quello dei resti in conto capitale (da 42.852 a 35.380 milioni).

I residui di nuova formazione mantengono la loro prevalente incidenza (da 66.687 a 49.865 milioni), per la maggior parte attinenti alla parte corrente (da 44.541 a 31.796 milioni). I

resti di vecchia formazione (da 41.517 a 43.099 milioni) si espandono nella parte corrente (da 21.080 a 25.788 milioni), mentre flettono nel conto capitale (da 20.437 a 17.311 milioni). I residui di stanziamento per operazioni finali segnano un incremento da 10.305 a 11.780 milioni), a causa soprattutto del conto capitale (da 7.835 a 9.851 milioni).

Nel settore dei trasferimenti, i residui passano da 86.975 a 76.354 milioni, con un peso dell'82,1 per cento sul totale dei residui per spese finali. Prevalgono nel loro ambito i trasferimenti alle amministrazioni pubbliche" (da 64.316 a 56.727 milioni), concentrati sui "trasferimenti alle amministrazioni locali" (da 40.406 a 35.704 milioni), in larga misura relativi alla parte corrente. Al loro interno, notevoli appaiono i resti sui "trasferimenti alle regioni" (da 35.309 a 32.144 milioni), in gran parte correnti. Diminuisce ancora la consistenza dei residui afferenti a Comuni e Province, che nel 2004 superavano i 10 miliardi (da 2.895 a 2.015 milioni).

Diminuiscono i residui per trasferimenti agli "organismi previdenziali" (da 19.456 a 18.736 milioni), per oltre quattro quinti di parte corrente (15.016 milioni), come quelli verso le "amministrazioni centrali" (da 4.453 a 2.286 milioni).

I residui per "trasferimenti alle imprese" (7.763 milioni), per "trasferimenti a famiglie e istituzioni sociali" (539 milioni), per "trasferimenti all'estero" (741 milioni) flettono anch'essi notevolmente, diversamente dagli "altri trasferimenti in conto capitale" (10.585 milioni), che si incrementano di quasi il 25 per cento.

Un cenno particolare meritano i residui di stanziamento, la cui incidenza maggiore (dal 53,6 al 78,3 per cento) riguarda il settore dei trasferimenti (da 5.519 a 9.224 milioni), in gran parte attinenti agli "altri trasferimenti in conto capitale" (da 3.257 a 7.369 milioni).

3. Analisi per missioni e politiche pubbliche

3.1. Quadro d'insieme

Il rendiconto per il 2011 conferma il fenomeno della concentrazione in poche missioni delle spese gestite, già notato negli anni precedenti: in termini di massa impegnabile per spese finali - al netto cioè del rimborso di prestiti, programma 2 della missione 34 "Debito pubblico", per 197 miliardi -, solo 5 missioni su 34 espongono ben oltre i due terzi degli oneri, pari a 374,8 miliardi, con un'incidenza del 68,2 per cento. (Tavole 11, 12 e 13).

Trattasi delle missioni 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" (21,2 per cento); 25 "Politiche previdenziali" (13,2 per cento); 34 "Debito pubblico", limitatamente alla componente interessi, programma 1 (14,4 per cento); 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio" (11,6 per cento); 22 "Istruzione scolastica" (7,9 per cento).

Il peso di queste cinque missioni sulle spese finali appare, nel quadriennio di vigenza della nuova classificazione funzionale, sostanzialmente invariato, dopo la punta del 69,2 per cento nel 2008, passando al 67,7 per cento nel 2009 e al 68,4 per cento nel 2010, per raggiungere l'indicato livello nel 2011.

Delle restanti spese finali, oltre due decimi riguardano altre 8 missioni: 24 "Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia" (31,2 miliardi, il 5,7 per cento); 4 "L'Italia in Europa e nel mondo" (26,3 miliardi, il 4,8 per cento); 5 "Difesa e sicurezza del territorio" (22,9 miliardi, il 4,2 per cento); 7 "Ordine pubblico e sicurezza" (11,9 miliardi, il 2,2 per cento); 28 "Sviluppo e riequilibrio territoriale" (10,2 miliardi, 1,9 per cento); 13 "Diritto alla mobilità" (9,2 miliardi, l'1,7 per cento); 23 "Istruzione universitaria" (8 miliardi, l'1,5 per cento); 33 "Fondi da ripartire" (5,6 miliardi, l'1 per cento).

Nella fase operativa della gestione, gli andamenti non presentano variazioni di rilievo, confermando, sia negli impegni sia nei pagamenti, l'elevato livello di concentrazione degli oneri in un numero relativamente limitato di missioni. Pertanto, oltre il 90 per cento delle spese risulta allocato in sole 13 missioni, mentre meno di un decimo attiene alle altre 21 missioni, con livelli veramente esigui, quindi scarsamente significativi, per talune di esse, come, ad esempio, le missioni 10 "Energia e diversificazione delle fonti energetiche", con soli 9,8 milioni di massa impegnabile; 31 "Turismo", con 31,1 milioni; 12 "Regolazione dei mercati", con 46,5 milioni.

Alla luce delle disposizioni della riforma contabile, che, confermato la nuova classificazione funzionale, definisce le missioni come “le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa”, appare urgente, ad avviso della Corte, una razionale rivisitazione delle attuali missioni, oltre che per evidenti motivi di significatività, anche al fine di un necessario riequilibrio dimensionale connesso con una migliore definizione degli aggregati, tenendo ovviamente conto di valutazioni di altra natura, quali quelle attinenti alla struttura organizzativa che gestisce la spesa o alla rilevanza politica della finalità perseguita.

3.2. *Le politiche pubbliche nel 2011*

Nell’ambito delle missioni, la legge di riforma contabile individua i programmi come aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi operativi.

Un sintetico esame delle missioni aggregate in ragione della loro attinenza a specifiche politiche pubbliche, nelle quali si manifesta l’intervento dello Stato, mostra cinque grandi filoni dell’intervento pubblico, quali aggregazioni delle principali funzioni espresse:

- le politiche economico-finanziarie, che comprendono, oltre ai fondi da ripartire, i servizi del debito pubblico e le politiche di bilancio;

- le politiche istituzionali, riguardanti le funzioni fondamentali dello Stato, l’amministrazione e la rappresentanza generale, le erogazioni alle autonomie territoriali e i servizi generali relativi non solo ai dicasteri, come l’attività di diretta collaborazione all’opera del Ministro, ma anche a tutte le amministrazioni pubbliche, come l’erogazione di servizi nell’area degli acquisti (*e-procurement*);

- le politiche per lo sviluppo e l’innovazione, che concernono gli interventi in campo economico, la ricerca e il riequilibrio territoriale;

- le politiche sociali, che attengono alla previdenza e assistenza, all’istruzione, alla salvaguardia della salute;

- le politiche per infrastrutture, territorio e patrimonio culturale, nelle quali sono inseriti gli interventi per la tutela dell’ambiente e lo sviluppo sostenibile.

In questa sede si prescinde da ogni valutazione sull’adeguatezza della classificazione funzionale adottata, oggetto di analisi da parte della Corte dei conti fin dalla sua introduzione, nel capitolo sull’ordinamento contabile della relazione annuale. Va ribadito, tuttavia, che tali approfondimenti conservano la loro validità, con riferimento, soprattutto, all’esigenza di pervenire sia ad una più appropriata allocazione nelle missioni di pertinenza degli oneri attualmente inseriti nelle missioni 32 “Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche” e 33 “Fondi da ripartire”, sia ad una migliore specificazione degli ambiti di talune missioni, che presentano margini di sovrapponibilità e, quindi, di incertezza allocativa¹.

Con riferimento alla massa impegnabile complessiva, il rendiconto espone una netta prevalenza degli oneri per le politiche economico-finanziarie, la cui incidenza sul totale raggiunge il 46,2 per cento della spesa (48 per cento nel 2010). Seguono, a distanza, le politiche istituzionali (26,6 per cento, 25,4 nell’anno precedente) e sociali (21,8 per cento, 21 nel 2010), mentre le altre due aggregazioni pesano in misura limitata: le politiche per lo sviluppo e l’innovazione (2,3 per cento) e quelle per infrastrutture, territorio e patrimonio culturale (2,3 per cento). (Tavole 14, 15 e 16).

Ove si tenga conto delle sole spese finali, al netto del rimborso di prestiti, la situazione cambia notevolmente: il peso maggiore viene acquisito dalle politiche istituzionali (36,2 per cento, 35,7 nel 2010) e sociali (29,6 per cento, 29,4 nel 2010); le politiche economico-finanziarie (27 per cento, 27,2 nel 2010) si collocano subito dopo, distanziando gli altri due raggruppamenti (sviluppo e innovazione 4,1 per cento; infrastrutture, territorio e patrimonio culturale 3,1 per cento). Su tali risultanze si riflette, ovviamente, la componente di interessi sul

¹ Nella relazione al rendiconto del 2008, la Corte ha proceduto, in via sperimentale, ad una ripartizione ritenuta più appropriata degli oneri delle missioni 32 e 33, suggerendo approfondimenti rimasti senza seguito.

debito pubblico, pari a oltre 79 miliardi, più della metà delle spese per politiche economico-finanziarie. (Tavole 17, 18 e 19).

Sempre con riferimento alle sole spese finali, le *politiche istituzionali*, articolate in dieci missioni, presentano, anzitutto, la missione 3 “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali”, con 116 miliardi di massa impegnabile, pari al 58,5 per cento del totale, con un elevato livello di impegni definiti (96,8 per cento).

Seguono, a notevole distanza, la missione 4 “L’Italia in Europa e nel mondo”, con 26 miliardi di massa impegnabile, definita al 95,9 per cento; la missione 5 “Difesa e sicurezza del territorio”, con una dotazione di 23 miliardi, quasi totalmente impegnati; la 7 “Ordine pubblico e sicurezza”, con 12 miliardi; la 6 “Giustizia”, con 8 miliardi; la 8 “Soccorso civile”, con 5 miliardi.

Le altre quattro missioni comprese nelle politiche istituzionali (1 “Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri”; 32 “Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche”; 27 “Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti”; 2 “Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio”) coprono il 3,7 per cento del totale, con la dotazione di 7 miliardi.

Nell’ambito delle *politiche sociali*, cui attengono sette missioni, emergono la 25 “Politiche previdenziali”, con 72 miliardi di massa impegnabile, pari al 44,4 per cento del totale; le due missioni relative all’istruzione pubblica, la 22 “Istruzione scolastica” (43 miliardi, il 26,6 per cento) e la 23 “Istruzione universitaria” (8 miliardi, il 4,9 per cento); la 24 “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia” (31 miliardi, il 19,5 per cento); la 26 “Politiche per il lavoro” (6 miliardi, il 3,9 per cento). Ampiamente sottodimensionata, quindi scarsamente significativa, risulta la missione 20 “Tutela della salute” (solo 0,9 miliardi), essendo allocato diversamente, nelle politiche istituzionali (missione 3 “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali”), il concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria. L’ultima missione, 30 “Giovani e sport”, espone una dotazione di soli 0,6 miliardi.

Passando alle *politiche economico-finanziarie*, tra le tre missioni che la compongono risalta la 34 “Debito pubblico”, limitatamente al programma 1 relativo agli interessi, con una massa impegnabile di 79 miliardi, il 53,4 per cento delle spese finali (48,8 per cento nel 2010). L’intera missione copre da sola il 34,5 per cento delle spese complessive (38 per cento nel 2010), comprendendo anche il rimborso di prestiti (197 miliardi). La preponderanza e l’inevitabilità delle spese per il rimborso del debito ha indotto la Corte a proporre l’esclusione dall’aggregazione funzionale, limitando quest’ultima alle sole spese finali di bilancio, in coerenza, tra l’altro, con la classificazione economica.

Le altre due missioni riguardano la 29 “Politiche economico-finanziarie e di bilancio”, con 63,6 miliardi (68,3 nel 2010) e la 33 “Fondi da ripartire”, con 5,6 miliardi (10,1 nel 2010). La prima comprende anche le regolazioni contabili e i rimborsi d’imposte, per importi rilevanti; la seconda continua ad evidenziare impegni e pagamenti in sede consuntiva, mentre dovrebbe esclusivamente riguardare oneri da attribuire, nel corso della gestione, ad altre missioni.

Le *politiche per lo sviluppo e l’innovazione* si riferiscono a nove missioni, con prevalenza della 28 “Sviluppo e riequilibrio territoriale” (10,2 miliardi, il 45,8 per cento), della 11 “Competitività e sviluppo delle imprese” (5,1 miliardi, il 22,8 per cento) e della 17 “Ricerca e innovazione” (4,2 miliardi, il 18,7 per cento). Tra le altre, qualche rilevanza dimensionale mostrano la missione 9 “Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca” (1,1 miliardi) e la missione 15 “Comunicazioni” (1,5 miliardi). Emerge l’esigenza di approfondire la possibilità d’inserimento delle residue 4 missioni in altri aggregati, attese le loro dimensioni invero esigue.

Le *politiche per infrastrutture, territorio e patrimonio culturale* si articolano in cinque missioni, di cui le più rilevanti risultano la 13 “Diritto alla mobilità”, con 9,2 miliardi (53,3 per cento) e la 14 “Infrastrutture pubbliche e logistica”, con 4,6 miliardi (26,5 per cento). Seguono

la 21 “Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici” (1,7 miliardi), la 18 “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente” (1,2 miliardi) e la 19 “Casa e assetto urbanistico” (0,6 miliardi),

3.3. La gestione delle politiche pubbliche nel quadriennio 2008-2011

L’esame di taluni indicatori finanziari elaborati sulla spesa finale può dare indicazioni sull’evoluzione della gestione nel quadriennio 2008-2011, di vigenza della classificazione funzionale introdotta a legislazione invariata e poi recepita dalla riforma contabile.

La gestione di competenza mostra un progressivo miglioramento dell’indice di utilizzo della massa spendibile, fornito dal rapporto tra impegni totali e disponibilità: l’indice passa dal 92,8 del 2008 al 93,6 del 2011, con un incremento concentrato nell’ultimo biennio. L’apporto più incisivo a tale *performance* è recato dalle politiche sociali (97,9 nel 2011) e istituzionali (96,9); le politiche per infrastrutture, territorio e patrimonio culturale si mantengono lievemente al di sopra della media (94,8 nel 2011); le politiche economico-finanziarie mostrano indici in controtendenza, passando da un valore vicino alla media nel 2008 (91,8) ad uno nettamente inferiore nel 2011 (89,8); infine, le politiche per lo sviluppo e l’innovazione espongono valori di gran lunga inferiori (61,2), in progresso sull’anno iniziale, ma in declino rispetto al biennio precedente.

Andamenti divergenti dai precedenti espone, invece, la gestione di cassa, con un rapporto tra pagamenti e massa spendibile teorica che passa dall’81,6 del 2008 all’80,2 del 2011, diversamente dal rapporto con le autorizzazioni di cassa (dal 91,1 del 2008 al 92,7 del 2011). Le politiche aventi maggiore capacità di erogazione risultano le economico-finanziarie e le sociali, mentre quelle istituzionali si mantengono vicine alla media; notevolmente al di sotto appaiono gli interventi per lo sviluppo e l’innovazione e, soprattutto, quelli per infrastrutture, territorio e patrimonio culturale, in gran parte afferenti al conto capitale.

Quanto alla gestione dei residui, premesso che a fine 2011 si mantengono, come già notato, a un livello ragguardevole di 92,9 miliardi rispetto ai 95,9 del 2008, va rilevato che nel quadriennio il rapporto tra residui finali e iniziali passa dall’1,2 del 2008 allo 0,86 del 2011, mentre la velocità di smaltimento si affievolisce (dal 50,2 al 44,8).

Nell’ambito delle politiche sociali, sono gli interventi per i giovani e per l’istruzione scolastica che mostrano un più elevato utilizzo della massa impegnabile, mentre le altre missioni si mantengono sostanzialmente nella media; sotto il profilo della cassa, invece, sono costantemente nel quadriennio più utilizzate della media le autorizzazioni concernenti gli interventi per l’istruzione scolastica, i diritti sociali e i giovani e sport, mentre le politiche previdenziali espongono un sensibile affievolimento nell’ultimo anno. Ampiamente sotto la media risultano gli interventi per il lavoro e la tutela della salute. La gestione dei residui, dal suo canto, rivela velocità di smaltimento largamente inferiori alla media per le politiche previdenziali.

Le politiche istituzionali concentrano le migliori *performances* della gestione di competenza negli organi costituzionali, nella difesa, nel soccorso civile e nelle relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, in un panorama generale soddisfacentemente attestato intorno all’elevata media in ciascun anno del quadriennio; l’evoluzione della gestione di cassa si manifesta sostanzialmente analoga, con qualche difficoltà nei servizi istituzionali. Nella gestione dei residui, una velocità di smaltimento sensibilmente inferiore mostra la missione “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali”.

Nell’ambito delle politiche infrastrutturali, la gestione di competenza privilegia la missione “Diritto alla mobilità”, la gestione di cassa la “Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici”, mentre le altre finalità evidenziano una certa variabilità; nei residui, l’indice di smaltimento mostra costantemente nel quadriennio sensibili difficoltà nella missione “Infrastrutture pubbliche e logistica”.

Tra le politiche economico-finanziarie, a parte i fondi da ripartire, che dovrebbero dar luogo soltanto a ripartizioni su altre missioni nel corso della gestione, le politiche economico-

finanziarie e di bilancio raccolgono nel quadriennio il miglior risultato di competenza e di cassa, mentre il debito pubblico continua a manifestare un anomalo livello di economie, oltre 16,5 miliardi nel 2011, in gran parte nel rimborso di prestiti.

La gestione di competenza delle politiche per lo sviluppo e l'innovazione, a parte la scarsa significatività dimensionale di turismo ed energia, indica i migliori risultati nelle comunicazioni, nell'agricoltura, nel turismo e nella regolazione dei mercati, mentre resta costantemente e sensibilmente sotto la media lo sviluppo e riequilibrio territoriale. Nella gestione di cassa, buoni risultati mostrano la regolazione dei mercati, il commercio internazionale e l'internazionalizzazione del sistema produttivo, mentre la velocità di smaltimento dei residui presenta ampie variazioni.

3.4. L'andamento delle politiche pubbliche nel quadriennio 2008-2011

Sempre con riferimento alle spese finali, sembra opportuno esaminare brevemente l'evoluzione quantitativa delle politiche pubbliche e delle relative missioni nel quadriennio 2008-2011, sulla base del loro peso percentuale relativo.

Una prima notazione riguarda l'incremento delle politiche sociali, che passano, nella gestione di competenza, impegni totali, dal 28,4 al 30,9 per cento, con una progressione costante. La gestione di cassa mostra un andamento analogo (dal 28,6 al 30,9 per cento), mentre i residui finali si accrescono notevolmente (dal 14,7 al 22,7 per cento). Prevalgono nel loro ambito gli andamenti delle dotazioni per le politiche previdenziali (dal 12,7 al 13,6 per cento per la competenza; dal 12,6 al 13,5 per la cassa) e per i diritti sociali (dal 4,4 al 6 per cento, competenza e cassa), mentre la seconda componente, l'istruzione scolastica, flette leggermente (dall'8,7 all'8,3 per cento, competenza e cassa).

Le politiche economico-finanziarie diminuiscono, nella competenza, il loro peso relativo sensibilmente, dal 27,2 al 25,9 per cento, in ripresa rispetto al 2010; più contenuta e uniforme risulta la flessione nella gestione di cassa (dal 27,3 al 25,5 per cento), mentre i residui mostrano un deciso decremento (dal 12,3 al 5,2 per cento). L'evoluzione va riferita soprattutto alla componente interessi sul debito pubblico, la cui incidenza aumenta sia in termini di impegni totali (dal 15 al 14,3 per cento) che di pagamenti (dal 15,2 al 14,2 per cento), nonché, per i residui, alle politiche economiche, finanziarie e di bilancio, con incidenza più che dimezzata nel quadriennio (dal 7,3 al 3,3 per cento).

Ben oltre un terzo della spesa finale attiene alle politiche istituzionali, la cui incidenza, nella competenza, mostra prima un calo considerevole, poi una ripresa (38,1 nel 2008, 36 nel 2009, 36,7 nel 2010, 37,4 nel 2011), con andamenti analoghi nella gestione di cassa. Si incrementano notevolmente i residui finali (dal 34,7 al 42,3 per cento), soprattutto per l'apporto delle "relazioni finanziarie con le autonomie territoriali".

Sostanzialmente costante si manifesta il peso delle politiche per lo sviluppo e l'innovazione, con impegni intorno al 2,5 per cento, tranne la punta del 2010; la gestione di cassa mostra qualche progresso (dal 2,6 al 2,8 per cento), mentre i residui finali flettono notevolmente (dal 18,9 al 15 per cento). Le componenti più rilevanti, le missioni "Competitività e sviluppo delle imprese" e "Sviluppo e riequilibrio territoriale", spiegano in gran parte tali andamenti.

Le politiche per infrastrutture, territorio e patrimonio culturale, infine, manifestano nel quadriennio un andamento flettente negli impegni (dal 3,8 al 3,2 per cento) e nei residui finali (dal 19,3 al 14,8 per cento) e sostanzialmente costante nei pagamenti, intorno al 3,5 per cento. Anche in tal caso, alla componente principale, "Diritto alla mobilità", va in prevalenza attribuito l'andamento osservato.

TAVOLE

Tavola 1

ESITIDELL'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 50 %	Capitoli con economie c/c su prev def c/c > del 15 %	Capitoli con res stanz su prev def c/c > del 30 %	Capitoli con eco res propri su res propri > di 250000
	Capitoli interessati	Capitoli interessati	Capitoli interessati	Capitoli interessati	Capitoli interessati	Capitoli interessati	Capitoli interessati
	%Eccedenze Imp./Impegnato Capitoli	%Eccedenze Pagato/Pagato Capitoli	%di Stanz Def Comp - Stanz def Cassa/Stanz Def Comp Capitoli	%di Stanz Def Comp - Stanz Ini Comp/Stanz Def Comp Capitoli	%di Economie c/c/stanz def comp Capitoli	%di Economie c/c/stanz def comp Capitoli	%di Economie su impegno/residui propri Capitoli
	%Eccedenze Imp./Impegnato Amministrazione	%Eccedenze Pagato/Pagato Amministrazione	%di Stanz Def Comp - Stanz def Cassa/Stanz Def Comp Amministrazione	%di Stanz Def Comp - Stanz Ini Comp/Stanz Def Comp Amministrazione	%di Economie c/c/stanz def comp Amministrazione	%di Economie c/c/stanz def comp Amministrazione	%di Economie su impegno/residui propri Amministrazione
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	7	2	6	217	184	24	115
	1,49	0,99	28,32	86,21	39,71	7,89	47,07
	0,00	0,00	0,10	5,34	3,05	0,02	14,26
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	11	7	7	159	49	10	40
	8,35	1,63	74,58	81,83	45,98	0,00	81,63
	0,07	0,00	34,91	23,44	0,52	0,00	44,32
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	8	6	1	68	40	11	37
	1,52	9,51	22,63	16,63	27,60	0,00	6,27
	0,01	0,00	0,00	0,80	0,14	0,00	4,57
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	15	10	0	38	20	6	25
	6,56	7,33	0,00	57,11	46,41	1,23	30,65
	2,65	2,10	0,00	13,13	0,26	0,04	17,40
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	8	5	1	85	36	18	31
	0,80	3,57	47,50	38,90	36,61	6,90	55,79
	0,05	0,04	0,03	7,99	3,10	0,17	49,14
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	13	7	0	100	44	5	18
	0,78	6,11	0,00	53,86	55,32	15,22	89,30
	0,56	0,53	0,00	0,74	0,76	0,70	42,58
MINISTERO DELL'INTERNO	14	11	1	156	37	16	50
	2,88	3,99	69,00	94,18	41,82	0,08	23,80
	0,24	0,06	0,36	34,67	0,21	0,00	15,51
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	1	0	1	76	34	12	32
	2,84	0,00	16,77	68,84	48,69	0,00	46,20
	0,01	0,00	0,00	39,14	2,16	0,00	20,55
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	29	22	10	219	49	39	105
	5,58	18,23	81,70	70,06	34,70	0,18	44,69
	0,31	0,28	3,67	9,53	1,95	0,01	37,81
MINISTERO DELLA DIFESA	16	6	4	75	6	10	31
	0,31	1,85	67,82	58,16	31,55	0,00	13,75
	0,04	0,04	0,73	13,86	0,00	0,00	13,51
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	4	2	0	150	21	20	50
	0,25	18,44	0,00	68,83	56,75	0,00	78,32
	0,01	0,51	0,00	12,47	0,71	0,00	70,66
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	27	14	0	143	46	5	32
	17,40	17,77	0,00	48,41	33,88	0,71	13,40
	7,19	4,53	0,00	21,07	6,07	0,01	5,98
MINISTERO DELLA SALUTE	25	15	0	89	14	3	26
	8,05	10,00	0,00	64,57	53,17	0,00	69,31
	0,92	0,81	0,00	35,42	0,12	0,00	60,39

Tavola 2

PRINCIPALI AGGREGATI DI SPESA (**)

(serie storica 1997-2011)

(milioni di euro)

SPESA CORRENTE

anno	impegni	var% es. prec.	pagamenti	var% es. prec.	PIL	inc. degli impegni(*)	inc. dei pagamenti(*)
1997	300.233,00		275.954,00		1.026.285,00	29,3	26,9
1998	315.920,00	5,2	299.320,00	8,5	1.073.019,00	29,4	27,9
1999	321.455,00	1,8	331.999,00	10,9	1.107.994,00	29,0	30,0
2000	326.738,00	1,6	322.248,00	- 2,9	1.166.548,00	28,0	27,6
2001	344.034,00	5,3	342.078,00	6,2	1.248.648,00	27,6	27,4
2002	347.961,00	1,1	342.242,00	0,0	1.295.226,00	26,9	26,4
2003	360.358,00	3,6	361.471,00	5,6	1.335.354,00	27,0	27,1
2004	365.239,00	1,4	361.830,00	0,1	1.391.530,00	26,2	26,0
2005	389.841,00	6,7	380.118,00	5,1	1.429.479,00	27,3	26,6
2006	402.036,00	3,1	395.961,00	4,2	1.485.377,00	27,1	26,7
2007	416.006,90	3,5	410.084,73	3,6	1.554.199,00	26,8	26,4
2008	449.615,15	8,1	440.748,51	7,5	1.575.144,00	28,5	28,0
2009	450.058,26	0,1	439.319,45	- 0,3	1.519.695,00	29,6	28,9
2010	450.417,18	0,1	429.112,83	- 2,3	1.553.166,00	29,0	27,6
2011	443.173,25	- 1,6	443.496,50	3,4	1.580.220,00	28,0	28,1

(*) in rapporto al PIL

(**) al netto delle regolazioni debitorie

SPESA IN CONTO CAPITALE

anno	impegni	var% es. prec.	pagamenti	var% es. prec.	PIL	inc. degli impegni(*)	inc. dei pagamenti(*)
1997	31.998,00		19.762,00		1.026.285,00	3,1	1,9
1998	38.786,00	21,2	29.916,00	51,4	1.073.019,00	3,6	2,8
1999	43.143,00	11,2	33.285,00	11,3	1.107.994,00	3,9	3,0
2000	44.706,00	3,6	34.748,00	4,4	1.166.548,00	3,8	3,0
2001	50.207,00	12,3	41.672,00	19,9	1.248.648,00	4,0	3,3
2002	49.906,00	- 0,6	44.429,00	6,6	1.295.226,00	3,9	3,4
2003	51.789,00	3,8	49.252,00	10,9	1.335.354,00	3,9	3,7
2004	47.263,00	- 8,7	43.875,00	- 10,9	1.391.530,00	3,4	3,2
2005	44.693,00	- 5,4	40.849,00	- 6,9	1.429.479,00	3,1	2,9
2006	36.854,00	- 17,5	37.803,00	- 7,5	1.485.377,00	2,5	2,5
2007	50.129,02	36,0	42.610,87	12,7	1.554.199,00	3,2	2,7
2008	59.601,55	18,9	54.830,56	28,7	1.575.144,00	3,8	3,5
2009	57.332,34	- 3,8	51.772,79	- 5,6	1.519.695,00	3,8	3,4
2010	52.282,26	- 8,8	51.058,03	- 1,4	1.553.166,00	3,4	3,3
2011	48.502,10	- 7,2	47.745,13	- 6,5	1.580.220,00	3,1	3,0

SPESA FINALE

anno	impegni	var% es. prec.	pagamenti	var% es. prec.	PIL	inc. degli impegni(*)	inc. dei pagamenti(*)
1997	332.231,00		295.716,00		1.026.285,00	32,4	28,8
1998	354.706,00	6,8	329.236,00	11,3	1.073.019,00	33,1	30,7
1999	364.598,00	2,8	365.284,00	10,9	1.107.994,00	32,9	33,0
2000	371.444,00	1,9	356.996,00	- 2,3	1.166.548,00	31,8	30,6
2001	394.241,00	6,1	383.750,00	7,5	1.248.648,00	31,6	30,7
2002	397.867,00	0,9	386.671,00	0,8	1.295.226,00	30,7	29,9
2003	412.147,00	3,6	410.723,00	6,2	1.335.354,00	30,9	30,8
2004	412.502,00	0,1	405.705,00	- 1,2	1.391.530,00	29,6	29,2
2005	434.534,00	5,3	420.968,00	3,8	1.429.479,00	30,4	29,4
2006	438.890,00	1,0	433.765,00	3,0	1.485.377,00	29,5	29,2
2007	466.135,92	6,2	452.695,60	4,4	1.554.199,00	30,0	29,1
2008	509.216,70	9,2	495.579,07	9,5	1.575.144,00	32,3	31,5
2009	507.390,61	- 0,4	491.092,24	- 0,9	1.519.695,00	33,4	32,3
2010	502.699,44	- 0,9	480.170,86	- 2,2	1.553.166,00	32,4	30,9
2011	491.675,35	- 2,2	491.241,64	2,3	1.580.220,00	31,1	31,1

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segue Tavola 2

SPESA COMPLESSIVA

anno	impegni	var% es. prec.	pagamenti	var% es. prec.	PIL	inc. degli impegni(*)	inc. dei pagamenti(*)
1997	454.348,00		418.017,00		1.026.285,00	44,3	40,7
1998	525.344,00	15,6	497.972,00	19,1	1.073.019,00	49,0	46,4
1999	541.390,00	3,1	539.912,00	8,4	1.107.994,00	48,9	48,7
2000	506.853,00	- 6,4	493.337,00	- 8,6	1.166.548,00	43,4	42,3
2001	563.199,00	11,1	553.694,00	12,2	1.248.648,00	45,1	44,3
2002	588.152,00	4,4	578.258,00	4,4	1.295.226,00	45,4	44,6
2003	637.830,00	8,4	637.542,00	10,3	1.335.354,00	47,8	47,7
2004	583.280,00	- 8,6	574.796,00	- 9,8	1.391.530,00	41,9	41,3
2005	598.656,00	2,6	583.295,00	1,5	1.429.479,00	41,9	40,8
2006	602.177,00	0,6	591.579,00	1,4	1.485.377,00	40,5	39,8
2007	626.835,36	4,1	616.185,89	4,2	1.554.199,00	40,3	39,6
2008	694.007,49	10,7	683.432,02	10,9	1.575.144,00	44,1	43,4
2009	682.865,85	- 1,6	667.178,45	- 2,4	1.519.695,00	44,9	43,9
2010	691.110,93	1,2	668.584,87	0,2	1.553.166,00	44,5	43,0
2011	676.359,66	- 2,1	675.803,72	1,1	1.580.220,00	42,8	42,8

INTERESSI

anno	impegni	var% es. prec.	pagamenti	var% es. prec.	PIL	inc. degli impegni(*)	inc. dei pagamenti(*)
1997	98.238,00		98.886,00		1.026.285,00	9,6	9,6
1998	88.255,00	- 10,2	88.014,00	- 11,0	1.073.019,00	8,2	8,2
1999	76.535,00	- 13,3	75.827,00	- 13,8	1.107.994,00	6,9	6,8
2000	73.918,00	- 3,4	71.741,00	- 5,4	1.166.548,00	6,3	6,1
2001	78.235,00	5,8	78.514,00	9,4	1.248.648,00	6,3	6,3
2002	76.003,00	- 2,9	77.696,00	- 1,0	1.295.226,00	5,9	6,0
2003	71.304,00	- 6,2	71.449,00	- 8,0	1.335.354,00	5,3	5,4
2004	60.964,00	- 14,5	60.921,00	- 14,7	1.391.530,00	4,4	4,4
2005	70.671,00	15,9	70.253,00	15,3	1.429.479,00	4,9	4,9
2006	70.800,00	0,2	70.350,00	0,1	1.485.377,00	4,8	4,7
2007	68.202,03	- 3,7	68.845,89	- 2,1	1.554.199,00	4,4	4,4
2008	79.866,67	17,1	79.995,95	16,2	1.575.144,00	5,1	5,1
2009	73.238,64	- 8,3	73.179,17	- 8,5	1.519.695,00	4,8	4,8
2010	69.522,78	- 5,1	69.490,40	- 5,0	1.553.166,00	4,5	4,5
2011	73.747,79	6,1	73.593,94	5,9	1.580.220,00	4,7	4,7

SPESA CORRENTE (al netto degli interessi)

anno	impegni	var% es. prec.	pagamenti	var% es. prec.	PIL	inc. degli impegni(*)	inc. dei pagamenti(*)
1997	201.995,00		177.068,00		1.026.285,00	19,7	17,3
1998	227.665,00	12,7	211.306,00	19,3	1.073.019,00	21,2	19,7
1999	244.920,00	7,6	256.172,00	21,2	1.107.994,00	22,1	23,1
2000	252.820,00	3,2	250.507,00	- 2,2	1.166.548,00	21,7	21,5
2001	265.799,00	5,1	263.564,00	5,2	1.248.648,00	21,3	21,1
2002	271.958,00	2,3	264.546,00	0,4	1.295.226,00	21,0	20,4
2003	289.054,00	6,3	290.022,00	9,6	1.335.354,00	21,6	21,7
2004	304.275,00	5,3	300.909,00	3,8	1.391.530,00	21,9	21,6
2005	319.169,00	4,9	309.866,00	3,0	1.429.479,00	22,3	21,7
2006	331.235,00	3,8	325.612,00	5,1	1.485.377,00	22,3	21,9
2007	347.803,87	5,0	341.238,84	4,8	1.554.199,00	22,4	22,0
2008	369.748,48	6,3	360.752,56	5,7	1.575.144,00	23,5	22,9
2009	376.819,62	1,9	366.140,29	1,5	1.519.695,00	24,8	24,1
2010	380.894,40	1,1	359.622,43	- 1,8	1.553.166,00	24,5	23,2
2011	369.425,46	- 3,0	369.902,57	2,9	1.580.220,00	23,4	23,4

UTILIZZAZIONE FONDO INTEGRAZIONE CASSA

(art. 29 della legge n. 196 del 2009 come modificata ed integrata dalla legge n. 39 del 2011))

(in milioni di euro)

[illegible]

Tavola 4

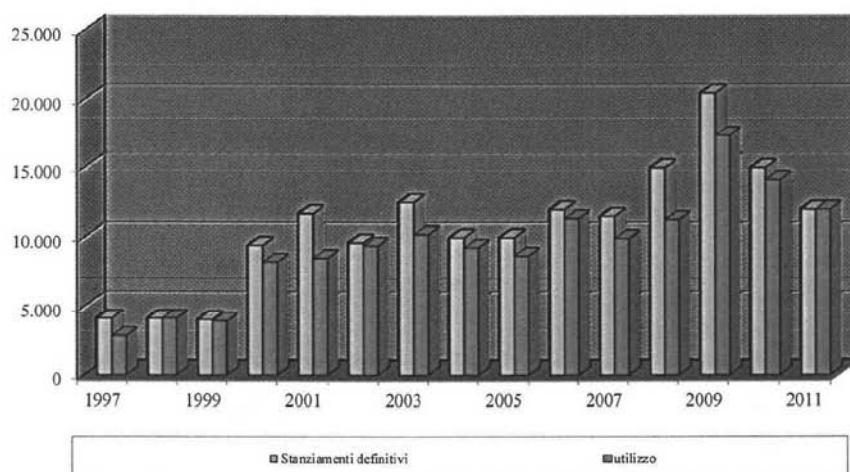
UTILIZZAZIONE FONDO INTEGRAZIONE DI CASSA

Serie storica 1997-2011

(milioni di euro)

	Stanziamenti definitivi	utilizzo	Disponibilità non utilizzata	% di utilizzo
	a	b	c = a - b	d = b / a
1997	4.134	2.838	1.296	68,65
1998	4.132	4.132	0	100,00
1999	4.039	3.935	104	97,43
2000	9.451	8.226	1.225	87,04
2001	11.717	8.503	3.214	72,57
2002	9.645	9.400	245	97,46
2003	12.534	10.221	2.313	81,55
2004	10.000	9.253	747	92,53
2005	10.000	8.669	1.331	86,69
2006	12.000	11.337	663	94,48
2007	11.500	9.921	1.579	86,27
2008	15.000	11.251	3.749	75,01
2009	20.500	17.375	3.125	84,76
2010	15.000	14.115	885	94,10
2011	12.000	12.000	0	100,00

Fondo integrazione cassa



Percentuale di utilizzo

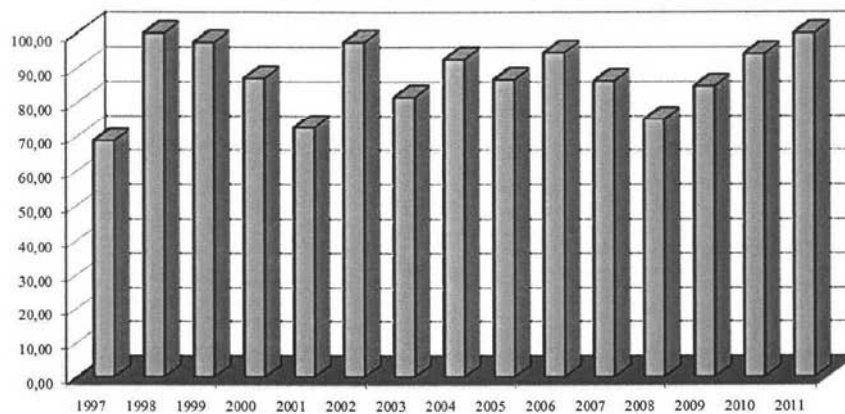


Tavola 5

SPESE FINALI**BILANCIO DELLO STATO (2002 - 2011)**

(Milioni di Euro)

GESTIONE DI COMPETENZA					GESTIONE DEI RESIDUI					GEST. CASSA	
PREV. DEF.	IMPEGNI DA CONSUNTIVO(1)	PAGAMENTI	ECONOM. MAGGIO RISPESE	RESIDUI NUOVA FORMAZ.	INIZIALI VECCHIA FORMAZ.	PAGAMENTI	ECONOM. E - MAGGIO RISPESE	FINALI VECCHIA FORMAZ.	CONSIST. FINALE	AUTORIZZ. CASSA	TOTALE PAGAMENTI
a	b	c	d	e=a-(c+d)	f	g	h	i=f-(g+h)	l=e+i	m	n
TITOLO I - SPESE DI PARTE CORRENTE											
2002	394.299	378.547	342.914	16.565	35.633	63.911	31.769	12.594	19.550	55.183	374.683
2003	404.491	391.593	360.634	12.898	30.959	55.284	33.475	12.140	43.099	416.393	394.109
2004	423.863	400.561	373.694	23.302	26.867	43.214	23.451	7.134	12.630	39.497	397.144
2005	437.873	420.449	390.872	17.423	29.578	39.713	19.214	8.029	12.471	446.293	410.086
2006	439.558	428.139	400.729	11.418	27.410	42.057	21.102	8.580	12.375	444.711	421.831
2007	457.767	437.189	410.959	20.578	26.230	39.942	19.316	8.820	11.806	465.602	430.276
2008	489.192	472.685	440.693	16.507	31.992	38.019	22.371	4.745	10.902	499.285	463.065
2009	497.582	481.578	444.681	16.004	36.897	42.872	24.896	4.813	13.162	511.155	469.577
2010	491.816	474.662	430.121	17.154	44.541	49.973	22.320	6.573	21.080	499.808	452.441
2011	490.490	472.320	440.524	18.171	31.796	65.652	31.021	8.843	25.788	503.924	471.545
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE											
2002	60.019	58.197	28.540	1.822	29.657	67.330	20.532	1.846	44.952	74.609	49.073
2003	61.602	60.035	38.461	1.567	21.574	74.508	23.452	1.171	49.886	71.460	61.912
2004	48.549	47.364	25.403	1.185	21.961	70.743	18.573	1.600	50.569	72.531	43.976
2005	47.811	46.794	26.382	1.017	20.412	72.314	16.114	2.857	53.343	73.755	42.495
2006	39.824	38.954	19.965	869	18.989	73.747	18.005	2.447	53.295	72.284	37.971
2007	54.773	53.157	23.951	1.616	29.206	72.127	21.734	29.027	21.367	50.573	45.685
2008	64.850	63.052	38.999	1.798	24.053	50.275	21.958	5.928	22.390	46.442	60.957
2009	60.706	58.913	31.864	1.793	27.049	46.465	21.806	5.841	18.817	45.867	53.670
2010	52.548	52.282	30.137	265	22.146	45.953	21.410	4.106	20.437	42.582	51.547
2011	48.813	48.502	30.433	311	18.069	42.552	17.397	7.844	17.311	35.380	47.830
SPESE FINALI (TITOLO I + II)											
2002	454.318	436.744	371.454	18.387	65.290	131.241	52.301	14.440	64.502	129.792	423.756
2003	466.093	451.629	399.095	14.464	52.533	129.792	56.926	10.841	62.026	114.559	456.021
2004	472.412	447.925	399.096	24.487	48.828	113.957	42.024	8.734	63.199	112.028	441.120
2005	485.684	467.243	417.254	18.440	49.990	112.028	35.327	10.886	65.814	115.804	452.581
2006	479.382	467.094	420.695	12.288	46.399	115.804	39.107	11.027	65.670	112.070	459.802
2007	512.540	490.346	434.910	22.194	55.436	112.070	41.050	37.847	33.173	88.608	475.961
2008	554.042	535.737	479.692	18.305	56.045	88.294	44.329	10.673	33.292	89.336	524.021
2009	558.288	540.492	476.545	17.796	63.946	89.336	46.702	10.655	31.980	95.926	523.247
2010	544.363	526.944	460.258	17.419	66.687	95.926	43.730	10.679	41.517	108.204	503.988
2011	539.303	520.822	470.957	18.482	49.865	108.204	48.418	16.686	43.099	92.964	519.375

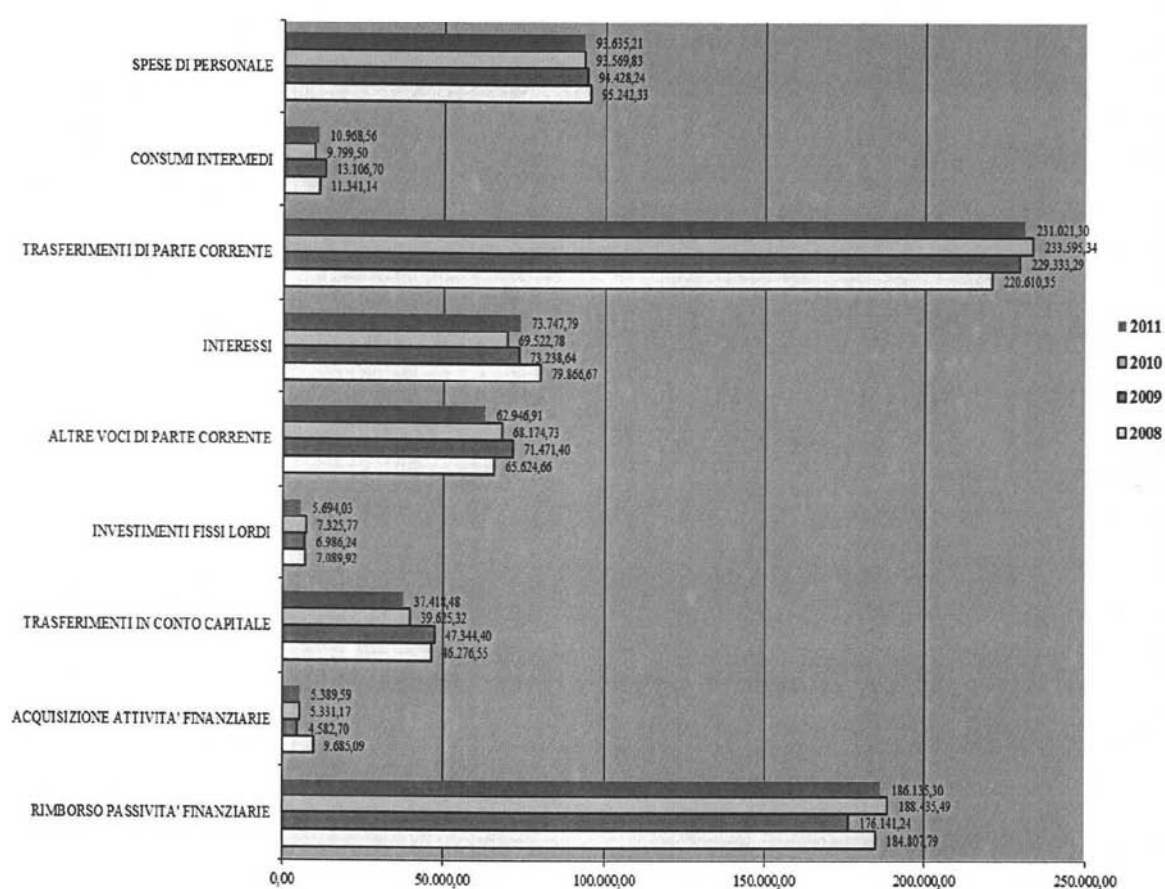
(1) Somme pagate + somme rimaste da pagare (dato iscritto nel Rendiconto generale dello Stato - Spesa)

Tavola 6

Andamento degli impegni – spesa complessiva

2008-2011

(importi in milioni)

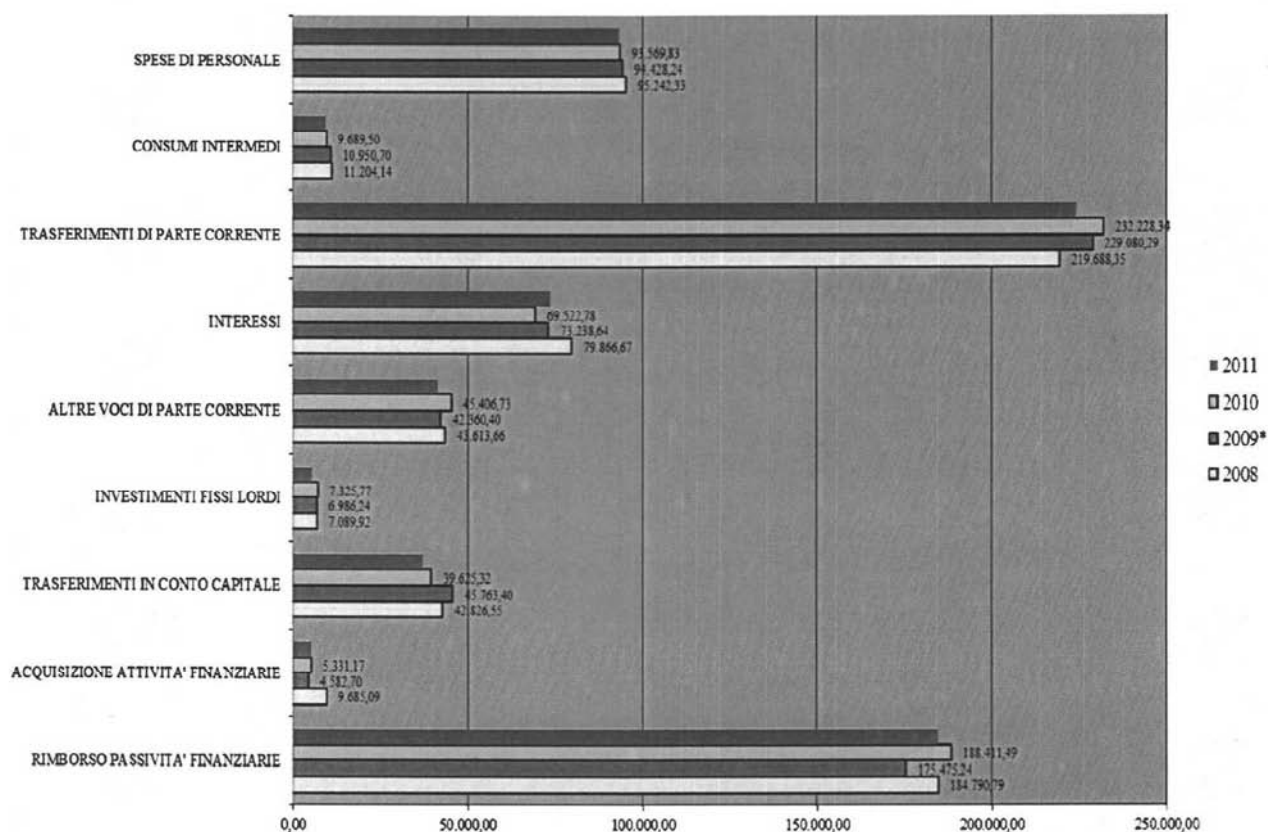


segue Tavola 6

Andamento degli impegni

2008-2011

Spesa complessiva - al netto delle regolazioni debitorie

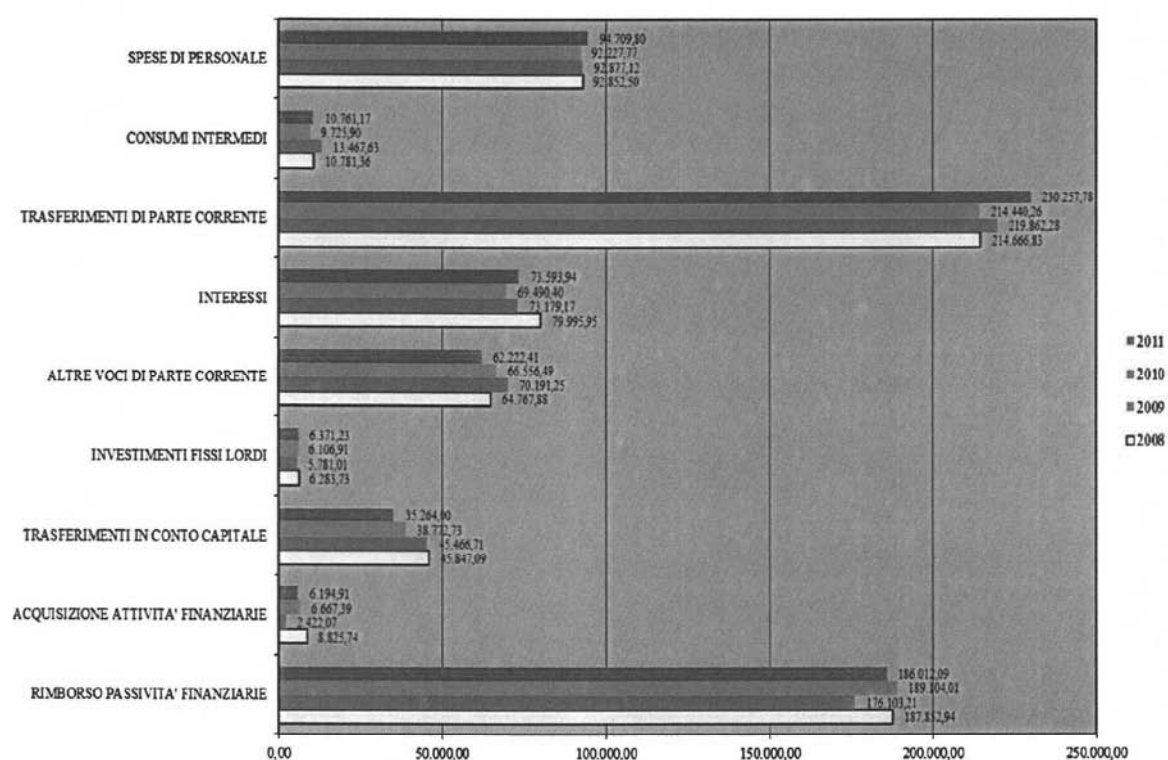


segue Tavola 6

Andamento dei pagamenti – spesa complessiva

2008-2011

(importi in milioni)



segue Tavola 6

Andamento dei pagamenti- spesa complessiva

2008-2011

Spesa complessiva al netto delle regolazioni debitorie

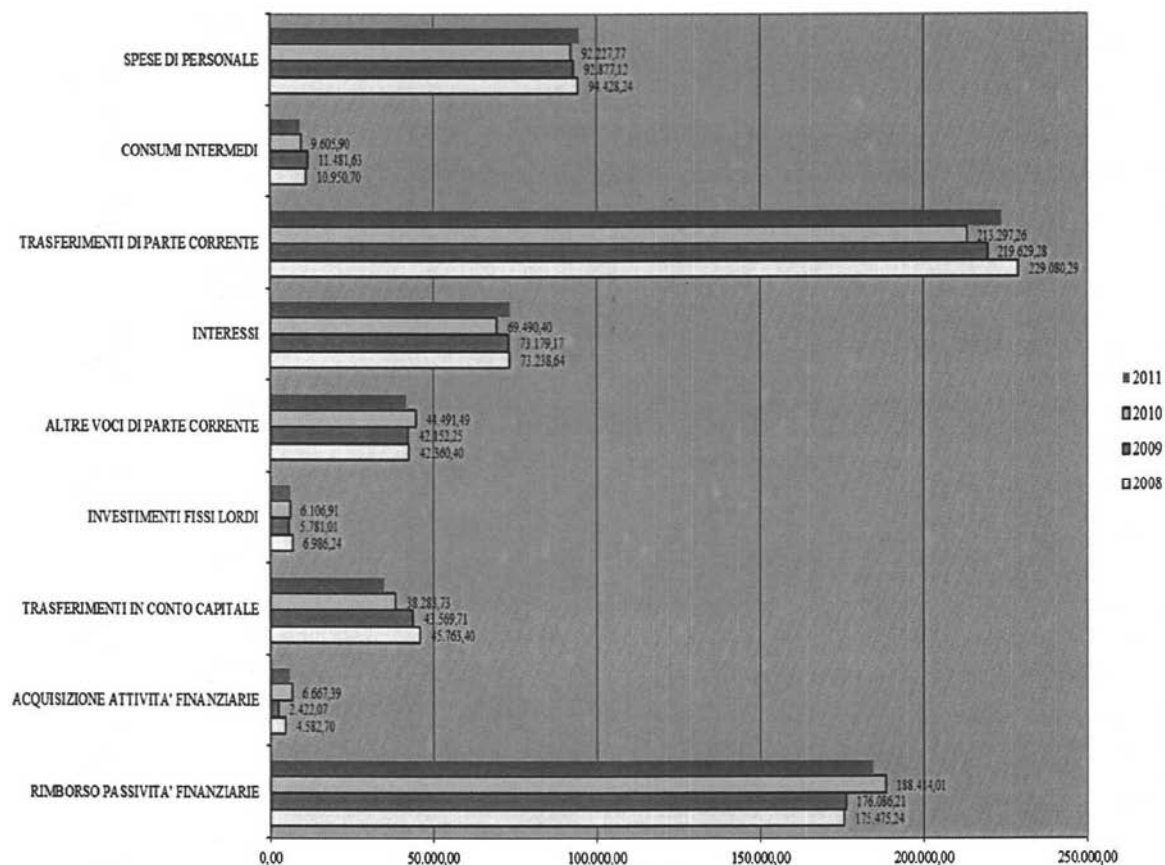


Tavola 7

CASSA

BILANCIO DELLO STATO - SPESE FINALI (2002 - 2011)

(Milioni di Euro)

PREV.D EF. COMP.	RESID UI INIZIAL I	MASSA SPEND.	AUTOR CASSA	PAGAMENTI			COEFFICIENTI DI REALIZZO				
				c./com p.	c./resid ui	TOTALE	valori %				
a	b	c = a+b	d	e	f	g = e+f	d/c	g/c	g/d	e/a	f/b

TITOLO I - SPESE DI PARTE CORRENTE

2002	394.299	63.911	457.843	408.941	342.914	31.769	374.683	89,32	81,84	91,62	86,97	49,99
2003	404.491	55.284	459.676	416.393	360.634	33.475	394.109	90,58	85,74	94,65	89,16	60,66
2004	423.863	43.214	467.077	434.521	373.694	23.451	397.144	93,03	85,03	91,40	88,16	54,43
2005	437.873	39.713	477.586	446.293	390.872	19.214	410.086	93,45	85,87	91,89	89,27	48,65
2006	439.558	42.057	481.615	444.711	400.729	21.02	421.831	92,34	87,59	94,86	91,17	50,20
2007	457.767	39.942	497.709	465.602	410.959	19.316	430.276	93,55	86,45	92,41	89,77	48,55
2008	489.192	38.019	527.211	499.285	440.693	22.371	463.065	94,70	87,83	92,75	90,09	58,87
2009	497.582	42.872	540.454	511.155	444.681	24.896	469.577	94,58	86,89	91,87	89,37	58,01
2010	491.816	49.973	541.789	499.808	430.121	22.320	452.441	92,25	83,51	90,52	87,46	44,59
2011	490.490	65.652	556.142	503.924	440.524	31.021	471.545	90,61	84,79	93,57	89,81	47,25

TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE

2002	60.019	67.330	127.715	68.582	28.540	20.532	49.073	53,70	38,42	71,55	47,55	30,33
2003	61.602	74.508	136.209	75.781	38.461	23.452	61.912	55,64	45,45	81,70	62,43	31,43
2004	48.549	70.743	119.292	57.023	25.403	18.573	43.976	47,80	36,86	77,12	52,32	25,99
2005	47.811	72.314	120.125	56.276	26.382	16.114	42.495	46,85	35,38	75,51	55,18	22,22
2006	39.824	73.747	113.571	51.759	19.965	18.005	37.971	45,57	33,43	73,36	50,13	24,41
2007	54.773	72.127	126.901	69.048	23.951	21.734	45.685	54,41	36,00	66,16	43,73	30,07
2008	64.850	50.275	115.114	76.061	38.999	21.958	60.957	66,07	52,95	80,14	60,14	43,39
2009	60.706	46.465	107.171	73.193	31.864	21.806	53.670	68,30	50,08	73,33	52,49	46,97
2010	52.548	45.953	98.500	67.795	30.137	21.410	51.547	68,83	52,33	76,03	57,35	46,68
2011	48.813	42.552	91.365	56.278	30.433	17.397	47.830	61,60	52,35	84,99	62,35	40,88

SPESE FINALI (TITOLO I + II)

2002	454.318	131.241	585.559	477.523	371.454	52.301	423.756	81,55	72,37	88,74	81,76	39,85
2003	466.093	129.792	595.886	492.174	399.095	56.926	456.021	82,60	76,53	92,65	85,63	43,86
2004	472.412	113.957	586.369	491.544	399.096	42.024	441.120	83,83	75,23	89,74	84,48	36,68
2005	485.684	112.028	597.711	502.570	417.254	35.327	452.581	84,08	75,72	90,05	85,91	31,53
2006	479.382	115.804	595.186	496.469	420.695	39.107	459.802	83,41	77,25	92,61	87,76	33,77
2007	512.540	112.070	624.610	534.650	434.910	41.050	475.961	85,60	76,20	89,02	84,85	36,63
2008	554.042	88.294	642.325	575.346	479.692	44.329	524.021	89,57	81,58	91,08	86,58	50,03
2009	558.288	89.336	647.624	584.348	476.545	46.702	523.247	90,23	80,79	89,54	85,36	52,28
2010	544.363	95.926	640.289	567.603	460.258	43.730	503.988	88,65	78,71	88,79	84,55	45,59
2011	539.303	108.204	647.507	560.203	470.957	48.418	519.375	86,52	80,21	92,71	87,33	44,75

segue Tavola 7

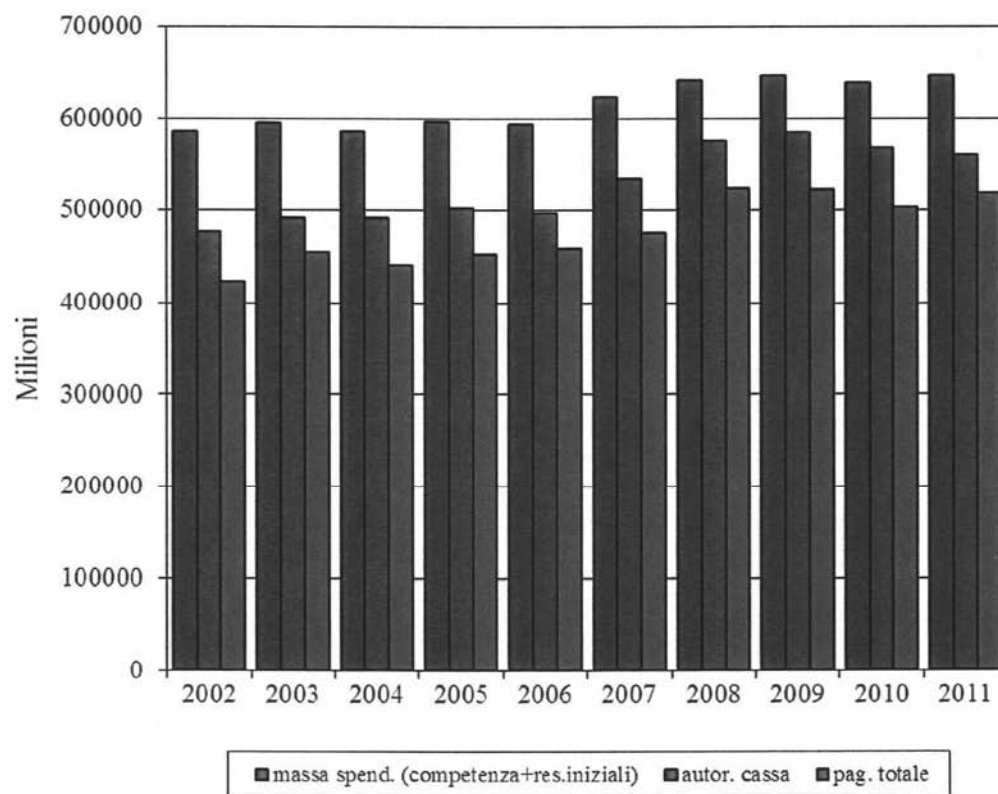
CASSA**BILANCIO DELLO STATO – SPESE FINALI (2001-2010)***(milioni di euro)***CASSA**

Tavola 8

RESIDUI PASSIVI**BILANCIO DELLO STATO- SPESE FINALI (2002 - 2011)**

(Milioni di Euro)

RESIDUI NUOVA FORMAZIONE			RESIDUI VECCHIA FORMAZIONE						CONSISTENZA FINALE		
			CONSISTENZA INIZIALE			CONSISTENZA FINALE					
Propri	Stanzia m.	TOTALE	Propri	Stanzia m.	TOTALE	Propri	Stanzia m.	TOTALE	Propri	Stanzia m.	TOTALE
a	b	c=a+b	d	e	f=d+e	g	h	i=g+h	l=a+g	m=b+h	n=l+m

TITOLO I - SPESE DI PARTE CORRENTE

2002	33.326	2.307	35.633	62.215	1.329	63.911	19.516	34	19.550	52.842	2.341	55.183
2003	29.163	1.796	30.959	52.552	2.633	55.284	12.091	49	12.140	41.254	1.845	43.099
2004	23.795	3.072	26.867	41.242	1.845	43.214	12.628	2	12.630	36.423	3.074	39.497
2005	24.976	4.602	29.578	36.423	3.074	39.713	10.741	1.730	12.471	35.717	6.332	42.049
2006	24.734	2.677	27.410	35.691	6.347	42.057	12.235	140	12.375	36.969	2.817	39.786
2007	23.464	2.765	26.230	36.969	2.817	39.942	11.273	533	11.806	34.737	3.299	38.035
2008	27.944	4.048	31.992	34.702	3.299	38.019	10.120	782	10.902	38.063	4.831	42.894
2009	33.393	3.503	36.897	38.033	4.881	42.872	11.697	1.466	13.162	45.090	4.969	50.059
2010	42.472	2.069	44.541	45.090	4.969	49.973	20.680	400	21.080	63.152	2.469	65.621
2011	30.025	1.770	31.796	63.152	2.469	65.652	25.630	158	25.788	55.655	1.929	57.584

TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE

2002	22.010	7.647	29.657	54.324	13.372	67.330	40.959	3.993	44.952	62.969	11.640	74.609
2003	15.545	6.029	21.574	63.259	11.348	74.508	48.277	1.609	49.886	63.822	7.638	71.460
2004	14.844	7.117	21.961	63.834	7.638	70.743	47.646	2.923	50.569	62.490	10.040	72.531
2005	14.322	6.090	20.412	62.490	10.040	72.314	51.254	2.089	53.343	65.576	8.179	73.755
2006	12.319	6.670	18.989	65.602	8.164	73.747	51.873	1.422	53.295	64.192	8.092	72.284
2007	15.915	13.291	29.206	64.192	8.092	72.127	19.546	1.821	21.367	35.461	15.112	50.573
2008	13.101	10.951	24.053	35.495	15.112	50.275	19.517	2.873	22.390	32.618	13.824	46.442
2009	15.672	11.378	27.049	32.649	13.774	46.465	16.603	2.214	18.817	32.275	13.591	45.867
2010	16.304	5.842	22.146	32.275	13.591	45.953	18.443	1.994	20.437	34.747	7.835	42.582
2011	9.781	8.288	18.069	34.717	7.835	42.552	15.748	1.563	17.311	25.529	9.851	35.380

SPESE FINALI (TITOLO I + II)

2002	55.336	9.954	65.290	116.540	14.702	13.1241	60.475	4.027	64.502	115.811	13.981	129.792
2003	44.709	7.825	52.533	115.811	13.981	129.792	60.367	1.658	62.026	105.076	9.483	114.559
2004	38.639	10.189	48.828	105.076	9.483	113.957	60.274	2.925	63.199	98.913	13.115	112.028
2005	39.297	10.692	49.990	98.913	13.115	112.028	61.996	3.819	65.814	101.293	14.511	115.804
2006	37.053	9.346	46.399	101.293	14.511	115.804	64.108	1.562	65.670	101.161	10.908	112.070
2007	39.379	16.057	55.436	101.161	10.908	112.070	30.819	2.354	33.173	70.198	18.411	88.608
2008	41.045	15.000	56.045	70.198	18.411	88.294	29.636	3.655	33.292	70.681	18.655	89.336
2009	49.065	14.881	63.946	70.681	18.655	89.336	28.300	3.680	31.980	77.365	18.561	95.926
2010	58.776	7.911	66.687	77.365	18.561	95.926	39.123	2.394	41.517	97.899	10.305	108.204
2011	39.807	10.058	49.865	97.899	10.305	108.204	41.377	1.722	43.099	81.184	11.780	92.964

* Comprensivo delle variazioni in conto residui

segue Tavola 8

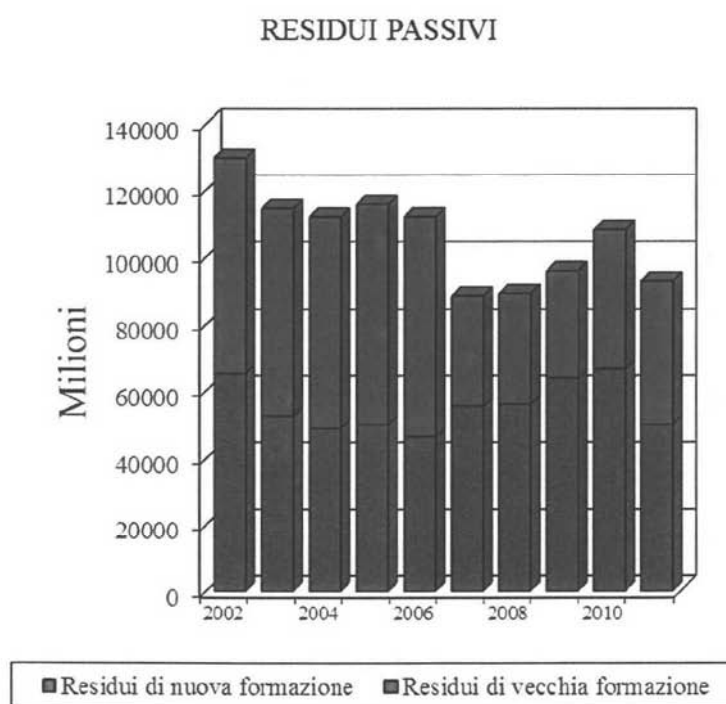
RESIDUI PASSIVI**BILANCIO DELLO STATO – SPESE FINALI (2002-2011)***(Milioni di euro)*

Tavola 9

TRASFERIMENTI**BILANCIO DELLO STATO (2002 - 2011)**

(Milioni di Euro)

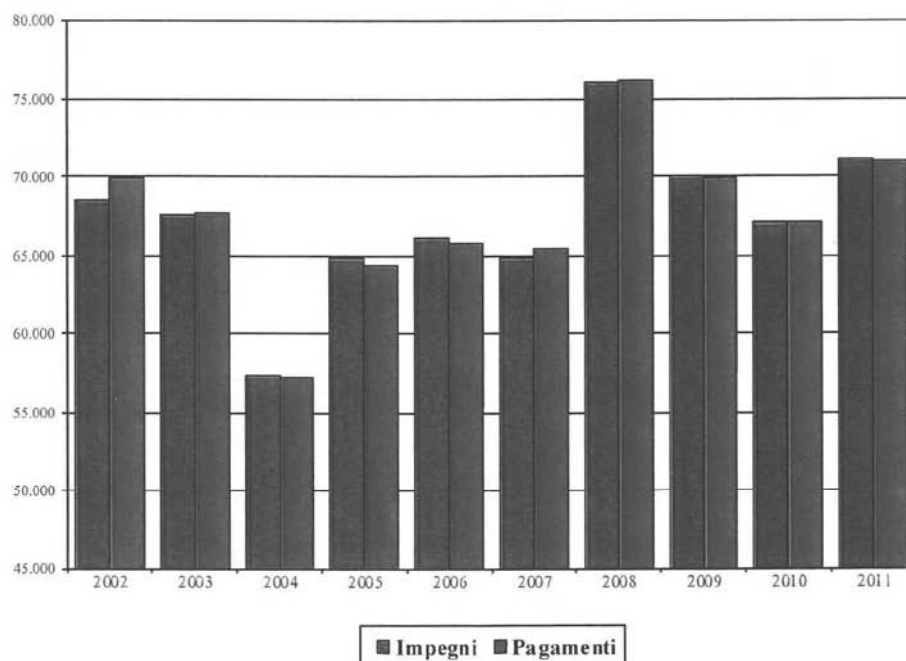
	GESTIONE DI COMPETENZA					GESTIONE DEI RESIDUI					GEST. CASSA	
	PREV. DEF.	IMPEGNI DA CONSUNTIVO (1)	PAGAMENTI	ECONOMIE - MAGGIO RISPESE	RESIDUI NUOVA FORMAZ.	INIZIALI VECCHI A	PAGAMENTI	ECONOMIE - MAGGIO RISPESE	FINALI VECCHIA FORMAZ.	CONSIST. FINALE	AUTORIZZ. CASSA	TOTALE PAGAMENTI
	a	b	c	d	e=a- (c+d)	f	g	h	i=f-(g+h)	l=g+i	m	n
TRASFERIMENTI DI PARTE CORRENTE												
2002	164.113	161.778	139.866	2.336	219.12	43.298	20.127	11.294	11.877	33.789	172.568	159.993
2003	170.481	169.841	149.469	640	20.372	33.890	21.647	5.673	6.570	26.942	178.479	171.116
2004	180.616	178.914	161.944	1.701	16.970	27.321	15.011	3.266	9.044	26.014	188.861	176.955
2005	188.796	185.637	166.294	3.159	19.343	26.180	12.355	6.458	7.367	26.710	194.019	178.649
2006	195.337	193.356	173.758	1.982	19.597	27.020	14.835	2.721	9.464	29.061	197.400	188.593
2007	212.452	209.890	190.926	2.562	18.964	29.436	13.285	6.600	9.551	28.515	215.462	204.212
2008	223.519	220.610	197.326	2.909	23.284	28.583	17.341	2.622	8.620	31.904	227.089	214.667
2009	231.421	229.333	200.558	2.088	28.776	32.587	19.305	3.193	10.089	38.865	234.963	219.862
2010	236.567	233.595	197.399	2.971	36.196	39.292	17.041	3.770	18.481	54.677	238.959	214.440
2011	234.766	231.021	205.534	3.744	25.487	54.767	24.724	7.088	22.955	48.442	244.214	230.258
TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE												
2002	47.658	46.220	21.193	1.438	25.028	56.064	16.820	1.291	37.953	62.980	54.667	38.013
2003	48.638	47.173	30.392	1.465	16.781	53.290	18.894	795	33.601	50.381	60.444	49.286
2004	36.734	35.656	20.024	1.077	15.632	49.951	12.378	1.329	36.244	51.876	42.464	32.402
2005	35.055	34.248	20.098	807	14.151	51.347	9.609	2.099	39.639	53.790	41.380	29.706
2006	34.760	34.032	18.274	728	15.758	56.603	13.296	2.127	41.179	56.937	43.669	31.570
2007	47.333	46.096	20.509	1.238	25.587	62.097	17.941	26.557	17.599	43.86	60.029	38.450
2008	47.558	46.277	26.779	1.282	19.498	42.620	19.068	4.769	18.783	38.281	57.511	45.847
2009	49.117	47.344	26.892	1.772	20.452	37.951	18.574	5.202	14.175	34.627	61.272	45.467
2010	39.765	39.625	22.785	140	16.841	34.780	15.988	3.334	15.457	32.298	51.633	38.773
2011	37.727	37.418	22.759	308	14.659	31.772	12.505	6.013	13.253	27.913	41.580	35.264
TOTALE TRASFERIMENTI												
2002	211.772	207.998	161.059	3.774	46.940	99.362	36.947	12.585	49.830	96.769	227.235	198.006
2003	219.119	217.014	179.861	2.105	37.153	87.179	40.541	6.468	40.171	77.324	238.923	220.402
2004	217.350	214.571	181.968	2.779	32.602	77.272	27.389	4.595	45.288	77.890	231.325	209.357
2005	223.851	219.886	186.392	3.966	33.494	77.526	21.964	8.557	47.005	80.500	235.399	208.355
2006	230.097	227.388	192.032	2.710	35.356	83.622	28.131	4.848	50.643	85.998	241.069	220.163
2007	259.786	255.986	211.435	3.799	44.551	91.533	31.226	33.157	27.150	71.701	275.491	242.661
2008	271.077	266.887	224.105	4.190	42.782	71.203	36.409	7.391	27.403	70.185	284.600	260.514
2009	280.538	276.678	227.450	3.860	49.228	70.538	37.879	8.395	24.264	73.492	296.235	265.329
2010	276.332	273.221	220.184	3.111	53.037	74.072	33.029	7.105	33.938	86.975	290.592	253.213
2011	272.492	268.440	228.293	4.052	40.147	86.538	37.229	13.102	36.208	76.354	285.794	265.522

(1) Somme pagate + somme rimaste da pagare (dato iscritto nel Rendiconto generale dello Stato - Spesa)

Tavola 10

INTERESSI NETTI IMPUTATI AL BILANCIO DELLO STATO (*)**SERIE STORICA 2002 - 2011***(Milioni di Euro)*

Anno	Impegni		Pagamenti	
	Importo	variaz. perc.(%)	Importo	variaz. perc.(%)
2002	68.453,79		69.913,62	0,00
2003	67.570,70	-1,29	67.714,82	-3,15
2004	57.298,95	-15,20	57.255,63	-15,45
2005	64.837,32	13,16	64.418,76	12,51
2006	66.201,24	2,10	65.750,50	2,07
2007	64.834,09	-2,07	65.477,92	-0,41
2008	76.070,68	17,33	76.199,96	16,38
2009	70.000,55	-7,98	69.941,07	-8,21
2010	67.121,31	-4,11	67.088,93	-4,08
2011	71.099,79	5,93	70.945,93	5,75

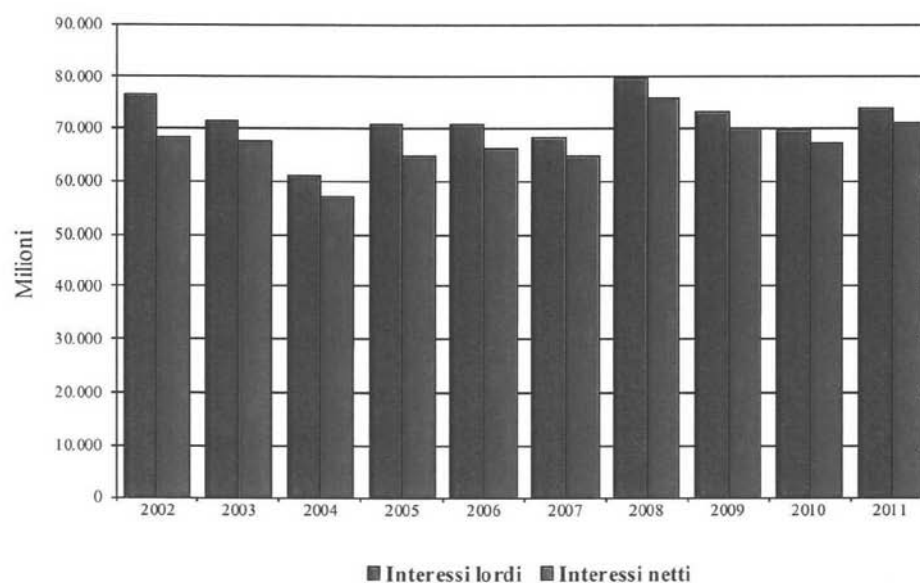
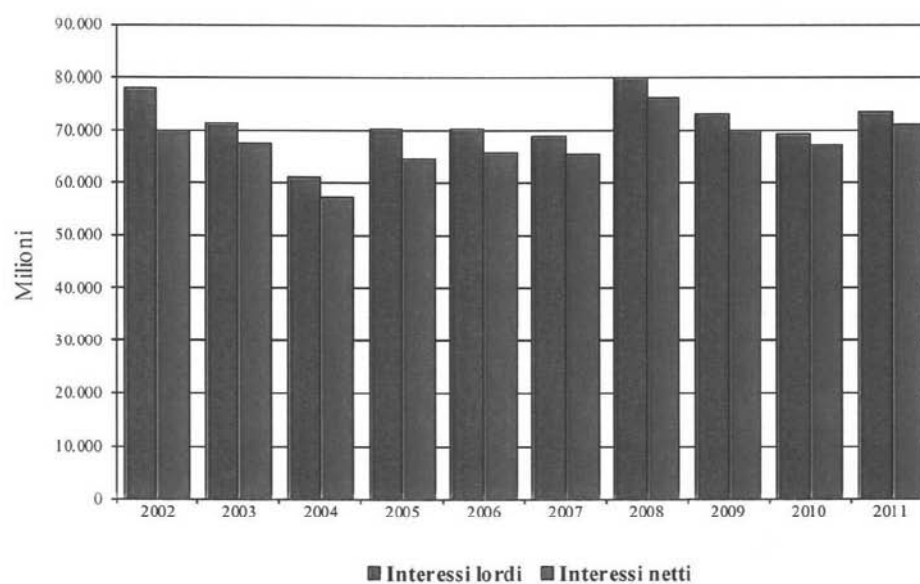


(*) Spesa per interessi al netto delle ritenute fiscali sui titoli di Stato e delle retrocessioni di interessi da parte della Banca d'Italia

segue tavola 10

INTERESSI NETTI IMPUTATI AL BILANCIO DELLO STATO (*)**SERIE STORICA 2002 - 2011**

(Milioni di Euro)

IMPEGNI**PAGAMENTI**

(*) Spesa per interessi al netto delle ritenute fiscali sui titoli di Stato e delle retrocessioni di interessi da parte della Banca d'Italia

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 11

**Spese per missione
Gestione Competenza - 2011**

Missione	in milioni di euro					valori percentuali	
	Stanziam. definitivi	Stanziam. preliminari	Massa impegnabile	Impegni effettivi	Economie o maggioli spese	Impegni/massa impegnabile	Impegni/spese definitivi
001 Organ costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	3.012.770	0	3.012.770	3.042.160		100,98	0,59
002 Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	696.757	232	696.988	667.364	10.449	95,75	0,13
003 Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	14.717.466	162.152	16.338.997	10.627.990	2.771.504	96,81	21,86
004 Unione in Europa e nel mondo	26.213.409	95.317	26.308.726	25.241.418	1025.365	95,94	4,90
005 Difesa e sicurezza del territorio	22.671.002	250.092	22.921.193	22.764.324	14.603	99,32	4,42
006 Giustizia	8.331.713	67.470	8.399.183	8.013.974	14.861	95,41	1,56
007 Ordine pubblico e sicurezza	11.737.693	186.222	11.923.915	11.287.111	240.091	94,66	2,17
008 Soccorso civile	5.433.686	40.786	5.474.472	5.414.444	5.315	98,90	1,05
009 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	981.030	83.615	1.064.645	1.004.891	936.236	94,39	0,20
010 Energia e diversificazione delle fonti energetiche	9.797	60	9.857	9.066	586	91,97	0,00
011 Competitività e sviluppo delle imprese	4.672.322	407.832	5.080.154	4.535.583	252.219	89,28	0,88
012 Regolazione dei mercati	46.343	120	46.463	45.013	1.377	96,88	0,01
013 Diritto alla mobilità	8.912.583	305.286	9.217.869	8.744.490	169.976	94,86	1,70
014 Infrastrutture pubbliche e logistica	3.575.618	1.004.877	4.580.496	4.360.919	3.377.145	95,21	0,85
015 Comunicazioni	1.489.371	4	1.489.375	1.483.242	1.483.226	99,59	0,29
016 Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	172.768	10.395	183.163	167.379	2.176	91,38	0,03
017 Ricerca e innovazione	3.480.981	679.812	4.160.793	3.373.153	2.702.985	81,07	0,65
018 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.056.986	147.116	1.204.102	1.113.794	988.862	92,50	0,22
019 Casa e assetto urbanistico	499.749	14.497	514.246	573.296	459.100	93,33	0,11
020 Tutela della salute	928.617	242	928.860	914.248	915.588	98,43	0,18
021 Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistiche	1.642.753	35.754	1.678.507	1.571.173	1.555.312	93,61	0,30
022 Istruzione scolastica	42.889.847	419.781	43.309.628	42.867.228	109.222	98,98	8,32
023 Istruzione universitaria	8.010.371	6.660	8.017.031	7.931.779	7.925.714	98,94	1,54
024 Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	3.117.528	103.536	3.221.064	30.951.443	203.698	99,14	6,01
025 Politiche previdenziali	72.283.251	0	72.283.251	70.150.448	71.853.010	97,05	13,62
026 Politiche per il lavoro	6.001.342	293.976	6.295.318	5.752.604	5.489.302	91,38	1,12
027 Iniziativa di sviluppo, accoglienza e garanzia dei diritti	1.632.132	135.731	1.767.863	1.759.322	1.628.041	98,40	0,34
028 Sviluppo e riequilibrio territoriale	7.595.392	2.617.496	10.212.887	2.978.217	1.922.494	29,16	0,58
029 Politiche economico-finanziarie e di bilancio	36.000	2.472	38.472	2.947	3.053	7,66	0,00
030 Giovani e sport	63.493.231	143.338	63.636.569	58.955.644	4.594.664	92,64	11,44
031 Turismo	666.483	0	666.483	661.828	4.655	99,30	0,13
032 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1.936.787	12.634	1.949.421	1.838.899	74.475	94,33	0,36
033 Fondi di ripartizione	4.120.832	1520.202	5.641.034	540.901	2.944.555	9,59	0,10
034 Debito pubblico	79.346.024	0	79.346.024	73.938.112	5.407.912	93,18	14,33
	197.053.329	89	197.053.319	186.005.255	11.047.180	94,39	0,00
Spese complessive	736.519.195	10.307.276	746.826.471	701.320.790	696.055.621	93,91	
Spese finali	539.303.425	10.304.615	549.608.041	515.196.723	509.923.559	93,74	100,00

in corso le spese del titolo III

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 12

**Spese per missione
Gestione di cassa - 2011**
in portin migliaia di euro

Missione	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagato totale	Pagato competenza	Pagato residui	valori percentuali		
						Autorizzazioni cassa/massa spendibile (%)	pag. tot./massa spendibile (%)	%pag. tot./spes e finali (%)
00 Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	3.574.863	3.424.591	3.409.189	2.853.475	555.714	95,81	95,37	0,66
002 Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale del Governo e dello Stato sul territorio	717.656	715.019	688.850	675.800	13.050	95,63	95,99	0,13
003 Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	147.927.572	117.170.210	119.912.614	97.987.091	13.925.523	79,21	75,65	2,155
004 L'Italia in Europa e nel mondo	27.279.869	26.345.488	25.232.930	24.832.505	400.425	96,57	92,50	4,86
005 Difesa e sicurezza del territorio	28.323.618	23.968.617	23.066.284	19.852.118	3.214.166	84,62	81,44	4,44
006 Giustizia	9.146.636	8.580.961	8.191.789	7.663.109	528.681	93,82	89,56	1,58
007 Ordine pubblico e sicurezza	13.180.198	12.373.922	11.586.843	10.657.736	929.107	93,83	87,94	2,21
008 Soccorso civile	6.940.231	6.159.178	5.657.884	4.523.244	1.134.671	88,75	81,52	1,09
009 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.947.140	1.243.937	1.144.775	794.972	349.802	63,89	58,79	0,22
010 Energia e diversificazione delle fonti energetiche	105.625	35.860	9.966	7.624	2.342	33,95	9,44	0,00
011 Competitività e sviluppo delle imprese	8.647.034	5.653.614	5.039.184	3.403.245	1.635.940	65,38	58,28	0,97
012 Regolazione dei mercati	84.764	64.729	57.643	37.645	19.998	76,36	68,00	0,01
013 Diritto alla mobilità	17.702.366	12.906.572	11.857.729	6.202.189	4.983.540	72,91	63,19	2,15
014 Infrastrutture pubbliche e logistica	11.662.875	4.612.270	3.353.728	1.140.258	2.213.470	39,55	28,76	0,65
015 Comunicazioni	2.724.533	1.553.839	1.190.189	513.798	676.392	57,03	43,68	0,23
016 Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	382.050	270.242	256.664	124.667	131.998	70,73	67,18	0,05
017 Ricerca e innovazione	6.587.566	4.243.891	3.712.927	2.313.613	1.399.315	64,42	56,36	0,71
018 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	2.411.079	1.477.201	1.183.776	640.044	543.732	61,27	49,10	0,23
019 Casa e assetto urbanistico	1.742.602	884.823	809.941	392.240	417.701	50,78	46,48	0,16
020 Tutela della salute	1.714.196	1.288.455	959.974	596.916	363.057	75,16	56,00	0,18
021 Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistiche	1.982.202	1.831.741	1.630.628	1.401.161	229.467	92,76	82,52	0,31
022 Istruzione scolastica	43.696.030	43.673.924	43.301.570	42.534.063	767.507	99,95	99,10	8,34
023 Istruzione universitaria	9.631.478	8.551.143	8.400.840	7.316.800	1.084.040	88,78	87,22	1,62
024 Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	32.987.617	32.034.410	31.321.153	30.156.641	1.164.511	97,11	94,95	6,03
025 Politiche previdenziali	86.691.111	77.137.168	69.913.154	64.248.211	5.664.943	88,98	80,65	13,46
026 Politiche per il lavoro	10.464.356	6.070.385	5.991.227	4.076.802	1.914.425	58,01	57,25	1,15
027 Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	197.365	192.640	183.595	155.207	282.788	96,91	93,03	0,35
028 Sviluppo e riequilibrio territoriale	10.426.591	4.573.181	3.041.708	1.915.981	1.125.727	43,86	29,17	0,59
	38.472	36.000	2.947	2.947	0	43,86	29,17	0,59
029 Politiche economico-finanziarie e di bilancio	68.009.929	64.821.145	58.480.793	56.798.406	1.682.387	95,31	85,99	11,26
030 Giovani e sport	746.418	724.014	719.358	639.424	79.935	97,00	96,37	0,14
031 Turismo	31.493	31.493	31.465	31.105	360	100,00	99,91	0,01
032 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3.172.784	2.360.154	2.021.597	1.632.510	389.087	74,39	63,72	0,39
033 Fondi da ripartire	5.415.197	4.031.636	3.771.043	42.796	334.247	74,45	6,96	0,07
034 Debito pubblico	79.608.239	79.600.422	73.765.469	73.505.429	260.040	99,99	92,66	14,20
	197.117.212	197.055.363	185.901.489	185.901.489	108	99,99	92,66	14,20
Spese complessive	844.795.238	757.418.637	705.387.315	656.969.120	48.418.196			
Spese finali	647.506.929	560.202.833	519.375.230	470.957.143	48.418.087			100,00

Fonte: Elaborazioni con dati RGS

Tavola 13

**Spese per missione
Gestione dei residui - 2011**

Missione	residui iniziati (*)	residui nuova formazione		residui vecchia formazione		residui finali		residui finali
		residui propri competenza	residui stanziamento comune/regione	residui propri c/residui	residui stanziamento c/residui	residui propri finali	residui stanziamento finali	
001 Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	562.093	159.294	0	6.379	0	165.672	0	165.672
002 Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	20.899	1362	9.146	2.138	0	3.500	9.146	12.645
003 Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	33.210.107	13.545.387	413.483	15.575.145	2.974	29.202.532	416.456	29.536.989
004 L'Italia in Europa e nel mondo	5.066.460	323.306	32.234	326.967	0	630.272	32.234	682.506
005 Difesa e sicurezza del territorio	5.652.516	2.541.466	262.915	182.1251	0	4.362.716	262.915	4.625.632
006 Giustizia	8.14.903	541.161	112.582	137.017	0	678.179	112.582	790.761
007 Ordine pubblico e sicurezza	1.442.505	472.896	366.970	329.649	0	802.545	366.970	1.169.515
008 Soccorso civile	1.506.546	888.326	16.832	252.152	0	1.140.478	16.832	1.157.310
009 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	966.110	141.323	38.079	280.518	0	421.840	38.079	459.919
010 Energia e diversificazione delle fonti energetiche	95.829	1.401	186	1.098	0	2.499	186	2.685
011 Competitività e sviluppo delle imprese	3.974.712	738.557	278.301	158.1034	0	2.319.592	278.301	2.597.892
012 Regolazione dei mercati	38.420	7.321	0	13.713	0	21.034	0	21.034
013 Diritto alla mobilità	8.789.783	2.404.466	135.951	3.052.946	0	5.457.412	135.951	5.593.363
014 Infrastrutture pubbliche e logistica	8.087.257	2.258.313	153.487	3.754.038	0	6.012.351	153.487	6.165.838
015 Comunicazioni	1.235.162	969.643	0	434.659	0	1.404.302	0	1.404.302
016 Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	209.282	33.097	12.828	61.548	0	94.645	12.828	107.473
017 Ricerca e innovazione	3.106.585	462.934	739.804	863.212	0	1.326.145	739.804	2.065.949
018 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.354.093	352.196	27.614	577.492	0	929.688	27.614	957.302
019 Casa e assetto urbanistico	1.242.853	714.19	32.118	680.508	0	751.927	32.118	784.045
020 Tutela della salute	785.579	329.944	4.046	119.653	0	449.597	4.046	453.643
021 Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	339.449	201.113	3.600	59.524	0	260.637	3.600	264.237
022 Istruzione scolastica	806.183	236.475	88	14.464	0	250.939	88	251.027
023 Istruzione universitaria	1.621.107	619.338	12.000	356.643	0	975.982	12.000	987.982
024 Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	1.870.089	706.903	50.286	468.275	0	1.175.178	50.286	1.225.464
025 Politiche previdenziali	14.407.860	7.622.115	0	6.212.823	0	13.834.938	0	13.834.938
026 Politiche per il lavoro	4.463.014	1.414.278	453.486	2.457.607	0	3.871.885	453.486	4.325.371
027 Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	321.523	85.217	12.459	28.376	0	113.593	12.459	126.053
028 Sviluppo e riequilibrio territoriale	2.831.199	9.361	5.655.623	40.793	1.560.486	50.154	7.216.109	7.266.263
029 Politiche economico-finanziarie e di bilancio	2.472	0	0	0	0	0	0	0
030 Giovani e sport	4.516.699	2.004.098	96.064	956.788	0	2.960.886	96.064	3.056.950
031 Turismo	79.935	22.404	0	0	0	22.404	0	22.404
032 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	360	28	0	0	0	28	0	28
033 Fondi di ripartire	1.235.997	220.315	9.488	815.629	0	1.035.944	9.488	1.045.432
034 Debito pubblico	1.294.365	4.882	1.128.599	93.014	158.423	97.896	1.287.022	1.384.918
	262.215	432.683	0	2.175	0	434.858	0	434.858
	61.883	103.685	3.084	61.774	0	165.459	3.084	168.543
Spese complessive	108.276.042	39.926.707	10.061.351	41.439.002	1.721.883	81.365.709	11.783.234	93.148.942
Spese finali	108.203.504	39.806.622	10.058.111	41.377.227	1.721.883	81.183.850	11.779.994	92.963.844

(*) Compensativi delle variazioni in conto residui
Fonte: Elaborazioni cortei dei conti su dati ICS

Tavola 14

Spese per politiche pubbliche
Gestione della competenza - 2011

P o l i t i c a	importi in migliaia di euro						valori percentuali	
	Stanziamen ti definitivi	Residui di stanziamen to iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	Di cui in c/competenz a	Economie o maggiori spese (*)	Impegni / Massa imp. (%)	Imp. eff. tot. / Spese compless ive
	a	b	c=a+b	d	e	f	g=d/c	
Politiche economico-finanziarie	344.015,416	1.663.730	345.679,146	319.439,911	318.785,396	23.994,310	0,92	45,55
Politiche istituzionali	196.403,513	2.410,015	198.813,528	192.657,006	190.684,291	4.157,913	0,97	27,47
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	18.515,137	3.801,806	22.316,943	13.630,622	11.429,760	281,054	0,61	1,94
Politiche sociali	161.897,440	824,195	162.721,635	159.229,578	160.193,716	857,220	0,98	22,70
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	15.687,689	1.607,530	17.295,220	16.363,672	14.962,458	271,519	0,95	2,33
Spese complessive	736.519,195	10.307,276	746.826,471	701.320,790	696.055,621	29.562,017	0,94	100,00
Spese finali	539.303,425	10.304,615	549.608,041	515.196,723	509.923,559	18.481,549	0,94	

(*) come da consuntivo

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

segue Tavola 14

Spese per politiche pubbliche/missione

Gestione della competenza - 2011

Politiche economico-finanziarie

Missione	importi in migliaia di euro						valori percentuali	
	Stanziamenti definitivi	Residui di stanziamenti o iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	Di cui in c/competenza	Economie o maggiori spese (*)	Impegni / Massa imp. (90)	Imp. eff. tot. / Spese complessive
	a	b	c=a+b	d	e	f	g=d/c	h
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	63.493.231	143.338	63.636.569	58.955.644	58.794.680	4.594.664	0,93	18,46
033.Fondi da ripartire	4.120.832	1.520.202	5.641.034	540.901	47.539	2.944.555	0,10	0,17
034.Debito pubblico	276.401.353	189	276.401.542	259.943.366	259.943.177	16.455.092	0,94	81,37
Spese complessive	344.015.416	1.663.730	345.679.146	319.439.911	318.785.396	23.994.310	0,92	100,00
Spese finali	146.960.087	1.663.540	148.623.627	133.434.657	132.780.331	12.947.130	0,90	

Politiche istituzionali

Missione	importi in migliaia di euro						valori percentuali	
	Stanziamenti definitivi	Residui di stanziamenti o iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	Di cui in c/competenza	Economie o maggiori spese (*)	Impegni / Massa imp. (90)	Imp. eff. tot. / Spese complessive
	a	b	c=a+b	d	e	f	g=d/c	h
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	3.012.770	0	3.012.770	3.042.160	3.012.769	1	1,01	1,58
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	696.757	232	696.988	667.364	667.320	10.449	0,96	0,35
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	114.717.466	1.621.532	116.338.997	112.627.990	111.529.026	2.771.504	0,97	58,46
004.L'Italia in Europa e nel mondo	26.213.409	95.317	26.308.726	25.241.418	25.155.613	1.025.365	0,96	13,10
005.Difesa e sicurezza del territorio	22.671.102	250.092	22.921.193	22.764.324	22.384.863	14.603	0,99	11,82
006.Giustizia	8.331.713	67.470	8.399.183	8.013.974	7.982.030	14.861	0,95	4,16
007.Ordine pubblico e sicurezza	11.737.693	186.222	11.923.915	11.287.111	11.109.901	240.091	0,95	5,86
008.Soccorso civile	5.433.686	40.786	5.474.472	5.414.444	5.382.042	5.315	0,99	2,81
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.652.132	135.731	1.787.863	1.759.322	1.628.041	1.248	0,98	0,91
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1.936.787	12.634	1.949.421	1.838.899	1.832.686	74.475	0,94	0,95
Spese complessive	196.403.513	2.410.015	198.813.528	192.657.006	190.684.291	4.157.913	0,97	100,00
Spese finali	196.288.281	2.410.015	198.698.297	192.542.166	190.569.450	4.157.678	0,97	

segue Tavola 14

Spese per politiche pubbliche/missione

Gestione della competenza - 2011

Politiche per lo sviluppo e l'innovazione

Missione	importi in migliaia di euro						valori percentuali	
	Stanziamenti definitivi	Residui di stanziamenti o iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	Di cui in c/competenza	Economie o maggiori spese (*)	Impegni / Massa imp. (g)	Imp. eff. tot. / Spese complessive (h)
	a	b	c=a+b	d	e	f	g=d/c	
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	981.030	83.615	1.064.645	1.004.891	936.236	6.656	0,94	7,37
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	9.797	60	9.857	9.066	8.938	586	0,92	0,07
011. Competitività e sviluppo delle imprese	4.672.322	407.832	5.080.154	4.535.583	4.139.071	252.219	0,89	33,27
012. Regolazione dei mercati	46.343	120	46.463	45.013	44.966	1.377	0,97	0,33
015. Comunicazioni	1.489.371	4	1.489.375	1.483.242	1.483.226	5.930	1,00	10,88
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	172.768	10.395	183.163	167.379	157.764	2.176	0,91	1,23
017. Ricerca e innovazione	3.480.981	679.812	4.160.793	3.373.153	2.702.985	-35.369	0,81	24,75
028. Sviluppo e riequilibrio territoriale	7.631.392	2.619.967	10.251.359	2.981.164	1.925.441	47.479	0,29	21,87
031. Turismo	31.133	0	31.133	31.133	31.133	0	1,00	0,23
Spese complessive	18.515.137	3.801.806	22.316.943	13.630.622	11.429.760	281.054	0,61	100,00
Spese finali	18.479.137	3.799.334	22.278.471	13.627.675	11.426.813	248.001	0,61	

Politiche sociali

Missione	importi in migliaia di euro						valori percentuali	
	Stanziamenti definitivi	Residui di stanziamenti o iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	Di cui in c/competenza	Economie o maggiori spese (*)	Impegni / Massa imp. (g)	Imp. eff. tot. / Spese complessive (h)
	a	b	c=a+b	d	e	f	g=d/c	
020. Tutela della salute	928.617	242	928.860	914.248	915.588	-2.289	0,98	0,57
022. Istruzione scolastica	42.889.847	419.781	43.309.628	42.867.228	42.484.730	119.222	0,99	26,92
023. Istruzione universitaria	8.010.371	6.660	8.017.031	7.931.779	7.925.714	62.233	0,99	4,98
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	31.117.528	103.536	31.221.064	30.951.443	30.863.544	203.698	0,99	19,44
025. Politiche previdenziali	72.283.251	0	72.283.251	70.150.448	71.853.010	412.925	0,97	44,06
026. Politiche per il lavoro	6.001.342	293.976	6.295.318	5.752.604	5.489.302	56.776	0,91	3,61
030. Giovani e sport	666.483	0	666.483	661.828	661.828	4.655	0,99	0,42
Spese complessive	161.897.440	824.195	162.721.635	159.229.578	160.193.716	857.220	0,98	100,00
Spese finali	161.897.440	824.195	162.721.635	159.229.578	160.193.716	857.220	0,98	

segue Tavola 14

Spese per politiche pubbliche/missione

Gestione della competenza - 2011

Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale

Missione	importi in migliaia di euro						valori percentuali	
	Stanziamenti definitivi	Residui di stanziamenti o iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	Di cui in c/competenza	Economie o maggiori spese (*)	Impegni / Massa imp.	Imp. eff. tot. / Spese complessive
	a	b	c=a+b	d	e	f	g=d/c	
013.Diritto alla mobilità	8.912.583	305.286	9.217.869	8.744.490	8.582.038	169.976	0,95	53,44
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	3.575.618	1.004.877	4.580.496	4.360.919	3.377.145	23.560	0,95	26,65
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.056.986	147.116	1.204.102	1.113.794	988.862	37.131	0,93	6,81
019.Casa e assetto urbanistico	499.749	114.497	614.246	573.296	459.100	3.972	0,93	3,50
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.642.753	35.754	1.678.507	1.571.173	1.555.312	36.879	0,94	9,60
Spese complessive	15.687.689	1.607.530	17.295.220	16.363.672	14.962.458	271.519	0,95	100,00
Spese finali	15.678.481	1.607.530	17.286.011	16.362.648	14.953.249	271.519	0,95	
Totale spese complessive	736.519.195	10.307.276	746.826.471	701.320.790	696.055.621	29.562.017	0,94	100,00
Totale spese finali	539.303.425	10.304.615	549.608.041	515.196.723	509.923.559	18.481.549	0,94	

(*) come da consuntivo

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tavola 15

Spese per politiche pubbliche

Gestione della cassa – 2011

Politica	importi in migliaia di euro					valori percentuali		
	Massa spendibile	Autorizz. di cassa	Pagato totale	Pagato competenza	Pagato residui	Autorizz. cassa/ Massa spendibile	Pag. tot. / Massa spendibile	Pag. tot. / Spese complessive
Politiche economico-finanziarie	350.150.578	345.508.566	318.524.794	316.248.011	2.276.783	98,67	90,97	45,16
Politiche istituzionali	242.237.062	203.011.180	193.603.975	172.230.763	21.373.212	83,81	79,92	27,45
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	30.975.268	17.706.786	14.487.470	9.145.597	5.341.873	57,16	46,77	2,05
Politiche sociali	185.931.205	169.479.499	160.607.276	149.568.857	11.038.419	91,15	86,38	22,77
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	35.501.125	21.712.606	18.163.802	9.775.892	8.387.909	61,16	51,16	2,58
Spese complessive	844.795.238	757.418.637	705.387.315	656.969.120	48.418.196	89,66	83,50	100,00
Spese finali	647.506.929	560.202.833	519.375.230	470.957.143	48.418.087	86,52	80,21	

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

segue Tavola 15

Spese per politiche pubbliche/missione

Gestione della cassa – 2011

Politiche economico-finanziarie

Missione	importi in migliaia di euro					valori percentuali		
	Massa spendibile	Autorizz. di cassa	Pagato totale	Pagato competenza	Pagato residui	Autorizz. cassa/ Massa spendibile	Pag. tot. / Massa spendibil	Pag. tot. / Spese complessive
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	68.009.929	64.821.145	58.480.793	56.798.406	1682.387	95,31	85,99	18,36
033.Fondi da ripartire	5.415.197	4.031.636	377.043	42.796	334.247	74,45	6,96	0,12
034.Debito pubblico	276.725.451	276.655.785	259.666.958	259.406.810	260.149	99,97	93,84	81,52
Spese complessive	350.150.578	345.508.566	318.524.794	316.248.011	2.276.783	98,67	90,97	100,00
Spese finali	153.033.366	148.453.203	132.623.305	130.346.630	2.276.675	97,01	86,66	

Politiche istituzionali

Missione	importi in migliaia di euro					valori percentuali		
	Massa spendibile	Autorizz. di cassa	Pagato totale	Pagato competenza	Pagato residui	Autorizz. cassa/ Massa spendibile	Pag. tot. / Massa spendibil	Pag. tot. / Spese complessive
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	3.574.863	3.424.991	3.409.189	2.853.475	555.714	95,81	95,37	1,76
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	717.656	715.019	688.850	675.800	13.050	99,63	95,99	0,36
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	147.927.572	117.170.210	111.912.614	97.987.091	13.925.523	79,21	75,65	57,80
004.L'Italia in Europa e nel mondo	27.279.869	26.345.488	25.232.930	24.832.505	400.425	96,57	92,50	13,03
005.Difesa e sicurezza del territorio	28.323.618	23.968.617	23.066.284	19.852.118	3.214.166	84,62	81,44	11,91
006.Giustizia	9.146.616	8.580.961	8.191.789	7.663.109	528.681	93,82	89,56	4,23
007.Ordine pubblico e sicurezza	13.180.198	12.373.922	11.586.843	10.657.736	929.107	93,88	87,91	5,98
008.Soccorso civile	6.940.231	6.159.178	5.657.884	4.523.214	1.134.671	88,75	81,52	2,92
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.973.655	1.912.640	1.835.995	1.553.207	282.788	96,91	93,03	0,95
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3.172.784	2.360.154	2.021.597	1.632.510	389.087	74,39	63,72	1,04
Spese complessive	242.237.062	203.011.180	193.603.975	172.230.763	21.373.212	83,81	79,92	100,00
Spese finali	242.121.830	202.895.948	193.505.534	172.132.322	21.373.212	83,80	79,92	

segue Tavola 15

Spese per politiche pubbliche/missione

Gestione della cassa – 2011

Politiche per lo sviluppo e l'innovazione

Missione	importi in migliaia di euro					valori percentuali		
	Massa spendibile	Autorizz. di cassa	Pagato totale	Pagato competenza	Pagato residui	Autorizz. cassa/ Massa spendibile	Pag. tot. / Massa spendibil	Pag. tot. / Spese complessive
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.947.140	1.243.937	1.144.775	794.972	349.802	63,89	58,79	7,90
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	105.625	35.860	9.966	7.624	2.342	33,95	9,44	0,07
011.Competitività e sviluppo delle imprese	8.647.034	5.653.614	5.039.184	3.403.245	1.635.940	65,38	58,28	34,78
012.Regolazione dei mercati	84.764	64.729	57.643	37.645	19.998	76,36	68,00	0,40
015.Comunicazioni	2.724.533	1.553.839	1.190.189	513.798	676.392	57,03	43,68	8,22
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	382.050	270.242	256.664	124.667	131.998	70,73	67,18	1,77
017.Ricerca e innovazione	6.587.566	4.243.891	3.712.927	2.313.613	1.399.315	64,42	56,36	25,63
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	10.465.062	4.609.181	3.044.655	1.918.928	1.125.727	44,04	29,09	21,02
031.Turismo	31.493	31.493	31.465	31.105	360	100,00	99,91	0,22
Spese complessive	30.975.268	17.706.786	14.487.470	9.145.597	5.341.873	57,16	46,77	100,00
Spese finali	30.936.796	17.670.786	14.484.523	9.142.650	5.341.873	57,12	46,82	

Politiche sociali

Missione	importi in migliaia di euro					valori percentuali		
	Massa spendibile	Autorizz. di cassa	Pagato totale	Pagato competenza	Pagato residui	Autorizz. cassa/ Massa spendibile	Pag. tot. / Massa spendibil	Pag. tot. / Spese complessive
020.Tutela della salute	1.714.196	1.288.455	959.974	596.916	363.057	75,16	56,00	0,60
022.Istruzione scolastica	43.696.030	43.673.924	43.301.570	42.534.063	767.507	99,95	99,10	26,96
023.Istruzione universitaria	9.631.478	8.551.143	8.400.840	7.316.800	1.084.040	88,78	87,22	5,23
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	32.987.617	32.034.410	31.321.153	30.156.641	1.164.511	97,11	94,95	19,50
025.Politiche previdenziali	86.691.111	77.137.168	69.913.154	64.248.211	5.664.943	88,98	80,65	43,53
026.Politiche per il lavoro	10.464.356	6.070.385	5.991.227	4.076.802	1.914.425	58,01	57,25	3,73
030.Giovanie sport	746.418	724.014	719.358	639.424	79.935	97,00	96,37	0,45
Spese complessive	185.931.205	169.479.499	160.607.276	149.568.857	11.038.419	91,15	86,38	100,00
Spese finali	185.931.205	169.479.499	160.607.276	149.568.857	11.038.419	91,15	86,38	

segue Tavola 15

Spese per politiche pubbliche/missione

Gestione della cassa – 2011

Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale

Missione	importi in migliaia di euro					valori percentuali		
	Massa spendibile	Antorizz. di cassa	Pagato totale	Pagato competenza	Pagato residui	Autorizz. cassa/ Massa spendibile	Pag. tot. / Massa spendibile	Pag. tot. / Spese complessive
013.Diritto alla mobilità	17.702.366	12.906.572	11.185.729	6.202.189	4.983.540	72,91	63,19	61,58
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	11.662.875	4.612.270	3.353.728	1.140.258	2.213.470	39,55	28,76	18,46
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	2.411.079	1.477.201	1.183.776	640.044	543.732	61,27	49,10	6,52
019.Casa e assetto urbanistico	1.742.602	884.823	809.941	392.240	417.701	50,78	46,48	4,46
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.982.202	1.831.741	1.630.628	1.401.161	229.467	92,41	82,26	8,98
Spese complessive	35.501.125	21.712.606	18.163.802	9.775.892	8.387.909	61,16	51,16	100,00
Spese finali	35.483.731	21.703.398	18.154.593	9.766.684	8.387.909	61,16	51,16	

Totale spese complessive	844.795.238	757.418.637	705.387.315	656.969.120	48.418.196	89,66	83,50	100,00
Totale spese finali	647.506.929	560.202.833	519.375.230	470.957.143	48.418.087	86,52	80,21	

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tavola 16

Spese per politiche pubbliche

Gestione dei residui – 2011

(in migliaia)

P o l i t i c a	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res. vecchia formazione		residui finali		Residui finali
		Residui propri competenza	Residui stanziamento competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziamento c/residui	Residui propri finali	Residui stanziamento	
Politiche economico-finanziarie	6.135.162	2.545.348	1.227.747	1.113.751	158.423	3.659.099	1.386.170	5.045.268
Politiche istituzionali	45.833.549	18.778.729	1.236.108	19.294.703	2.974	38.073.432	12.39.082	39.312.514
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	12.460.131	2.363.665	6.724.821	3.276.574	1.560.486	5.640.239	8.285.307	13.925.546
Politiche sociali	24.033.766	10.951.458	519.905	9.629.466	0	20.580.924	519.905	21.100.829
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	19.813.435	5.287.508	352.770	8.124.507	0	13.412.015	352.770	13.764.785
Spese complessive	108.276.042	39.926.707	10.061.351	41.439.002	1.721.883	81.365.709	11.783.234	93.148.942
Spese finali	108.203.504	39.806.622	10.058.111	41.377.227	1.721.883	81.183.850	11.779.994	92.963.844

(*) comprensivi delle variazioni in c/residui

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

segue Tavola 16

Spese per politiche pubbliche/missione

Gestione dei residui – 2011

Politiche economico-finanziarie

(in migliaia)

Missione	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res vecchia formazione		residui finali		Residui finali
		Residui propri competenza	Residui stanziamento competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziamento c/residui	Residui propri finali	Residui stanziamento	
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	4.516.699	2.004.098	96.064	956.788	0	2.960.886	96.064	3.056.950
033.Fondi da ripartire	1.294.365	4.882	1.128.599	93.014	158.423	97.896	1.287.022	1.384.918
034.Debito pubblico	324.098	536.367	3.084	63.949	0	600.317	3.084	603.401
Spese complessive	6.135.162	2.545.348	1.227.747	1.113.751	158.423	3.659.099	1.386.170	5.045.268
Spese finali	6.073.279	2.441.663	1.224.663	1.051.977	158.423	3.493.640	1.383.086	4.876.726

Politiche istituzionali

(in migliaia)

Missione	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res vecchia formazione		residui finali		Residui finali
		Residui propri competenza	Residui stanziamento competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziamento c/residui	Residui propri finali	Residui stanziamento	
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	562.093	159.294	0	6.379	0	165.672	0	165.672
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	20.899	1362	9.146	2.138	0	3.500	9.146	12.645
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	33.210.107	13.545.387	413.483	15.575.145	2.974	29.120.532	416.456	29.536.989
004.L'Italia in Europa e nel mondo	1.066.460	323.306	32.234	326.967	0	650.272	32.234	682.506
005.Difesa e sicurezza del territorio	5.652.516	2.541.466	262.915	1.821.251	0	4.362.716	262.915	4.625.632
006.Giustizia	814.903	541.161	112.582	137.017	0	678.179	112.582	790.761
007.Ordine pubblico e sicurezza	1.442.505	472.896	366.970	329.649	0	802.545	366.970	1.169.515
008.Soccorso civile	1.506.546	888.326	16.832	252.152	0	1.140.478	16.832	1.157.310
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	321.523	85.217	12.459	28.376	0	113.593	12.459	126.053
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1.235.997	220.315	9.488	815.629	0	1.035.944	9.488	1.045.432
Spese complessive	45.833.549	18.778.729	1.236.108	19.294.703	2.974	38.073.432	1.239.082	39.312.514
Spese finali	45.833.549	18.762.329	1.235.952	19.294.703	2.974	38.057.032	1.238.926	39.295.958

segue Tavola 16

Spese per politiche pubbliche/missione

Gestione dei residui – 2011

Politiche per lo sviluppo e l'innovazione

(in migliaia)

Missione	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res vecchia formazione		residui finali		
		Residui propri competenza	Residui stanziamento competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziamento c/residui	Residui propri finali	Residui stanziamento	Residui finali
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	966.110	141.323	38.079	280.518	0	421.840	38.079	459.919
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	95.829	1401	186	1.098	0	2.499	186	2.685
011.Competitività e sviluppo delle imprese	3.974.712	738.557	278.301	1.581.034	0	2.319.592	278.301	2.597.892
012.Regolazione dei mercati	38.420	7.321	0	13.713	0	21.034	0	21.034
015.Comunicazioni	1.235.162	969.643	0	434.659	0	1.404.302	0	1.404.302
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	209.282	33.097	12.828	61.548	0	94.645	12.828	107.473
017.Ricerca e innovazione	3.106.585	462.934	739.804	863.212	0	1.326.145	739.804	2.065.949
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	2.833.671	9.361	5.655.623	40.793	1.560.486	50.154	7.216.109	7.266.263
031.Turismo	360	28	0	0	0	28	0	28
Spese complessive	12.460.131	2.363.665	6.724.821	3.276.574	1.560.486	5.640.239	8.285.307	13.925.546
Spese finali	12.457.659	2.363.665	6.724.821	3.276.574	1.560.486	5.640.239	8.285.307	13.925.546

Politiche sociali

(in migliaia)

Missione	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res vecchia formazione		residui finali		
		Residui propri competenza	Residui stanziamento competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziamento c/residui	Residui propri finali	Residui stanziamento	Residui finali
020.Tutela della salute	785.579	329.944	4.046	119.653	0	449.597	4.046	453.643
022.Istruzione scolastica	806.183	236.475	88	14.464	0	250.939	88	251.027
023.Istruzione universitaria	1.621.107	619.338	12.000	356.643	0	975.982	12.000	987.982
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	1.870.089	706.903	50.286	468.275	0	1.175.178	50.286	1.225.464
025.Politiche previdenziali	14.407.860	7.622.115	0	6.212.823	0	13.834.938	0	13.834.938
026.Politiche per il lavoro	4.463.014	1.414.278	453.486	2.457.607	0	3.871.885	453.486	4.325.371
030.Giovani e sport	79.935	22.404	0	0	0	22.404	0	22.404
Spese complessive	24.033.766	10.951.458	519.905	9.629.466	0	20.580.924	519.905	21.100.829
Spese finali	24.033.766	10.951.458	519.905	9.629.466	0	20.580.924	519.905	21.100.829

segue Tavola 16

Spese per politiche pubbliche/missione

Gestione dei residui – 2011

Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale

(in migliaia)

Missione	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res vecchia formazione		residui finali		Residui finali
		Residui propri competenza	Residui stanziamento competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziamento c/residui	Residui propri finali	Residui stanziamento	
013.Diritto alla mobilità	8.789.783	2.404.466	13.5951	3.052.946	0	5.457.412	13.5951	5.593.363
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	8.087.257	2.258.313	153.487	3.754.038	0	6.012.351	153.487	6.165.838
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.354.093	352.196	27.614	577.492	0	929.688	27.614	957.302
019.Casa e assetto urbanistico	1.242.853	714.19	32.118	680.508	0	751.927	32.118	784.045
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	339.449	201.113	3.600	59.524	0	260.637	3.600	264.237
Spese complessive	19.813.435	5.287.508	352.770	8.124.507	0	13.412.015	352.770	13.764.785
Spese finali	19.805.251	5.287.508	352.770	8.124.507	0	13.412.015	352.770	13.764.785

Totale spese complessive	108.276.042	39.926.707	10.061.351	41.439.002	1.721.883	81.365.709	11.783.234	93.148.942
Totale spese finali	108.203.504	39.806.622	10.058.111	41.377.227	1.721.883	81.183.850	11.779.994	92.963.844

(*) comprensivi delle variazioni in c/residui

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tavola 17

Spese finali per politiche pubbliche

Gestione della competenza – 2011

P o l i t i c a	i m p o r t i i n m i l i a i a d i e u r o						v a l o r i p e r c e n t u a l i	
	Stanziamen ti definitivi	Residui di stanziamen to iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	Di cui in c/competenz a	Economie o maggiore spese (*)	Impegni / Massa imp. (%)	Imp. eff. tot. / Spese finali (%)
	a	b	c=a+b	d	e	f	g=d/c	
P o l i t i c h e e c o n o m i c o - f i n a n z i a r i e	146.960.087	1.663.540	148.623.627	133.434.657	132.780.331	12.947.130	89,78	25,90
P o l i t i c h e i s t i t u z i o n a l i	196.288.281	2.410.015	198.698.297	192.542.166	190.569.450	4.157.678	96,90	37,37
P o l i t i c h e p e r l o s v i l u p p o e l' i n n o v a z i o n e	18.479.137	3.799.334	22.278.471	13.627.675	11.426.813	248.001	61,17	2,65
P o l i t i c h e s o c i a l i	161.897.440	824.195	162.721.635	159.229.578	160.193.716	857.220	97,85	30,91
P o l i t i c h e p e r l e i n f r a s t r u t t u r e , t e r r i t o r i o e p a t r i m o n i o c u l t u r a l e	15.678.481	1.607.530	17.286.011	16.362.648	14.953.249	271.519	94,66	3,18
S p e s e f i n a l i	539.303.425	10.304.615	549.608.041	515.196.723	509.923.559	18.481.549	93,74	100,00

(*) come da consuntivo

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

segue Tavola 17

Spese finali per politiche pubbliche/missione

Gestione della competenza – 2011

Politiche economico-finanziarie

Mis s i o n e	importi in migliaia di euro						valori percentuali	
	Stanziamen ti definitivi	Residui di stanziamen ti iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	Di cui in c/competenz a	Economi e o maggiore spese	Impegni / Massa imp.	Imp. eff. tot. / Spese finali
	a	b	c=a+b	d	e	f	g=d/c	h=g
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	63.493.231	143.338	63.636.569	58.955.644	58.794.680	4.594.664	92,64	44,18
033.Fondi da ripartire	4.120.832	1.520.202	5.641.034	540.901	47.539	2.944.555	9,59	0,41
034.Debito pubblico	79.346.024	0	79.346.024	73.938.112	73.938.112	5.407.912	93,18	55,41
Spese finali	146.960.087	1.663.540	148.623.627	133.434.657	132.780.331	12.947.130	89,78	100,00

Politiche istituzionali

Mis s i o n e	importi in migliaia di euro						valori percentuali	
	Stanziamen ti definitivi	Residui di stanziamen ti iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	Di cui in c/competenz a	Economi e o maggiore spese	Impegni / Massa imp.	Imp. eff. tot. / Spese finali
	a	b	c=a+b	d	e	f	g=d/c	h=g
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	3.012.770	0	3.012.770	3.042.160	3.012.769	1	100,98	1,58
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	696.757	232	696.988	667.364	667.320	10.449	95,75	0,35
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	114.707.018	1.621.532	116.328.549	112.617.542	111.518.578	2.771.504	96,81	58,49
004.L'Italia in Europa e nel mondo	26.213.409	95.317	26.308.726	25.241.418	25.155.613	1025.365	95,94	13,11
005.Difesa e sicurezza del territorio	22.671.102	250.092	22.921.193	22.764.324	22.384.863	14.603	99,32	11,82
006.Giustizia	8.331.713	67.470	8.399.183	8.013.974	7.982.030	14.861	95,41	4,16
007Ordine pubblico e sicurezza	11.632.909	186.222	11.819.131	11.182.718	11.005.508	239.856	94,62	5,81
008.Soccorso civile	5.433.686	40.786	5.474.472	5.414.444	5.382.042	5.315	98,90	2,81
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.652.132	135.731	1.787.863	1.759.322	1.628.041	1.248	98,40	0,91
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1.936.787	12.634	1.949.421	1.838.899	1.832.686	74.475	94,33	0,96
Spese finali	196.288.281	2.410.015	198.698.297	192.542.166	190.569.450	4.157.678	96,90	100,00

segue Tavola 17

Spese finali per politiche pubbliche/missione

Gestione della competenza – 2011

Politiche per lo sviluppo e l'innovazione

Mis s i o n e	importi in migliaia di euro						valori percentuali	
	Stanziamen ti definitivi	Residui di stanziamen ti iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	Di cui in c/competenz a	Economie o maggiore spese	Impegni / Massa imp.	Imp. eff. tot. / Spese finali
	a	b	c=a+b	d	e	f	g=d/c	h=g
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	98.1030	83.615	1.064.645	1.004.891	936.236	6.656	94,39	7,37
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	9.797	60	9.857	9.066	8.938	586	91,97	0,07
011.Competitività e sviluppo delle imprese	4.672.322	407.832	5.080.154	4.535.583	4.139.071	252.219	89,28	33,28
012.Regolazione dei mercati	46.343	120	46.463	45.013	44.966	1.377	96,88	0,33
015.Comunicazioni	1489.371	4	1489.375	1483.242	1483.226	5.930	99,59	10,88
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	172.768	10.395	183.163	167.379	157.764	2.176	91,38	1,23
017.Ricerca e innovazione	3.480.981	679.812	4.160.793	3.373.153	2.702.985	-35.369	81,07	24,75
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	7.595.392	2.617.496	10.212.887	2.978.217	1.922.494	14.426	29,16	21,85
031.Turismo	31.133	0	31.133	31.133	31.133	0	100,00	0,23
Spese finali	18.479.137	3.799.334	22.278.471	13.627.675	11.426.813	248.001	61,17	100,00

Politiche sociali

Mis s i o n e	importi in migliaia di euro						valori percentuali	
	Stanziamen ti definitivi	Residui di stanziamen ti iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	Di cui in c/competenz a	Economie o maggiore spese	Impegni / Massa imp.	Imp. eff. tot. / Spese finali
	a	b	c=a+b	d	e	f	g=d/c	h=g
020.Tutela della salute	928.617	242	928.860	914.248	915.588	-2.289	98,43	0,57
022.Istruzione scolastica	42.889.847	419.781	43.309.628	42.867.228	42.484.730	119.222	98,98	26,92
023.Istruzione universitaria	8.010.371	6.660	8.017.031	7.931.779	7.925.714	62.233	98,94	4,98
024.Diritto sociale, politiche sociali e famiglia	31.117.528	103.536	31.221.064	30.951.443	30.863.544	203.698	99,14	19,44
025.Politiche previdenziali	72.283.251	0	72.283.251	70.150.448	71.853.010	412.925	97,05	44,06
026.Politiche per il lavoro	6.001.342	293.976	6.295.318	5.752.604	5.489.302	56.776	91,38	3,61
030.Giovani e sport	666.483	0	666.483	661.828	661.828	4.655	99,30	0,42
Spese finali	161.897.440	824.195	162.721.635	159.229.578	160.193.716	857.220	97,85	100,00

segue Tavola 17

Spese finali per politiche pubbliche/missione**Gestione della competenza – 2011****Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale**

Mis s i o n e	importi in migliaia di euro						valori percentuali	
	Stanziamen ti definitivi	Residui di stanziamen to iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	Di cui in c/competenz a	Economie o maggiore spese (a)	Impegni / Massa imp. (b)	Imp. eff. tot. / Spese finali (c)
	a	b	c=a-b	d	e	f	g=d/c	
013.Diritto alla mobilità'	8.912.583	305.286	9.217.869	8.744.490	8.582.038	169.976	94,86	53,44
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	3.575.618	1.004.877	4.580.496	4.360.919	3.377.145	23.560	95,21	26,65
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.056.986	147.116	1.204.102	1.113.794	988.862	37.131	92,50	6,81
019.Casa e assetto urbanistico	499.749	114.497	614.246	573.296	459.100	3.972	93,33	3,50
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.633.544	35.754	1.669.298	1.570.148	1.546.104	36.879	94,06	9,60
Spese finali	15.678.481	1.607.530	17.286.011	16.362.648	14.953.249	271.519	94,66	100,00
Totale spese finali	539.303.425	10.304.615	549.608.041	515.196.723	509.923.559	18.481.549	93,74	100,00

(*) come da consuntivo

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tavola 18

Spese finali per politiche pubbliche**Gestione della cassa – 2011**

Politica	importi in migliaia di euro					valori percentuali		
	Massa spendibile	Autorizz. di cassa	Pagato totale	Pagato competenza	Pagato residui	Autorizz. cassa/ Massa spendibile	Pag. tot. / Massa spendibil	Pag. tot. / Spese finali
Politiche economico-finanziarie	153.033.366	148.453.203	132.623.305	130.346.630	2.276.675	97,01	86,66	25,54
Politiche istituzionali	242.121.830	202.895.948	193.505.534	172.132.322	21.373.212	83,80	79,92	37,26
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	30.936.796	17.670.786	14.484.523	9.142.650	5.341.873	57,12	46,82	2,79
Politiche sociali	185.931.205	169.479.499	160.607.276	149.568.857	11.038.419	91,15	86,38	30,92
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	35.483.731	21.703.398	18.154.593	9.766.684	8.387.909	61,16	51,16	3,50
Spese finali	647.506.929	560.202.833	519.375.230	470.957.143	48.418.087	86,52	80,21	100,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

segue Tavola 18

Spese finali per politiche pubbliche/missione

Gestione della cassa – 2011

Politiche economico-finanziarie								
Missione	importi in migliaia di euro					valori percentuali		
	Massa spendibile	Autorizz. di cassa	Pagato totale	Pagato competenza	Pagato residui	Autorizz. cassa/ Massa spendibile	Pag. tot. / Massa spendibil	Pag. tot. / Spese finali
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	68.009.929	64.821.145	58.480.793	56.798.406	1682.387	95,31	85,99	44,10
033.Fondi da ripartire	54.15.197	4.031.636	377.043	42.796	334.247	74,45	6,96	0,28
034.Debito pubblico	79.608.239	79.600.422	73.765.469	73.505.429	260.040	99,99	92,66	55,62
Spese finali	153.033.366	148.453.203	132.623.305	130.346.630	2.276.675	97,01	86,66	100,00

Politiche istituzionali								
Missione	importi in migliaia di euro					valori percentuali		
	Massa spendibile	Autorizz. di cassa	Pagato totale	Pagato competenza	Pagato residui	Autorizz. cassa/ Massa spendibile	Pag. tot. / Massa spendibil	Pag. tot. / Spese finali
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	3.574.863	3.424.991	3.409.189	2.853.475	555.714	95,81	95,37	1,76
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	717.656	715.019	688.850	675.800	13.050	99,63	95,99	0,36
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	147.917.124	117.159.762	111.902.166	97.976.643	13.925.523	79,21	75,65	57,83
004.L'Italia in Europa e nel mondo	27.279.869	26.345.488	25.232.930	24.832.505	400.425	96,57	92,50	13,04
005.Difesa e sicurezza del territorio	28.323.618	23.968.617	23.066.284	19.852.118	3.214.166	84,62	81,44	11,92
006.Giustizia	9.146.616	8.580.961	8.191.789	7.663.109	528.681	93,82	89,56	4,23
007.Ordine pubblico e sicurezza	13.075.414	12.269.138	11.498.850	10.569.743	929.107	93,83	87,94	5,94
008.Soccorso civile	6.940.231	6.159.178	5.657.884	4.523.214	1.134.671	88,75	81,52	2,92
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.973.655	1.912.640	1.835.995	1.553.207	282.788	96,91	93,03	0,95
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3.172.784	2.360.154	2.021.597	1.632.510	389.087	74,39	63,72	1,04
Spese finali	242.121.830	202.895.948	193.505.534	172.132.322	21.373.212	83,80	79,92	100,00

segue Tavola 18

Spese finali per politiche pubbliche/missione

Gestione della cassa – 2011

Politiche per lo sviluppo e l'innovazione

Missione	importi in migliaia di euro					valori percentuali		
	Massa spendibile	Autorizz. di cassa	Pagato totale	Pagato competenza	Pagato residui	Autorizz. cassa/ Massa spendibile	Pag. tot. / Massa spendibile	Pag. tot. / Spese finali
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.947.140	1.243.937	1.144.775	794.972	349.802	63,89	58,79	7,90
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	105.625	35.860	9.966	7.624	2.342	33,95	9,44	0,07
011.Competitività e sviluppo delle imprese	8.647.034	5.653.614	5.039.184	3.403.245	1.635.940	65,38	58,28	34,79
012.Regolazione dei mercati	84.764	64.729	57.643	37.645	19.998	76,36	68,00	0,40
015.Comunicazioni	2.724.533	1.553.839	1.190.189	513.798	676.392	57,03	43,68	8,22
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	382.050	270.242	256.664	124.667	131.998	70,73	67,18	1,77
017.Ricerca e innovazione	6.587.566	4.243.891	3.712.927	2.313.613	1.399.315	64,42	56,36	25,63
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	10.426.591	4.573.181	3.041.708	1.915.981	1.125.727	43,86	29,17	21,00
031.Turismo	31.493	31.493	31.465	31.105	360	100,00	99,91	0,22
Spese finali	30.936.796	17.670.786	14.484.523	9.142.650	5.341.873	57,12	46,82	100,00

Politiche sociali

Missione	importi in migliaia di euro					valori percentuali		
	Massa spendibile	Autorizz. di cassa	Pagato totale	Pagato competenza	Pagato residui	Autorizz. cassa/ Massa spendibile	Pag. tot. / Massa spendibile	Pag. tot. / Spese finali
020.Tutela della salute	1.714.196	1.288.455	959.974	596.916	363.057	75,16	56,00	0,60
022.Istruzione scolastica	43.696.030	43.673.924	43.301.570	42.534.063	767.507	99,95	99,10	26,96
023.Istruzione universitaria	9.631.478	8.551.143	8.400.840	7.316.800	1.084.040	88,78	87,22	5,23
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	32.987.617	32.034.410	31.321.153	30.156.641	1.164.511	97,11	94,95	19,50
025.Politiche previdenziali	86.691.111	77.137.168	69.913.154	64.248.211	5.664.943	88,98	80,65	43,53
026.Politiche per il lavoro	10.464.356	6.070.385	5.991.227	4.076.802	1.914.425	58,01	57,25	3,73
030.Giovani e sport	746.418	724.014	719.358	639.424	79.935	97,00	96,37	0,45
Spese finali	185.931.205	169.479.499	160.607.276	149.568.857	11.038.419	91,15	86,38	100,00

segue Tavola 18

Spese finali per politiche pubbliche/missione**Gestione della cassa – 2011****Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale**

Missione	importi in migliaia di euro					valori percentuali		
	Massa spendibile	Autorizz. di cassa	Pagato totale	Pagato competenza	Pagato residui	Autorizz. cassa/ Massa spendibile	Pag. tot. / Massa spendibil	Pag. tot. / Spese finali
013.Diritto alla mobilità	17.702.366	12.906.572	11.185.729	6.202.189	4.983.540	72,91	63,19	61,61
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	11.662.875	4.612.270	3.353.728	1.140.258	2.213.470	39,55	28,76	18,47
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	2.411.079	1.477.201	1.183.776	640.044	543.732	61,27	49,10	6,52
019.Casa e assetto urbanistico	1.742.602	884.823	809.941	392.240	417.701	50,78	46,48	4,46
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	1.964.809	1.822.532	1.621.419	1.391.952	229.467	92,76	82,52	8,93
Spese finali	35.483.731	21.703.398	18.154.593	9.766.684	8.387.909	61,16	51,16	100,00
Totale spese finali	647.506.929	560.202.833	519.375.230	470.957.143	48.418.087	86,52	80,21	100,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tavola 19

Spese finali per politiche pubbliche

Gestione dei residui – 2011

(in migliaia)

P o l i t i c a	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res. vecchia formazione		residui finali		
		Residui propri competenza	Residui stanziame to competenz	Residui prop ri c/residui (*)	Residui stanziame nto c/residui	Residui prop ri	Residui stanziamento	Residui finali
Politiche economico-finanziarie	6.073.279	2.441.663	1.224.663	1.051.977	158.423	3.493.640	1.383.086	4.876.726
Politiche istituzionali	45.833.549	18.762.329	1.235.952	19.294.703	2.974	38.057.032	1.238.926	39.295.958
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	12.457.659	2.363.665	6.724.821	3.276.574	1.560.486	5.640.239	8.285.307	13.925.546
Politiche sociali	24.033.766	10.951.458	519.905	9.629.466	0	20.580.924	519.905	21.100.829
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	19.805.251	5.287.508	352.770	8.124.507	0	13.412.015	352.770	13.764.785
Spese finali	108.203.504	39.806.622	10.058.111	41.377.227	1.721.883	81.183.850	11.779.994	92.963.844

(*) comprensivi delle variazioni in c/residui

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

segue Tavola 19

Spese finali per politiche pubbliche/missione**Gestione dei residui – 2011****Politiche economico-finanziarie**

(in migliaia)

Missione	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res vecchia formazione		residui finali		
		Residui propri competenza	Residui stanziamento competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziamento c/residui	Residui propri	Residui stanziamento	Residui finali
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	4.467.624	2.004.098	96.064	956.788	0	2.960.886	96.064	3.056.950
033.Fondi da ripartire	1.636.834	4.882	1.128.599	93.014	158.423	97.896	1.287.022	1.384.918
034.Debito pubblico	262.215	432.683	0	2.175	0	434.858	0	434.858
Spese finali	6.073.279	2.441.663	1.224.663	1.051.977	158.423	3.493.640	1.383.086	4.876.726

Politiche istituzionali

(in migliaia)

Missione	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res vecchia formazione		residui finali		
		Residui propri competenza	Residui stanziamento competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziamento c/residui	Residui propri	Residui stanziamento	Residui finali
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	532.702	159.294	0	6.379	0	165.672	0	165.672
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	15.376	1.362	9.146	2.138	0	3.500	9.146	12.645
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	33.211.822	13.545.387	413.483	15.575.145	2.974	29.120.532	416.456	29.536.989
004.L'Italia in Europa e nel mondo	1.058.861	323.306	32.234	326.967	0	650.272	32.234	682.506
005.Difesa e sicurezza del territorio	5.501.275	2.541.466	262.915	1.821.251	0	4.362.716	262.915	4.625.632
006.Giustizia	814.903	541.161	112.582	137.017	0	678.179	112.582	790.761
007.Ordine pubblico e sicurezza	1.441.974	456.495	366.814	329.649	0	786.145	366.814	1.152.959
008.Soccorso civile	1.423.101	888.326	16.832	252.152	0	1.140.478	16.832	1.157.310
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	321.021	85.217	12.459	28.376	0	113.593	12.459	126.053
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1.233.014	220.315	9.488	815.629	0	1.035.944	9.488	1.045.432
Spese finali	45.833.549	18.762.329	1.235.952	19.294.703	2.974	38.057.032	1.238.926	39.295.958

segue Tavola 19

Spese finali per politiche pubbliche/missione**Gestione dei residui – 2011****Politiche per lo sviluppo e l'innovazione***(in migliaia)*

Missione	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res vecchia formazione		residui finali		
		Residui propri competenza	Residui stanziamento competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziamento c/residui	Residui propri	Residui stanziamento	Residui finali
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	966.110	14.132,3	38.079	280.518	0	421.840	38.079	459.919
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	95.829	140,1	186	1.098	0	2.499	186	2.685
011.Competitività e sviluppo delle imprese	3.972.594	738.557	278.301	158.103,4	0	2.319.592	278.301	2.597.892
012.Regolazione dei mercati	38.420	7.321	0	13.713	0	21.034	0	21.034
015.Comunicazioni	1.235.162	969.643	0	434.659	0	1.404.302	0	1.404.302
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	209.282	33.097	12.828	61.548	0	94.645	12.828	107.473
017.Ricerca e innovazione	3.105.815	462.934	739.804	863.212	0	1.326.145	739.804	2.065.949
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	2.832.486	9.361	5.655.623	40.793	1.560.486	50.154	7.216.109	7.266.263
031.Turismo	360	28	0	0	0	28	0	28
Spese finali	12.457.659	2.363.665	6.724.821	3.276.574	1.560.486	5.640.239	8.285.307	13.925.546

Politiche sociali*(in migliaia)*

Missione	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res vecchia formazione		residui finali		
		Residui propri competenza	Residui stanziamento competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziamento c/residui	Residui propri	Residui stanziamento	Residui finali
020.Tutela della salute	785.579	329.944	4.046	119.653	0	449.597	4.046	453.643
022.Istruzione scolastica	806.183	236.475	88	14.464	0	250.939	88	251.027
023.Istruzione universitaria	1.621.107	619.338	12.000	356.643	0	975.982	12.000	987.982
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	1.870.089	706.903	50.286	468.275	0	1.175.178	50.286	1.225.464
025.Politiche previdenziali	14.407.860	7.622.115	0	6.212.823	0	13.834.938	0	13.834.938
026.Politiche per il lavoro	4.463.014	1.414.278	453.486	2.457.607	0	3.871.885	453.486	4.325.371
030.Giovani e sport	79.935	22.404	0	0	0	22.404	0	22.404
Spese finali	24.033.766	10.951.458	519.905	9.629.466	0	20.580.924	519.905	21.100.829

segue Tavola 19

Spese finali per politiche pubbliche/missione**Gestione dei residui – 2011****Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale***(in migliaia)*

Missione	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res vecchia formazione		residui finali		
		Residui propri competenza	Residui stanziame nto competen	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziame nto c/residui	Residui propri	Residui stanziame nto	Residui finali
013.Diritto alla mobilità	8.789.783	2.404.466	135.951	3.052.946	0	5.457.412	135.951	5.593.363
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	8.087.257	2.258.313	153.487	3.754.038	0	6.012.351	153.487	6.165.838
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.354.093	352.196	276.14	577.492	0	929.688	276.14	957.302
019.Casa e assetto urbanistico	1.242.853	71.419	32.118	680.508	0	751.927	32.118	784.045
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	318.969	201.113	3.600	59.524	0	260.637	3.600	264.237
Spese finali	19.805.251	5.287.508	352.770	8.124.507	0	13.412.015	352.770	13.764.785
Totale spese finali	108.203.504	39.806.622	10.058.111	41.377.227	1.721.883	81.183.850	11.779.994	92.963.844

() comprensivi delle variazioni in c/residui*

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tavola 20

Spese complessive per politiche pubbliche

Composizione percentuale della spesa complessiva – 2011

[illegible][illegible][illegible]

Tavola 21

Spese finali per politiche pubbliche

Composizione percentuale della spesa finale – 2011

[illegible][illegible][illegible]

Tavola 22

Spese finali per politiche pubbliche/missione**Composizione percentuale della spesa finale – 2011**

politiche economico finanziarie	Stanziamento definitivo di competenza				Massa Impegnabile				Impegni effettivi Totali			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
0.29 Politiche economiche finanziarie di bilancio	11,73%	13,17%	12,24%	11,77%	12,60%	13,36%	12,12%	11,58%	12,20%	13,29%	12,37%	11,44%
0.33 Fondi da ripartire	1,06%	1,42%	1,00%	0,76%	1,25%	2,05%	1,80%	1,03%	0,04%	0,14%	0,05%	0,10%
0.34 Debito pubblico	15,35%	14,07%	13,81%	14,71%	14,86%	13,62%	13,35%	14,44%	14,96%	13,57%	5,00%	14,35%
inc. % politica/spese finali	28,14%	28,66%	27,05%	27,25%	28,70%	29,02%	27,28%	27,04%	27,20%	27,00%	25,55%	25,90%

Politiche istituzionali	Stanziamento definitivo di competenza				Massa Impegnabile				Impegni effettivi Totali			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	0,64%	0,59%	0,63%	0,56%	0,62%	0,57%	0,61%	0,55%	0,66%	0,61%	0,65%	0,59%
002.Ammministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	0,10%	0,10%	0,09%	0,13%	0,10%	0,10%	0,09%	0,13%	0,10%	0,11%	0,09%	0,13%
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	22,16%	20,35%	21,64%	21,27%	21,48%	19,73%	20,96%	21,17%	22,97%	20,90%	21,69%	21,86%
004.L'Italia in Europa e nel mondo	4,99%	4,86%	4,71%	4,86%	4,89%	4,72%	4,82%	4,79%	5,15%	4,55%	4,74%	4,90%
005.Difesa e sicurezza del territorio	4,20%	4,09%	4,09%	4,20%	4,08%	3,98%	4,01%	4,17%	4,27%	4,27%	4,29%	4,42%
006.Giustizia	1,42%	1,54%	1,39%	1,54%	1,40%	1,52%	1,36%	1,53%	1,38%	1,54%	1,40%	1,56%
007.Ordine pubblico e sicurezza	1,88%	2,18%	2,05%	2,16%	1,86%	2,14%	2,01%	2,15%	1,83%	2,20%	2,07%	2,17%
008.Soccorso civile	0,83%	0,96%	0,91%	1,01%	0,81%	0,95%	0,90%	1,00%	0,84%	0,99%	0,96%	1,05%
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	0,28%	0,29%	0,32%	0,31%	0,27%	0,28%	0,32%	0,33%	0,28%	0,29%	0,31%	0,34%
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	0,65%	0,55%	0,52%	0,36%	0,64%	0,53%	0,51%	0,35%	0,63%	0,54%	0,52%	0,36%
inc. % politica/spese finali	37,14%	35,52%	36,37%	36,40%	36,15%	34,54%	35,59%	36,15%	38,12%	36,01%	36,73%	37,37%

segue Tavola 22

Spese finali per politiche pubbliche/missione**Composizione percentuale della spesa finale – 2011**

Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	Stanziamento definitivo di competenza				Massa Impegnabile				Impegni effettivi Totali			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	0,30%	0,24%	0,23%	0,18%	0,33%	0,26%	0,23%	0,19%	0,31%	0,27%	0,24%	0,20%
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,02%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%	0,00%	0,00%
011.Competitività e sviluppo delle imprese	0,91%	1,19%	1,26%	0,87%	1,08%	1,37%	1,55%	0,99%	0,87%	1,06%	1,60%	0,88%
012.Regolazione dei mercati	0,07%	0,02%	0,01%	0,01%	0,07%	0,07%	0,01%	0,01%	0,01%	0,02%	0,01%	0,01%
015.Comunicazioni	0,25%	0,22%	0,25%	0,28%	0,25%	0,22%	0,24%	0,27%	0,25%	0,28%	0,25%	0,29%
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	0,05%	0,04%	0,06%	0,03%	0,05%	0,04%	0,06%	0,03%	0,05%	0,03%	0,06%	0,03%
017.Ricerca e innovazione	0,82%	0,80%	0,73%	0,65%	0,97%	0,94%	0,85%	0,76%	0,78%	0,89%	0,80%	0,65%
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	0,52%	0,40%	0,45%	1,41%	1,23%	1,24%	1,08%	1,86%	0,24%	0,35%	0,40%	0,58%
031.Turismo	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%
inc. % politica/spese finali	2,96%	2,93%	3,00%	3,43%	4,00%	4,17%	4,04%	4,05%	2,53%	2,93%	3,38%	2,65%

Politiche sociali	Stanziamento definitivo di competenza				Massa Impegnabile				Impegni effettivi Totali			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
020.Tutela della salute	0,19%	0,23%	0,19%	0,17%	0,19%	0,22%	0,18%	0,17%	0,19%	0,24%	0,19%	0,18%
022.Istruzione scolastica	8,51%	8,29%	8,27%	7,95%	8,24%	8,02%	8,00%	7,88%	8,66%	8,42%	8,31%	8,32%
023.Istruzione universitaria	1,57%	1,59%	1,54%	1,49%	1,53%	1,54%	1,49%	1,46%	1,63%	1,65%	1,58%	1,54%
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	4,43%	4,73%	4,81%	5,77%	4,29%	4,58%	4,66%	5,68%	4,35%	4,95%	4,87%	6,01%
025.Politiche previdenziali	12,35%	13,38%	14,34%	13,40%	11,95%	12,95%	13,86%	13,15%	12,69%	13,92%	14,53%	13,62%
026.Politiche per il lavoro	0,67%	0,59%	0,97%	1,11%	0,70%	0,63%	1,00%	1,15%	0,66%	0,78%	1,08%	1,12%
030.Giovani e sport	0,20%	0,14%	0,15%	0,12%	0,19%	0,14%	0,14%	0,12%	0,20%	0,14%	0,15%	0,13%
inc. % politica/spese finali	27,92%	28,95%	30,26%	30,02%	27,10%	28,09%	29,35%	29,61%	28,38%	30,09%	30,70%	30,91%

Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	Stanziamento definitivo di competenza				Massa Impegnabile				Impegni effettivi Totali			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
013.Diritto alla mobilità	2,27%	2,17%	1,55%	1,65%	2,38%	2,36%	1,70%	1,68%	2,22%	2,27%	1,74%	1,70%
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	0,61%	0,76%	1,09%	0,66%	0,68%	0,80%	1,16%	0,83%	0,66%	0,81%	1,06%	0,85%
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	0,40%	0,30%	0,22%	0,20%	0,42%	0,31%	0,24%	0,22%	0,41%	0,31%	0,22%	0,22%
019.Casa e assetto urbanistico	0,23%	0,41%	0,19%	0,09%	0,24%	0,42%	0,36%	0,11%	0,22%	0,27%	0,35%	0,11%
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	0,65%	0,55%	0,52%	0,36%	0,64%	0,53%	0,51%	0,35%	0,63%	0,54%	0,52%	0,36%
inc. % politica/spese finali	3,84%	3,93%	3,32%	2,91%	4,05%	4,18%	3,74%	3,15%	3,78%	3,96%	3,64%	3,18%

segue Tavola 22

Spese finali per politiche pubbliche/missione**Composizione percentuale della spesa finale – 2011**

politiche economiche finanziarie	autorizzazioni di cassa				Massa Spendibile				Pagato totale			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
0.29 Politiche economiche finanziarie di bilancio	11,69%	12,49%	12,58%	11,57%	11,33%	12,38%	11,50%	10,50%	12,10%	13,17%	13,16%	11,26%
0.33 Fondi da ripartire	1,66%	2,02%	1,24%	0,72%	1,18%	1,62%	1,33%	0,84%	0,05%	0,03%	0,16%	0,07%
0.34 Debito pubblico	14,80%	13,52%	13,28%	14,21%	13,35%	12,22%	11,78%	12,29%	15,19%	13,97%	13,82%	14,20%
inc. % politica/spese finali	28,14%	28,03%	27,10%	26,50%	25,86%	26,21%	24,61%	23,63%	27,33%	27,16%	27,15%	25,54%

Politiche istituzionali	autorizzazioni di cassa				Massa Spendibile				Pagato totale			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
001. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	0,63%	0,64%	0,64%	0,61%	0,73%	0,68%	0,64%	0,55%	0,68%	0,70%	0,71%	0,66%
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	0,10%	0,10%	0,09%	0,13%	0,09%	0,09%	0,08%	0,11%	0,10%	0,11%	0,09%	0,13%
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	21,94%	19,53%	20,36%	20,91%	21,72%	20,59%	22,22%	22,84%	22,54%	20,19%	20,92%	21,55%
004. L'Italia in Europa e nel mondo	4,91%	4,65%	4,79%	4,70%	4,49%	4,31%	4,35%	4,21%	5,25%	4,64%	4,93%	4,86%
005. Difesa e sicurezza del territorio	4,12%	3,97%	4,00%	4,28%	4,13%	4,06%	4,18%	4,37%	4,32%	4,24%	4,14%	4,44%
006. Giustizia	1,43%	1,59%	1,44%	1,53%	1,44%	1,52%	1,40%	1,41%	1,42%	1,54%	1,55%	1,58%
007. Ordine pubblico e sicurezza	1,87%	2,24%	2,16%	2,19%	1,91%	2,16%	2,02%	2,02%	1,88%	2,29%	2,17%	2,21%
008. Soccorso civile	0,83%	1,11%	1,04%	1,10%	1,13%	1,23%	1,09%	1,07%	0,84%	1,15%	1,08%	1,09%
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	0,31%	0,29%	0,32%	0,34%	0,29%	0,27%	0,30%	0,30%	0,31%	0,29%	0,32%	0,35%
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	0,68%	0,65%	0,54%	0,42%	0,70%	0,61%	0,52%	0,49%	0,63%	0,61%	0,38%	0,39%
inc. % politica/spese finali	36,82%	34,78%	35,38%	36,22%	36,63%	35,52%	36,81%	37,39%	37,98%	35,77%	36,30%	37,26%

segue Tavola 22

Spese finali per politiche pubbliche/missione**Composizione percentuale della spesa finale – 2011**

Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	autorizzazioni di cassa				Massa Spendibile				Pagato totale			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	0,38%	0,35%	0,29%	0,22%	0,49%	0,43%	0,38%	0,30%	0,26%	0,27%	0,26%	0,22%
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0,01%	0,01%	0,02%	0,01%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
011.Competitività e sviluppo delle imprese	1,13%	1,56%	1,66%	1,01%	1,72%	1,71%	1,88%	1,34%	0,83%	1,09%	1,51%	0,97%
012.Regolazione dei mercati	0,07%	0,08%	0,02%	0,01%	0,07%	0,02%	0,02%	0,01%	0,01%	0,02%	0,01%	0,01%
015.Comunicazioni	0,35%	0,29%	0,27%	0,28%	0,45%	0,38%	0,41%	0,42%	0,32%	0,19%	0,27%	0,23%
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	0,06%	0,04%	0,06%	0,05%	0,07%	0,05%	0,08%	0,06%	0,04%	0,04%	0,05%	0,05%
017.Ricerca e innovazione	0,96%	1,03%	0,90%	0,76%	1,34%	1,25%	1,23%	1,02%	0,73%	0,72%	0,86%	0,71%
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	0,58%	0,54%	0,49%	0,82%	1,36%	1,04%	0,77%	1,61%	0,39%	0,56%	0,41%	0,59%
031.Turismo	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%	0,02%	0,01%	0,01%	0,00%	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%
inc. % politica/spese finali	3,55%	3,91%	3,72%	3,15%	5,52%	4,90%	4,80%	4,78%	2,60%	2,90%	3,41%	2,79%

Politiche sociali	autorizzazioni di cassa				Massa Spendibile				Pagato totale			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
020.Tutela della salute	0,24%	0,28%	0,28%	0,23%	0,29%	0,34%	0,31%	0,26%	0,16%	0,19%	0,18%	0,18%
022.Istruzione scolastica	8,25%	8,03%	8,05%	7,80%	7,50%	7,27%	7,18%	6,75%	8,91%	8,66%	8,82%	8,34%
023.Istruzione universitaria	1,57%	1,73%	1,77%	1,53%	1,87%	1,83%	1,72%	1,49%	1,69%	1,75%	1,84%	1,62%
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	4,32%	4,65%	4,69%	5,72%	4,04%	4,34%	4,35%	5,09%	4,39%	5,03%	5,04%	6,03%
025.Politiche previdenziali	11,92%	12,81%	13,77%	13,77%	11,25%	12,20%	13,10%	13,39%	12,64%	13,83%	13,39%	13,46%
026.Politiche per il lavoro	0,68%	0,86%	1,04%	1,08%	0,95%	1,08%	1,44%	1,62%	0,60%	0,62%	0,84%	1,15%
030.Giovani e sport	0,20%	0,16%	0,15%	0,13%	0,22%	0,16%	0,14%	0,12%	0,22%	0,17%	0,17%	0,14%
inc. % politica/spese finali	27,20%	28,53%	29,75%	30,25%	26,13%	27,22%	28,24%	28,71%	28,61%	30,24%	30,28%	30,92%

Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	autorizzazioni di cassa				Massa Spendibile				Pagato totale			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
013.Diritto alla mobilità	2,49%	2,50%	1,98%	2,30%	2,97%	3,08%	2,47%	2,73%	2,04%	2,24%	1,49%	2,15%
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	0,65%	0,92%	1,18%	0,82%	1,35%	1,54%	1,88%	1,80%	0,51%	0,65%	0,59%	0,65%
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	0,47%	0,39%	0,33%	0,26%	0,56%	0,50%	0,45%	0,37%	0,34%	0,28%	0,26%	0,23%
019.Casa e assetto urbanistico	0,28%	0,57%	0,27%	0,16%	0,55%	0,67%	0,45%	0,27%	0,25%	0,38%	0,23%	0,16%
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	0,68%	0,65%	0,54%	0,42%	0,70%	0,61%	0,52%	0,49%	0,63%	0,61%	0,38%	0,39%
inc. % politica/spese finali	4,29%	4,75%	4,05%	3,87%	5,86%	6,15%	5,54%	5,48%	3,47%	3,93%	2,86%	3,50%

segue Tavola 22

Spese finali per politiche pubbliche/missione**Composizione percentuale della spesa finale – 2011**

politiche economico finanziarie	Residui Finali Stanziamento				Residui Finali Totali			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
0.29 Politiche economiche finanziarie di bilancio	18,91%	8,82%	1,39%	0,82%	7,29%	7,16%	4,13%	3,29%
0.33 Fondi da ripartire	20,86%	25,29%	18,99%	10,93%	4,39%	5,53%	1,87%	1,49%
0.34 Debito pubblico	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,66%	0,27%	0,24%	0,47%
inc. % politica/spese finali	39,77%	34,11%	20,38%	11,74%	12,34%	12,96%	6,25%	5,25%

Politiche istituzionali	Residui Finali Stanziamento				Residui Finali Totali			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,21%	0,72%	0,49%	0,18%
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	0,00%	0,00%	0,00%	0,08%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	1,14%	0,95%	15,42%	3,54%	22,04%	25,52%	31,30%	31,77%
004.L'Italia in Europa e nel mondo	0,68%	8,10%	0,93%	0,27%	0,84%	2,32%	0,98%	0,73%
005.Difesa e sicurezza del territorio	0,61%	1,73%	2,43%	2,23%	3,49%	4,13%	5,08%	4,98%
006.Giustizia	0,98%	0,46%	0,65%	0,96%	1,17%	1,24%	0,75%	0,85%
007.Ordine pubblico e sicurezza	0,96%	0,79%	1,81%	3,11%	1,93%	1,45%	1,34%	1,24%
008.Soccorso civile	0,75%	0,52%	0,23%	0,14%	2,93%	1,95%	1,30%	1,24%
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	0,09%	0,23%	1,32%	0,11%	0,16%	0,19%	0,30%	0,14%
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	0,12%	0,12%	0,11%	0,08%	0,95%	0,53%	1,13%	1,12%
inc. % politica/spese finali	5,32%	12,91%	22,88%	10,52%	34,71%	38,06%	42,68%	42,27%

segue Tavola 22

Spese finali per politiche pubbliche/missione**Composizione percentuale della spesa finale – 2011**

Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	Residui Finali Stanziamento				Residui Finali Totali			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	0,88%	0,31%	0,81%	0,32%	1,53%	1,17%	0,89%	0,49%
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0,27%	0,07%	0,00%	0,00%	0,06%	0,10%	0,09%	0,00%
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	5,62%	10,11%	3,08%	2,36%	4,82%	4,96%	3,51%	2,79%
012.Regolazione dei mercati	1,77%	0,02%	0,00%	0,00%	0,41%	0,05%	0,04%	0,02%
015.Comunicazioni	0,13%	0,02%	0,00%	0,00%	1,06%	1,34%	1,14%	1,51%
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	0,03%	0,06%	0,10%	0,11%	0,13%	0,11%	0,19%	0,12%
017.Ricerca e innovazione	6,25%	4,41%	7,48%	6,28%	3,99%	3,97%	3,05%	2,22%
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	26,31%	19,40%	25,39%	61,26%	6,90%	3,95%	2,62%	7,82%
031.Turismo	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
inc. % politica/spese finali	41,27%	34,41%	36,87%	70,33%	18,90%	15,65%	11,53%	14,98%

Politiche sociali	Residui Finali Stanziamento				Residui Finali Totali			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
020.Tutela della salute	0,00%	0,05%	0,00%	0,03%	1,02%	0,94%	0,73%	0,49%
022.Istruzione scolastica	0,03%	0,06%	0,00%	0,00%	0,93%	0,72%	0,39%	0,27%
023.Istruzione universitaria	0,02%	0,00%	0,06%	0,10%	3,29%	2,67%	1,50%	1,06%
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	0,06%	0,35%	1,00%	0,43%	1,31%	1,43%	1,57%	1,32%
025.Politiche previdenziali	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	4,81%	6,05%	13,48%	14,88%
026.Politiche per il lavoro	2,07%	2,11%	2,87%	3,85%	3,08%	3,57%	4,13%	4,65%
030.Giovani e sport	0,00%	0,09%	0,00%	0,00%	0,27%	0,13%	0,07%	0,02%
inc. % politica/spese finali	2,19%	2,65%	3,95%	4,41%	14,71%	15,52%	21,86%	22,70%

segue Tavola 22

Spese finali per politiche pubbliche/missione**Composizione percentuale della spesa finale – 2011**

Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	Residui Finali Stanziamento				Residui Finali Totali			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
013.Diritto alla mobilita'	8,01%	6,24%	2,16%	1,15%	8,66%	7,68%	6,98%	6,02%
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	1,87%	3,36%	10,47%	1,30%	6,04%	6,15%	7,65%	6,63%
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	0,79%	0,78%	1,43%	0,23%	1,74%	1,74%	1,25%	1,03%
019.Casa e assetto urbanistico	0,78%	5,45%	1,51%	0,27%	2,24%	1,94%	1,52%	0,84%
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	0,12%	0,12%	0,11%	0,08%	0,95%	0,53%	1,13%	1,12%
inc. % politica/spese finali	11,46%	15,92%	15,92%	2,99%	19,34%	17,81%	17,68%	14,81%

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

1. PREMESSA

2. CONTO GENERALE DEL PATRIMONIO DELLO STATO E DEI CONTI AD ESSO ALLEGATI: 2.1. *LE RISULTANZE*; 2.2. *LE AZIENDE AUTONOME*; 2.3. *LA CONCORDANZA TRA CONTO DEL PATRIMONIO E CONTO DEL BILANCIO*.

3. ANALISI DELLE PASSIVITÀ FINANZIARIE: 3.1. *IL DEBITO PUBBLICO*; 3.2. *I RESIDUI PASSIVI PERENTI*.

4. ANALISI DELLE ATTIVITÀ FINANZIARIE: 4.1. *IL PATRIMONIO MOBILIARE DELLO STATO - LE SOCIETÀ PARTECIPATE*

5. ANALISI DELLE ATTIVITÀ NON FINANZIARIE PRODOTTE: 5.1. *IL PATRIMONIO IMMOBILIARE DELLO STATO*

6. GLI IMMOBILI GESTITI DALL'AGENZIA DEL DEMANIO: 6.1. *L'ALIENAZIONE DEI BENI IMMOBILI DEL MINISTERO DELLA DIFESA*; 6.2. *LA GESTIONE DEI BENI CONFISCATI ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA*

7. RENDICONTO PATRIMONIALE A PREZZI DI MERCATO

8. FEDERALISMO DEMANIALE: 8.1 *IL FEDERALISMO DEMANIALE "CULTURALE"*

9. LE RISULTANZE DEI CONTI ALLEGATI: 9.1. *AMMINISTRAZIONE AUTONOMA DEI MONOPOLI DI STATO*. 9.2. *ISTITUTO AGRONOMO D'OLTREMARE*

1. Premessa

Il Conto generale del patrimonio dello Stato per il 2011 è stato presentato alla Corte il 1° giugno 2012, contestualmente alla presentazione del Conto del bilancio.

Il "Conto" costituisce la seconda parte del Rendiconto generale dello Stato: espone, in chiusura di esercizio, la situazione patrimoniale con l'indicazione delle variazioni e delle trasformazioni intervenute nel corso dell'esercizio nelle attività e nelle passività finanziarie e patrimoniali, a seguito della gestione del bilancio o per altra causa. Illustra, altresì, i punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella patrimoniale.

Gli elementi del "Conto" sono attualmente definiti dall'art. 36, comma 3, della legge n. 196 del 2009¹, che ha abrogato, tra gli altri, l'art. 22 della legge n. 468 del 1978², confermandone peraltro i contenuti.

Esso si articola in quattro sezioni; nella prima si individuano i conti accesi nelle componenti attive e passive del patrimonio dello Stato, suddivisi in quattro macroaggregati - attività finanziarie, attività non finanziarie prodotte, attività non finanziarie non prodotte, passività finanziarie³. La seconda e la terza illustrano i vari punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella patrimoniale e il Conto delle rendite e delle spese, che si presenta come un conto economico dove, peraltro, mancano alcuni elementi (movimenti figurativi, fondi di rischio, di ammortamento ecc.).

¹ Legge 31 dicembre 2009, n. 196, "Legge di contabilità e finanza pubblica".

² Legge 5 agosto 1978, n. 468.

³ Sulla base del SEC'95: 'Attività finanziarie' (attività economiche comprendenti i mezzi di pagamento, gli strumenti finanziari ed altre attività economiche aventi natura simile agli strumenti finanziari); 'Attività non finanziarie prodotte' (attività economiche ottenute quale prodotto dei processi di produzione); 'Attività non finanziarie non prodotte' (attività economiche non ottenute tramite processi di produzione); 'Passività finanziarie' (mezzi di pagamento o strumenti finanziari e simili).

Nell'ultima sezione sono indicati i prospetti riassuntivi delle attività e delle passività, unitamente ad alcuni allegati che indicano con ulteriori dettagli le componenti attive e passive del patrimonio per ministeri.

A seguito della riforma di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 279 del 1997⁴ è stato introdotto, al fine di assicurare una maggiore significatività al documento, un nuovo livello di classificazione che individua i beni dello Stato suscettibili di utilizzazione economica.

Si è sostanzialmente concluso il processo di consolidamento, iniziato nel 2002, della nuova struttura della rendicontazione del "Conto", che riporta la classificazione dei beni per categorie raccordata alle poste attive e passive del SEC'95, secondo quanto disposto dalla normativa del Sistema europeo dei conti nazionali e regionali UE.

Da ultimo, a seguito della riforma della struttura di bilancio, ora articolata per missioni e programmi, è stato predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato un documento di concordanza dei dati del bilancio con quelli del Conto del patrimonio sulla base della nuova classificazione, che consente di acquisire informazioni utili per un'analisi degli effetti della gestione delle missioni e dei programmi, in termini di assunzione di impegni complessivi, sul "Conto".

Un aspetto del Conto del patrimonio, sul quale in passato la Corte si è più volte soffermata, riguarda l'incompleta iscrizione di tutti i beni immobili di proprietà dello Stato.

Questa carenza di informazioni è stata parzialmente recuperata a seguito delle prime conclusioni dell'attività di ricognizione svolta dal Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze in attuazione della legge finanziaria 2010⁵, ricognizione che peraltro nel corso del 2011 non risulta sia stata ulteriormente implementata. I risultati, infatti, sono fermi al 31 marzo dell'esercizio in esame ed è stato necessario prevedere (con DL n. 201 del 2011) un rinvio al 31 luglio 2012 del termine entro il quale le Amministrazioni devono comunicare l'elenco dei beni immobili che utilizzano o detengono.

La norma, art. 2, comma 222, finalizzata alla redazione del rendiconto patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato, d'altra parte già previsto dall'art. 6, comma 8, lett. e), del d.P.R. n. 43 del 2008, e del Conto generale del patrimonio dello Stato, ha a tal fine imposto a tutte le Amministrazioni pubbliche di comunicare al Ministero dell'economia e delle finanze l'elenco dei beni immobili a qualsiasi titolo utilizzati o detenuti ed ha accompagnato detto obbligo con la previsione della segnalazione alla Corte dei conti degli enti inadempienti.

Inoltre, il legislatore ha inteso, in un primo tempo, ricondurre ad un unico soggetto, l'Agenzia del Demanio, non solo la gestione degli immobili di proprietà dello Stato in uso alle amministrazioni statali, come peraltro già avveniva, bensì anche le funzioni di razionalizzazione degli spazi (di proprietà pubblica o privata) comunque utilizzati dalle richiamate amministrazioni⁶, affidando l'intero procedimento delle

⁴ Il decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 è stato emanato in attuazione della delega contenuta nell'art. 5, della legge 3 aprile 1997, n. 94,

⁵ Art. 2, comma 222, della legge finanziaria 2010 prevede che tutte le Amministrazioni pubbliche ricomprese nell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, che utilizzano o detengono, a qualunque titolo, immobili di proprietà dello Stato o dei medesimi soggetti pubblici, comunichino entro il 31 marzo 2010, al Dipartimento del tesoro, l'elenco identificativo dei beni.

⁶ Sono compresi gli immobili in uso alla Presidenza del Consiglio dei ministri, ad eccezione dei contratti di locazione dichiarati, con apposito dPCM, indispensabili per la protezione degli interessi della sicurezza dello Stato, e le Agenzie.

locazioni passive, in qualità di “conduttore unico”, all’Agenzia del Demanio, unitamente al coordinamento ed al monitoraggio della spesa. L’opzione per questo modello di gestione nasceva anche dall’esigenza di contenimento della spesa di funzionamento delle amministrazioni pubbliche, che presuppone interventi di razionalizzazione, pianificazione e monitoraggio delle esigenze allocative, verificando la congruenza delle soluzioni rispetto alle effettive esigenze.

Il richiamato DL n. 201 del 2011, all’art. 27, comma 4, ha modificato il comma 222, assegnando all’Agenzia esclusivamente le procedure di rilascio alle amministrazioni interessate del nulla osta alla stipula dei contratti di locazione, ovvero al rinnovo di quelli in scadenza, ancorché sottoscritti dall’Agenzia del Demanio. Detto intervento si è reso necessario in considerazione delle difficoltà incontrate dall’Agenzia medesima nella stipula dei contratti di locazione per un vasto numero di amministrazioni.

Da ultimo, si osserva che per una maggiore leggibilità del “Conto” e qualità delle informazioni è altresì necessario migliorare l’attuale sistema informativo coinvolgendo tutti i soggetti che operano con riflessi sul Conto del patrimonio (Ragioneria generale dello Stato, Ministero dell’economia e delle finanze – Dipartimento del tesoro, Banca d’Italia, Agenzia del Demanio ecc.) al fine di disporre di uno strumento di conoscenza e di analisi delle diverse scritture contabili e dei punti di concordanza tra conto della Tesoreria, gestione del bilancio e gestione del Conto del patrimonio che superi l’attuale segmentazione delle informazioni.

2. Conto generale del patrimonio dello Stato e dei conti ad esso allegati

2.1. Le risultanze

Il Conto 2011 presenta, come per i precedenti esercizi finanziari, un saldo negativo rispetto alle attività di 1.523,2 miliardi, con un peggioramento rispetto al consuntivo 2010 di 78,9 miliardi. A tale peggioramento si aggiunge quello rilevato dalla gestione delle Aziende autonome statali, che si attesta a circa 54,2 milioni.

Tavola 1

ATTIVO E PASSIVO PATRIMONIALE

(in miliardi)

Anno	Attività	Incremento/decremento % su anno precedente	Passività	Incremento/decremento % su anno precedente	Eccedenza passività	Incremento/decremento % su anno precedente
2007	530		2.004		1.419	
2008	619	16,81	2.123	5,95	1.504	6,01
2009	786	26,93	2.212	4,15	1.426	-5,23
2010	836	6,34	2.280	3,09	1.444	1,3
2011	821	-1,79	2.344	2,81	1.523	5,47

Fonte: elaborazioni su dati RGS

Percentualmente, nel 2011 le passività sono ulteriormente aumentate rispetto al 2010 di circa il 2,8 per cento (in valore assoluto 64 miliardi); il peggioramento del conto patrimoniale è comunque da ricondurre anche ad una diminuzione delle attività -1,79 per cento (in valore assoluto -14,8 milioni).

I grafici seguenti hanno lo scopo di rappresentare le variazioni intervenute nelle passività finanziarie con particolare riferimento alle voci classificate come debiti a breve termine e debiti a medio-lungo termine.

Grafico 1

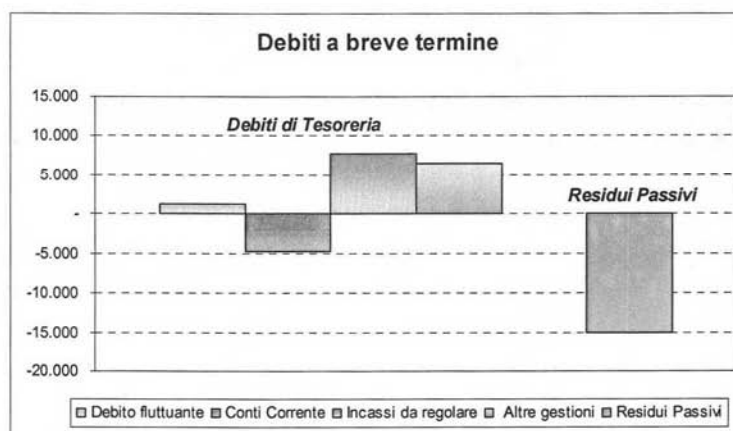
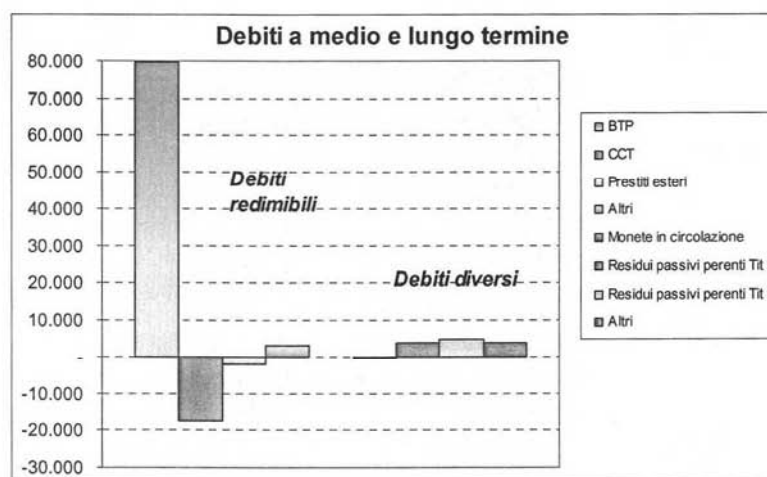


Grafico 2



L'incremento delle passività riguarda, in particolare, le voci concernenti i debiti redimibili (BTP, CCT, Prestiti esteri e altri) per 56,7 miliardi, a cui si aggiungono i debiti diversi (monete in circolazione, residui passivi perenti ed altri) per 11,9 miliardi.

Nella voce "debiti a medio e lungo termine" la componente di maggior peso riguarda lo *stock* complessivo di BTP, che ha raggiunto i 1.176 miliardi, al quale devono essere aggiunti 94,8 miliardi di residui passivi perenti, sia di parte corrente che di parte capitale.

L'incremento dovuto alle emissioni di BTP solo in parte è stato compensato dalla riduzione delle passività di breve termine (-4,3 miliardi, differenza tra la riduzione dei residui passivi, -15,1 miliardi, e l'aumento dei debiti di Tesoreria, +10,8 miliardi).

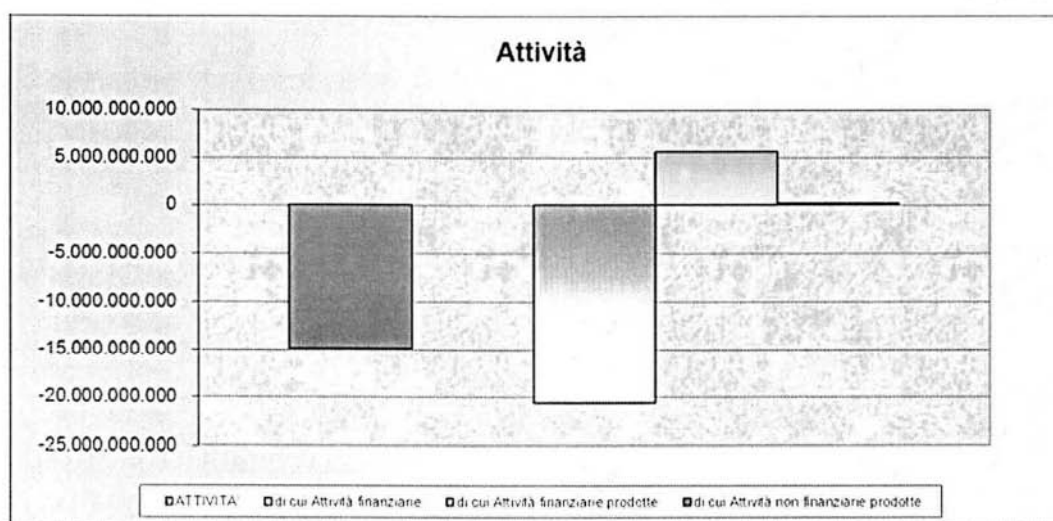
La voce "Debito pubblico" rilevata nel Conto del patrimonio dello Stato⁷ risulta incrementata di 58 miliardi, pari al 3,6 per cento (da 1.594,8 a 1.652,7 miliardi) e rappresenta il 70,51 per cento delle passività finanziarie (pari a 2.343,9 miliardi) del bilancio dello Stato.

⁷ Costituito dal debito fluttuante e dai debiti redimibili; quest'ultimo pari all'88 per cento della voce "debito pubblico".

Osservando le passività dei singoli ministeri, oltre al Ministero dell'economia e finanze, a cui riferire le voci sopracitate relative al debito, si rileva un aumento delle passività per il Ministero delle infrastrutture e trasporti (+2,16 miliardi, pari a +26,22 per cento), per il Ministero degli affari esteri (+45 milioni, pari a +25 per cento), per il Ministero della salute (+310 milioni, pari a +24,61 per cento) e per il Ministero della Difesa (+429 milioni, pari a +23,78 per cento).

Per quanto attiene la voce delle attività si rappresentano nel grafico che segue le variazioni intervenute nell'esercizio 2011 nel suo complesso e nei tre macroaggregati che lo compongono.

GRAFICO 3



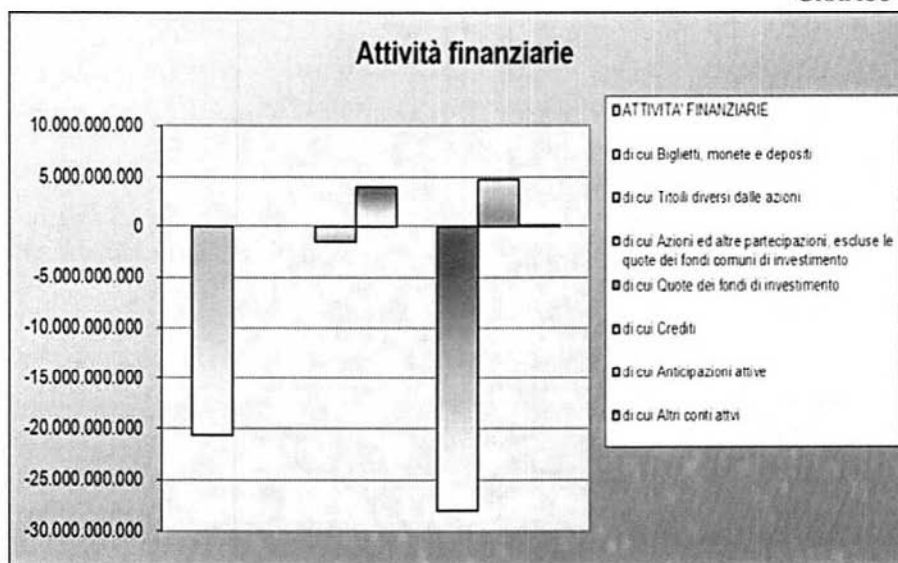
Fonte: elaborazioni su dati RGS

Per quanto riguarda la riduzione delle attività, la stessa è ascrivibile alle “Attività finanziarie” e, nello specifico, alla voce “Crediti” (-28 miliardi). Tra questi ultimi, i “Crediti di Tesoreria”, ed in particolare le “Disponibilità del Tesoro per il servizio di Tesoreria provinciale” registrano una diminuzione pari a 19 miliardi. Sempre nella voce “Crediti” i “Residui attivi per denaro da riscuotere per entrate correnti” sono diminuiti di 18,6 miliardi, cui si aggiunge la riduzione di 2,4 miliardi relativa alle “Azioni non quotate per società non finanziarie controllate”. Infine, si segnalano diminuzioni anche nella voce “Titoli diversi dalle azioni” (-1,5 miliardi).⁸

Nel Grafico che segue si evidenziano le voci cui fanno riferimento le predette variazioni.

⁸ L'osservazione delle diminuzioni per ministeri evidenzia, soprattutto, variazioni in negativo del Ministero dell'economia e finanze (-19,5 miliardi, pari a -3,2 per cento), del Ministero dell'interno (-240 milioni, pari a -8,45 per cento) e del Ministero della giustizia (-131 milioni, pari a -26,8 per cento).

GRAFICO 4



Sempre tra le “Attività finanziarie” il decremento di cui sopra è stato parzialmente compensato dalle movimentazioni positive delle “Anticipazioni attive” (+4,7 miliardi) e delle “Altre partecipazioni presso organismi internazionali” (+3,8 miliardi).

Nel 2011 le attività finanziarie di medio-lungo termine mostrano un incremento di circa 7,4 miliardi, mentre le passività di 68,3 miliardi. L’eccedenza passiva è di circa 61 miliardi, da ricondurre, come già evidenziato, all’incremento dei debiti a medio e lungo termine, solo parzialmente compensato dall’aumento delle “Azioni ed altre partecipazioni” e dalle “Anticipazioni attive”.

Le “Attività non finanziarie prodotte”⁹ registrano ancora un incremento di 5,6 miliardi, raggiungendo a fine esercizio la consistenza di 270,8 miliardi. L’incremento maggiore è rilevato in circa 15 miliardi, alla voce “Armi ed armamenti militari” e in 3,3 miliardi negli “Oggetti di valore”, da imputare per circa 2,2 ai beni archivistici.

Le “Attività non finanziarie non prodotte”, che comprendono i terreni ed i giacimenti, segnano un incremento di circa 155 milioni (in particolare riconducibile ai parchi, terreni e aree edificabili), in controtendenza rispetto al 2010.

La situazione del Tesoro (fondo di cassa + crediti di tesoreria – debiti di tesoreria) è peggiorata rispetto al precedente esercizio a seguito di una diminuzione dei crediti per 13,5 miliardi ed un incremento dei debiti di circa 11 miliardi (da 167,6 a 154,2 miliardi i primi¹⁰, da 592,8 a circa 604 miliardi i secondi¹¹).

Con riguardo ai risultati differenziali¹², la gestione del bilancio ha apportato al patrimonio un miglioramento (pari a circa 5,2 miliardi¹³), peraltro assorbito dalla

⁹ Comprendono beni materiali e immateriali prodotti, quali le abitazioni, i fabbricati non residenziali, i beni immobili di valore culturale, biblioteche e archivi, le opere dell’ingegno ed altro.

¹⁰ I crediti di Tesoreria sono composti dalle seguenti voci: Banca d’Italia (disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria), pagamenti da regolare (anticipazioni varie, cedole, interessi BOT ecc.), pagamenti da rimborsare sui c/c del Ministero dell’economia e delle finanze e di altre amministrazioni, da altri crediti.

¹¹ I debiti di Tesoreria sono composti dal debito fluttuante, dai conti correnti, dagli incassi da regolare e da altre gestioni.

¹² Le componenti dei risultati differenziali sono sia finanziarie che prettamente patrimoniali.

¹³ Derivanti dalla differenza tra il miglioramento apportato al patrimonio dall’esercizio del bilancio con l’avanzo accertato (pari a 43,2 miliardi) ed il peggioramento dipendente dalle operazioni patrimoniali che hanno avuto riflesso sul bilancio (pari a 37,9 miliardi).

diminuzione netta verificatasi negli elementi patrimoniali, pari a 84,1 miliardi, con un conseguente peggioramento patrimoniale complessivo di 78,9 miliardi.

2.2. Le aziende autonome

Si osserva un peggioramento della gestione patrimoniale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato di circa 54 milioni. L'eccedenza passiva al 1° gennaio 2011 pari a circa 353 milioni, raggiunge circa i 407 milioni al 31 dicembre.

La situazione patrimoniale dell'Istituto Agronomico per l'Oltremare a fine esercizio accerta un patrimonio netto di circa 3,9 milioni di poco inferiore al dato del 2010 (circa 4 milioni); le attività finanziarie complessive sono pari a 10,221 milioni e le passività a 6,325. Dal confronto di questa situazione patrimoniale con quella al termine dell'esercizio precedente, risulta un peggioramento di soli 85.081,33 euro.

2.3. La concordanza tra Conto del patrimonio e Conto del bilancio

Per quanto riguarda la concordanza tra Conto del patrimonio e Conto del bilancio se ne è fatto già cenno al paragrafo 1.

La Sezione II del Conto è dedicata ai punti di concordanza del bilancio (sia sul versante dell'entrata che della spesa) con il Conto del patrimonio. Dall'esercizio 2008, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato predispone un documento, distinto per amministrazioni, missioni e programmi ed allegato al rendiconto, dei punti di concordanza tra gli impegni complessivi risultanti dal bilancio consuntivo (definiti accertamenti di competenza del bilancio) ed il richiamato conto del patrimonio. Questo allegato è un utile strumento per acquisire ulteriori informazioni per un'analisi degli effetti sul "Conto" della gestione del bilancio di competenza delle missioni e dei programmi.

Significativa è la rappresentazione della concordanza con le categorie economiche dell'entrata e della spesa. Anche nel 2011, la categoria economica del bilancio finanziario, sul versante dell'entrata, che è stata maggiormente influenzata da operazioni di natura patrimoniale è stata la categoria IX "Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione". Trattasi di entrate extra-tributarie, principalmente entrate ricorrenti derivanti da redditi da capitale imputati al Ministero dell'economia e delle finanze, per dividendi dovuti dalle società per azioni in connessione alla trasformazione di enti pubblici.

Anzitutto è da rilevare sinteticamente che gli accertamenti di bilancio, al netto dei movimenti patrimoniali, hanno conseguenze sul patrimonio per 5,2 miliardi, come saldo tra 43,2 miliardi come accertamenti lordi e 37,9 miliardi di depurazioni per movimenti patrimoniali.

Sul versante della spesa la categoria economica di bilancio che ha avuto un impatto maggiore sul conto del patrimonio al netto del saldo tra aumenti e diminuzioni di passività è quella di cui ai trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche. Dal punto di vista quantitativo, al lordo di tale saldo la categoria più rilevante quantitativamente è naturalmente quella relativa al rimborso di passività finanziarie. Altro aspetto di interesse è la concordanza con la classificazione funzionale della spesa per missioni, che nel complesso è pari a circa 707 miliardi. Di questi circa 7,3 miliardi hanno avuto impatto sul patrimonio quali incrementi di attività e 187 miliardi per diminuzioni di passività; la differenza tra la spesa complessiva, come da bilancio finanziario, e l'impatto della stessa sul patrimonio porta ad una spesa depurata dai

movimenti patrimoniali per circa 512 miliardi come risulta dal prospetto di concordanza.

La missione del bilancio che ha un maggiore impatto sul patrimonio è quella relativa alla “relazioni finanziarie con le autonomie territoriali” (111,3 miliardi), di cui la metà circa da imputare al programma “federalismo”. Sempre come dimostrazione di concordanza tra il bilancio finanziario ed il conto del patrimonio, le risultanze del 2011 mostrano che nell’anno il “Debito pubblico” è la missione che naturalmente ha un maggior peso sul conto del patrimonio, con un aumento di attività e diminuzioni di passività pari a 183 miliardi, per effetto di rimborsi, che hanno determinato una riduzione delle passività. Inoltre la missione “Politiche economico finanziarie e di bilancio”, per quanto di competenza del Ministero dell’economia e delle finanze, ha avuto un rilevante impatto patrimoniale, in relazione al programma “Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario”, che complessivamente rileva in termini di aumento di attività e diminuzioni di passività circa 4,9 miliardi (in incremento rispetto all’anno 2010 dove erano pari a 3,9 miliardi circa), quasi interamente riconducibile al macroaggregato “Altre spese in conto capitale”.

3. Analisi delle passività finanziarie

3.1. Il debito pubblico

La consistenza patrimoniale concernente il complesso delle passività finanziarie, che include i residui passivi di bilancio e i debiti di tesoreria, i debiti redimibili (CCT, BTP, prestiti esteri etc.), i debiti diversi (monete in circolazione residui passivi perenti ed altri) e le anticipazioni passive, è variata, nel corso della gestione 2011, di 64.015 milioni di euro, contribuendo per circa l’81,2 per cento al peggioramento del saldo negativo finale complessivo patrimoniale, pari a 78.860 milioni (nel 2010 pari a 18.665). Sempre dal lato delle passività finanziarie consistente e significativa è la variazione, pari a 56.681 milioni, in aumento dei debiti redimibili, che contribuisce a circa il 71,9 per cento alla formazione del saldo (negativo) patrimoniale complessivo.

Nel complesso le passività finanziarie al 31 dicembre 2010, pari a 2.279.923 milioni, nel corso della gestione 2011 si attestano a 2.343.939 milioni. Le passività finanziarie che costituiscono “debito pubblico” ammontano a 1.652.701 milioni (nel 2010 pari a 1.594.786 milioni). Le restanti passività sono rappresentate da debiti di tesoreria, con esclusione del debito fluttuante (pari a 416.778 milioni), che incidono per il 60,3 per cento sulle consistenze di tali restanti passività, da residui passivi e debiti diversi (quali monete in circolazione e residui passivi perenti). Nel complesso, tali restanti passività passano da 685.136 milioni nel 2010 a 691.237 milioni nel corso del 2011.

Nel considerare le passività finanziarie che costituiscono “debito pubblico”, le sue due principali articolazioni sono rappresentate dal debito redimibile e dal debito fluttuante di tesoreria. Per quanto concerne il debito redimibile, pari all’88,7 per cento del debito pubblico, esso è passato da 1.409.171 milioni nel 2010 a 1.465.852 milioni nel 2011.

Nel considerare il debito del settore statale, che comprende, oltre ai titoli di Stato che affluiscono nel debito redimibile, anche altre passività a carico del settore statale quali mutui, conti correnti depositati presso la Tesoreria, raccolta postale, nonché il saldo attivo delle posizioni del Tesoro con la Banca d’Italia, la consistenza accertata al 31 dicembre 2011 è risultata pari a 1.764.301 milioni, di cui circa il 90 per cento è rappresentato dai titoli di Stato.

Lo *stock* di titoli in circolazione ammonta a 1.586.741 milioni di euro. Rispetto al 31 dicembre 2010, l'incremento complessivo è stato pari a 60 miliardi.

La composizione dei titoli di stato al 31 dicembre 2011 è di seguito indicata:

Tavola 2

(in milioni)

BOT	131.693
CCT	143.726,7
<i>di cui CCTeu</i>	<i>42.734,74</i>
CTZ	67.425,21
BTP	1.054.674,64
BTP euro (dopo le operazioni di <i>swap</i>)	121.110,34
Esteri in euro	66.372,07
Esteri in valuta	1.738,93
TOTALE	1.586.740,89

Fonte: Ministero dell'economia e finanze – Dipartimento del tesoro

Appare opportuno ricondurre la gestione del debito nell'ambito del quadro finanziario e macroeconomico che ha caratterizzato gran parte dell'anno 2011. Le tensioni sui mercati finanziari mondiali dovute a importanti operazioni di attacco speculativo sui debiti sovrani nell'area euro hanno comportato notevoli difficoltà nel gestire il piano programmatico di emissione di titoli di Stato, rappresentate principalmente dall'incognita di collocamento presso gli abituali sottoscrittori istituzionali. Se nella prima parte dell'esercizio 2011 le emissioni di titoli di Stato sono state svolte in un clima di fiducia generalizzata, nel secondo semestre, quando gli operatori dei mercati hanno maggiormente focalizzato l'attenzione sulle dinamiche di crescita economica futura (le cui previsioni sono state riviste al ribasso) sulle ingenti dimensioni di taluni debiti pubblici (tra cui quella dell'Italia), in un quadro regolamentare che ha reso più ristretti i margini di manovra delle banche nella gestione dei loro portafogli in titoli sovrani, l'attività di emissione ha dovuto scontare tale cambiamento di clima e la susseguente volatilità dei mercati sottostanti. Già nei primi mesi estivi del 2011 la percezione di sfiducia nei confronti dei nostri titoli del debito era resa evidente tramite l'andamento sempre più crescente del differenziale di rendimento tra il titolo nazionale a 10 anni e quello tedesco di pari scadenza, che ha oscillato entro un margine critico di 300-400 punti base (oltrepassando la soglia critica del 500 punti base tra novembre e dicembre).

La curva dei rendimenti dei titoli di stato italiani, rispetto al primo semestre, è stata caratterizzata da una traslazione verso l'alto su tutte le scadenze, lievemente più accentuata nel breve termine. Solo a novembre, tuttavia, le marcate tensioni hanno determinato un appiattimento della curva dei rendimenti. In generale, nel secondo semestre 2011 il rendimento è aumentato di 85 punti base per il BOT annuale, di 196 punti base per il BTP quinquennale, di 211 punti base per il BTP decennale e di 114 punti base per quello trentennale. La variazione dei differenziali in *asset swap* dei titoli di Stato italiani in riferimento alle tre scadenze (spread BTP 3 anni, spread BTP 10 anni, spread BTP 30 anni) segnala una aumento della rischiosità percepita. Complessivamente, il differenziale in *asset swap* per il titolo a tre anni è cresciuto di 254 punti base (da 117 di giugno a 371 di dicembre).

Il differenziale a dieci anni ha raggiunto 408 punti base rispetto a 138 del semestre precedente. Meno consistente è stato il relativo aumento per il titolo trentennale, pari a 186 punti base del primo semestre, poi a 348 punti base alla fine di dicembre.

Per quanto riguarda l'attività di emissione sul mercato interno, al fine di garantire la copertura del fabbisogno del settore statale il Tesoro ha mantenuto l'impegno al rispetto del calendario annuale di emissione intervenendo, al contempo, con gli elementi di flessibilità necessari per affrontare un contesto ancora caratterizzato da volatilità e incertezza connesse alla crisi del debito sovrano dell'area euro, che ha significativamente penalizzato la performance dei

titoli di Stato sul mercato secondario e alimentato una crescita generalizzata dei rendimenti in asta, i quali hanno raggiunto valori elevati, allineati a quelli del mercato secondario, superiori al 6 per cento. La politica di allungamento della vita media residua del debito e di incremento della quota degli strumenti a tasso fisso, perseguita negli ultimi anni, ha tuttavia permesso di diminuire la sensibilità dell'onere medio dei finanziamenti rispetto alla variazione dei tassi di interesse. Le tensioni nei mercati obbligazionari hanno condizionato le strategie di emissione, spingendo a contenere la pressione sui rinnovi dei titoli in scadenza con un moderato aumento dei collocamenti nel comparto a breve termine. Questo ha parzialmente frenato la graduale riduzione delle emissioni dei BOT, perseguita con regolarità dal Tesoro a partire dal 2009. Comunque, l'assenza di emissioni di BOT trimestrali tra ottobre e dicembre 2011 ha consentito di rendere meno problematico il primo trimestre 2012.

Per quanto riguarda i certificati *zero coupon*, sono stati emessi, nel secondo semestre, 12.275 milioni a fronte di scadenze per un valore di 13.551 milioni, con una riduzione della consistenza pari a -1.276 milioni di emissioni nette. Rispetto ai dodici mesi, il circolante dei CTZ all'interno dei titoli di Stato è diminuito di 4.564 milioni di euro.

Per quanto riguarda i buoni del tesoro poliennali, sono stati effettuati collocamenti su tutte le scadenze, ad eccezione del comparto trentennale. Nella gestione delle emissioni per questa tipologia di titoli, il Tesoro ha fronteggiato notevoli criticità prodotte dalla crisi del debito sovrano, che si sono accentuate soprattutto sul comparto a 1 o 2 anni, anziché su quello decennale, mentre, a più riprese, il segmento a 5 anni è risultato disallineato sulla curva dei rendimenti. Le distorsioni sono state anche una conseguenza della politica di intervento della BCE limitata solo ad alcuni settori del mercato dei titoli di Stato italiani (BTP nominali tra 2 e 10 anni). Una delle strategie adottate per ovviare a tali distorsioni è stata rappresentata dal più frequente ricorso alle riaperture dei titoli non più in corso di emissione (*off-the-run*) in concomitanza con le normali sessioni d'asta a medio e lungo termine, cercando di rimpiazzare i titoli a più lunga scadenza meno richiesti dal mercato e più costosi.

Sulla parte più a breve termine della curva si sono svolte sia riaperture di titoli inaugurati nel semestre precedente, sia emissioni di nuovi titoli. In particolare, nell'asta regolata ad agosto 2011, sono state collocate le prime due tranches del BTP 01/07/2011 – 01/07/2014, con cedola annuale del 4,25 per cento, per un importo di 3.500 milioni di euro. Le emissioni sono continuate con regolarità e il circolante è cresciuto fino a circa 13 miliardi. Nell'ultima operazione di novembre (che regolava il primo dicembre) è stato inaugurato il BTP 15/11/2011 – 15/11/2014, con cedola del 6 per cento, collocato per 4.375 milioni di euro. Il tasso di assegnazione è risultato prossimo all'8 per cento.

Nel comparto a 5 anni, a metà settembre è stato inaugurato il BTP 15/09/2011 – 15/09/2016, con cedola del 4,75 per cento, di cui sono stati emessi 4.865 milioni di euro. Il collocamento ha avuto esito soddisfacente in termini quantitativi, anche se si è registrato un tasso di assegnazione del 5,60 per cento, cioè il valore più elevato dall'introduzione dell'euro. Le emissioni sono poi proseguite regolarmente, a metà mese, e il circolante ha raggiunto i 15 miliardi.

Nel comparto a 10 anni, sono state emesse la I e II tranche del BTP 01/09/2011 – 01/03/2022, con cedola del 5 per cento, collocate per un importo pari a 3.751 milioni di euro, nell'operazione di agosto (che regolava il primo settembre). Il nuovo benchmark decennale ha registrato rendimenti in leggero calo, beneficiando indirettamente degli acquisti della BCE, i quali si sono mantenuti inferiori al rendimento del titolo triennale anche nelle successive emissioni. Lo stesso comparto ha visto, complessivamente, nove riaperture di titoli *off-the-run*, la cui vita residua era compresa tra i sei e i dieci anni.

Utile appare il riepilogo dei titoli emessi e rimborsati nel corso del 2011:

Tavola 3
(in milioni)

	BTP	BTP euroi	CCT	CCT eu	BOT	CTZ	Commercial paper	ESTERO	TOTALE
Totale emissioni lorde	155.081,20	15.510,49	0	20.569,1	205.813	32.737,3	7.918,2	3.457,49	441.086,77
Emissioni lorde al netto delle importo riacquistato tramite concambi	150.470,30	14.490,31	-2.900,18	20.392,03	205.813	32.737,2	7.918,2	3.457,49	432.378,44
Titoli in scadenza	87.785,42	0	30.047,59	0	204.173	37.301	7.918,2	6.923,28	374.149,38
Riacquisti/rimborsi/ ammortamenti	701.878	447	301	0	0	0	0	0	1.449,88
Ritirati con concambio	4.610,90	1.020	2.900,18	177	0	0	0	0	8.708,33
Totali titoli scadenze	93.098,20	1.467	33.248,77	177,07	204.173	37.301	7.918,2	6.923,28	384.307,59
Emissioni nette omnicomprensive	61.983,00	14.043,31	33.248,7	20.392,03	1.639,1	-4.563,7	0	-3.465,79	56.779,18

Fonte: Ministero dell'economia e finanze – Dipartimento del tesoro

Per quanto concerne i concambi, il primo semestre 2011 è stato caratterizzato da due operazioni: in entrambe il titolo di emissione è stato un BTP. Nella scelta dei titoli da ritirare è stato perseguito l'obiettivo di ridurre le scadenze nel prossimo futuro e di facilitare il buon funzionamento del mercato secondario. Il secondo semestre è stato caratterizzato da tre operazioni gestite per mezzo del sistema telematico di negoziazione, in ciascuna delle quali il titolo in emissione è stato un BTP, assegnato al prezzo rispettivamente indicato da ciascun operatore e accettato dal MEF. Nella scelta dei titoli da ritirare è stato perseguito principalmente l'obiettivo di assicurare il buon funzionamento del mercato secondario, smussando le distorsioni provocate dall'allargamento dello spread nei confronti degli altri Paesi dell'area euro, il che ha spinto ad accrescere la frequenza anche di questa tipologia di operazioni. Nella realizzazione dei concambi ardua è risultata la scelta del titolo da offrire in scambio, dato che spesso le preferenze del mercato si concentravano su titoli con un circolante già molto elevato o il cui prezzo risultava anch'esso largamente sotto la pari, rendendo l'operazione poco efficace dal punto di vista del contenimento del livello del debito.

Alla fine di dicembre, la vita media dei titoli di Stato italiani si è attestata sul valore di 6,99 anni, riducendosi di circa un mese e mezzo rispetto ai 7,09 anni, che rappresentavano il valore del primo semestre, e di quasi 3 mesi in confronto ai 7,20 anni della fine del 2010.

Tuttavia, la diminuzione della vita media dei titoli di Stato è la conseguenza delle pressioni dovute alle turbolenze di mercato che, da un lato, hanno naturalmente spinto ad un lieve accrescimento delle emissioni a breve termine e, dall'altro, hanno indotto ad un minor ricorso all'emissione di titoli con durata superiore ai 10 anni. Da notare, al riguardo, che nel secondo semestre 2011 le condizioni perturbate del mercato non hanno consentito di emettere sul segmento trentennale.

Il tasso medio di interesse all'emissione è aumentato sensibilmente, raggiungendo un valore complessivo annuo di 3,61 per cento alla fine del 2011, che si confronta con un costo medio dell'indebitamento pari al 2,10 per cento nel 2010 e al 2,18 per cento nel 2009. Se ci si limita, però, al costo medio del secondo semestre 2011, questo sale al 4,57 per cento, conseguenza anche dei livelli inusitabilmente elevati di fine anno, fortunatamente verificatisi quando le esigenze di finanziamento dell'anno erano state in gran parte già coperte. I rendimenti medi ponderati relativi ai titoli emessi nel 2011 (con importi non comprensivi di quelli assegnati tramite concambio) sono riepilogati nel seguente riquadro:

Tavola 4

RENDIMENTO MEDIO PONDERATO DEI TITOLI EMESSI NEL 2011

Tipologia titoli	Importo assegnato milioni	Rendimento medio ponderato %
CCT	20.569	3,36
di cui CCT euro	15.715	3,05
di cui CCT euro off the run	4.854	4,36
CTZ 2anni	32.735	3,61
BTP	146.373	4,85
di cui BTP on the run	132.909	4,75
di cui BTP off the run	13.464	5,75
BTP euroi	15.510	4,54
BOT	205.813	2,69
Totale generale	421.000	3,61

Fonte: elaborazione su dati del Ministero dell'economia e finanze – Dipartimento del tesoro.

3.2. I residui passivi perenti

Tra gli elementi passivi la voce che maggiormente influenza gli incrementi verificatisi tra i “debiti diversi” è rappresentata dai residui passivi perenti sia di parte corrente sia di parte capitale.

Lo stock a fine esercizio ammonta, complessivamente per il Titolo I e per il Titolo II, a circa 94,8 miliardi (+8,6 miliardi rispetto al 2010, circa il 10 per cento) di cui 50,8 miliardi di parte corrente (+3,8 miliardi pari a circa l'8 per cento) e 43,9 miliardi di parte capitale (+4,7 miliardi pari a circa il 12 per cento).

La tavola che segue ha lo scopo di rappresentare oltre alle consistenze iniziali e finali anche le variazioni intervenute in aumento e in diminuzione nel quinquennio 2007/2011.

TAVOLA 5

RESIDUI PASSIVI PERENTI: ANALISI DELLE VARIAZIONI DELLE CONSISTENZE

(in milioni)

Residui passivi perenti	Dati	2007	2008	2009	2010	2011
Parte corrente	<i>consistenza iniziale</i>	40.980	46.108	47.100	48.115	47.014
	<i>aumenti</i>	8.354	3.055	3.391	4.263	5.857
	<i>diminuzioni</i>	3.226	2.064	2.376	5.363	2.033
	<i>consistenza finale</i>	46.108	47.100	48.115	47.014	50.838
Conto capitale	<i>consistenza iniziale</i>	9.135	36.777	39.655	37.966	39.213
	<i>aumenti</i>	30.397	5.854	3.394	3.367	7.546
	<i>diminuzioni</i>	2.755	2.976	5.084	2.119	2.799
	<i>consistenza finale</i>	36.777	39.655	37.966	39.213	43.960
Totale	<i>consistenza iniziale</i>	50.115	82.885	86.754	86.081	86.227
	<i>aumenti</i>	38.751	8.909	6.785	7.990	13.403
	<i>diminuzioni</i>	5.982	5.040	7.460	7.482	4.832
	<i>consistenza finale</i>	82.885	86.754	86.081	86.227	94.798

Fonte: elaborazioni su dati RGS

Residui passivi perenti	Dati	var % 2007/2006	var % 2008/2007	var % 2009/2008	var % 2010/2009	var % 2011/2010
Parte corrente	<i>consistenza iniziale</i>	2,18	12,51	2,15	2,15	-2,29
	<i>aumenti</i>	151,56	-63,43	11,00	36,33	37,39
	<i>diminuzioni</i>	31,88	-36,02	15,12	125,72	-62,09
	<i>consistenza finale</i>	12,51	2,15	2,15	-2,29	8,13
Conto capitale	<i>consistenza iniziale</i>	14,89	302,59	7,83	-4,26	3,28
	<i>aumenti</i>	1.487,23	-80,74	-42,02	-0,80	124,12
	<i>diminuzioni</i>	276,73	8,02	70,83	-58,32	32,09
	<i>consistenza finale</i>	302,59	7,83	-4,26	3,28	12,11
Totale	<i>consistenza iniziale</i>	4,28	65,39	4,67	-0,78	0,17
	<i>aumenti</i>	640,1	-77,01	-23,84	17,76	67,75
	<i>diminuzioni</i>	88,23	-15,75	48,02	0,29	-35,42
	<i>consistenza finale</i>	65,39	4,67	-0,78	0,17	9,94

Fonte: elaborazioni su dati RGS

Al fenomeno della perenzione, che riguarda circa il 53,6 per cento della spesa di parte corrente ed il 46,3 per cento di quella di parte capitale, sono interessati, come si evidenzia nella tavola che segue, in particolare per la parte corrente il Ministero dell'economia e delle finanze, che assorbe circa il 56,32 per cento del totale, ed il Ministero dell'interno, con il 19,83 per cento. Nel complesso si tratta di percentuali che riflettono la distribuzione della spesa per i vari ministeri.

Per la parte capitale, il Ministero dello sviluppo economico presenta il maggior livello di residui passivi perenti (29,6 per cento del totale), a cui seguono il Ministero dell'economie e delle finanze (20,31 per cento del totale), il Ministero delle infrastrutture e trasporti (19,11 per cento) ed il Ministero dell'interno (10,22 per cento).

Tavola 6

RESIDUI PASSIVI PERENTI: ANALISI DELLE VARIAZIONI DELLE CONSISTENZE PER AMMINISTRAZIONE

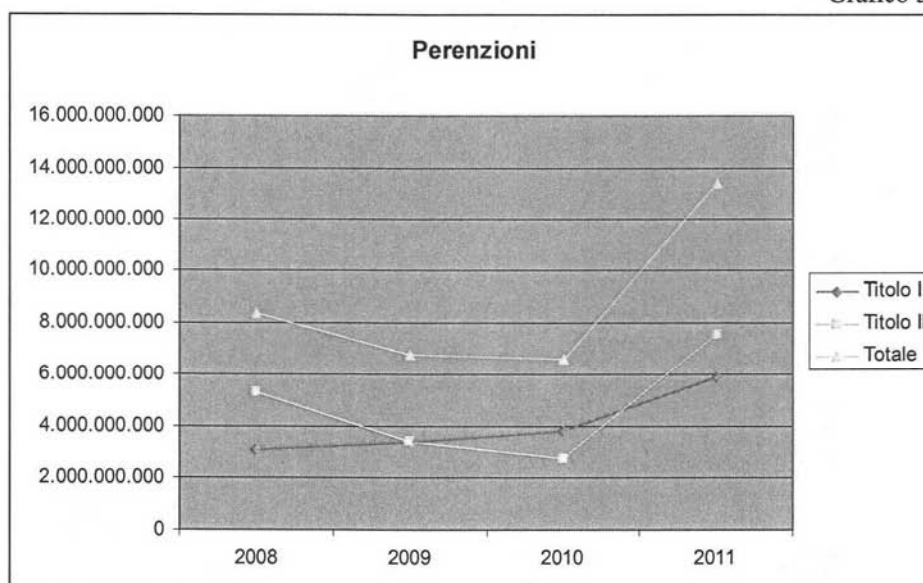
Classificazione SEC'95	Amministrazione	Consistenza Iniziale Posta	Aumenti Posta	Diminuzioni Posta	(in milioni)	
					Consistenza Finale Posta	Incidenza% sul totale parziale
Residui passivi perenti di parte corrente	Ministero dell'economia e delle finanze	25.935,52	3.727,14	-1.031,50	28.631,17	56,32
(DA AA BA BA BA)	Ministero dello sviluppo economico	139,38	55,39	-21,61	173,15	0,34
	Ministero del lavoro e delle politiche sociali	2.937,60	805,82	-328,15	3.415,27	6,72
	Ministero della giustizia	717,77	54,24	-35,15	736,86	1,45
	Ministero degli affari esteri	169,02	118,76	-92,98	194,80	0,38
	Ministero dell'istruzione, dell'università e ricerca	1.075,80	26,78	-26,81	1.075,77	2,12
	Ministero dell'interno	10.172,23	127,23	-216,28	10.083,18	19,83
	Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio	257,20	10,30	-28,53	238,97	0,47
	Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	1.850,65	203,28	-57,66	1.996,27	3,93
	Ministero della difesa	1.253,83	283,17	-116,04	1.420,95	2,80
	Ministero delle politiche agricole e forestali	852,57	20,39	-27,78	845,18	1,66
	Ministero per i beni e le attività culturali	975,07	12,64	-7,78	979,93	1,93
	Ministero della salute	677,77	411,87	-42,59	1.047,05	2,06
	Totale di parte corrente	47.014,41	5.857,01	-2.032,86	50.838,56	100,00
Residui passivi perenti in conto capitale	Ministero della economia e delle finanze	6.541,27	2.468,65	-81,87	8.928,04	20,31
	Ministero dello sviluppo economico	12.564,26	812,47	-375,61	13.001,11	29,57
(DA AA BA BA CA)	Ministero del lavoro e delle politiche sociali	1.616,72	6,56	-1.174,04	449,23	1,02
	Ministero della giustizia	189,98	80,18	-23,95	246,21	0,56
	Ministero degli affari esteri	12,52	23,78	-4,18	32,12	0,07
	Ministero dell'istruzione, dell'università e ricerca	2.561,57	857,47	-76,37	3.342,68	7,60
	Ministero dell'interno	4.549,25	101,08	-158,68	4.491,64	10,22
	Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio	1.329,15	170,13	-105,21	1.394,07	3,17
	Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	6.388,09	2.385,73	-370,90	8.402,92	19,11
	Ministero della difesa	552,31	323,27	-60,95	814,64	1,85
	Ministero delle politiche agricole e forestali	2.038,40	309,43	-272,56	2.075,27	4,72
	Ministero per i beni e le attività culturali	286,82	7,05	-35,80	258,07	0,59
	Ministero della salute	582,88	0,65	-59,71	523,82	1,19
	Totale in conto capitale	39.213,22	7.546,44	-2.799,83	43.959,84	100,00
Totale generale		86.227,63	13.403,45	-4.832,69	94.798,40	

Fonte: elaborazioni su dati RGS

La movimentazione patrimoniale verificatasi nell'ultimo quadriennio dei flussi dal bilancio e verso il bilancio (nuove perenzioni e iscrizioni in bilancio), è rappresentata nei grafici che seguono.

Il fenomeno della perenzione, nel suo complesso (Titolo I e Titolo II), ha subito un considerevole incremento che ha interessato in particolare il Titolo II. Complessivamente, le perenzioni sono aumentate nel 2011 rispetto al 2010 di oltre il 104 per cento con particolare riguardo al Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca (da 79 milioni circa a 884 milioni circa), missione "Ricerca".

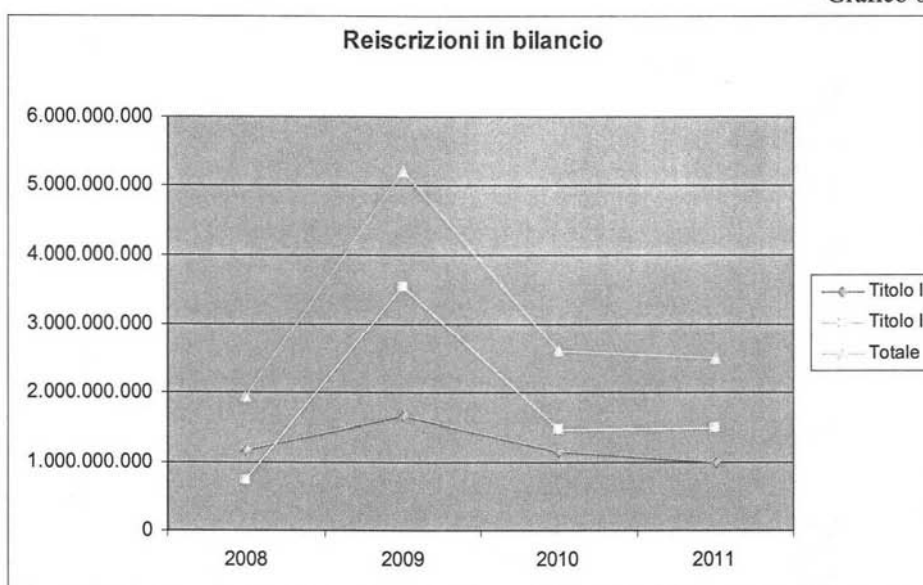
Grafico 5



Fonte: elaborazioni su dati RGS

Le reiscrizioni in bilancio hanno, al contrario, subito una flessione a partire dal 2009, come si evince dal grafico che segue.

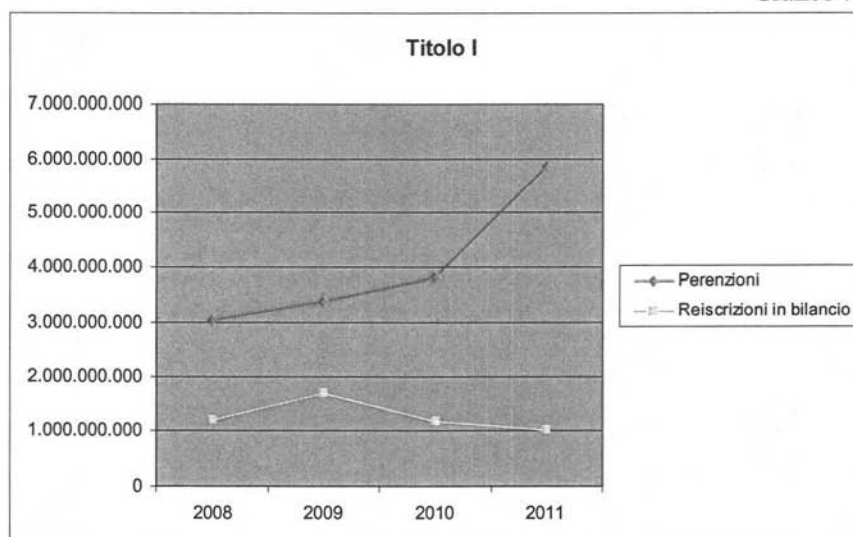
Grafico 6



Fonte: elaborazioni su dati RGS

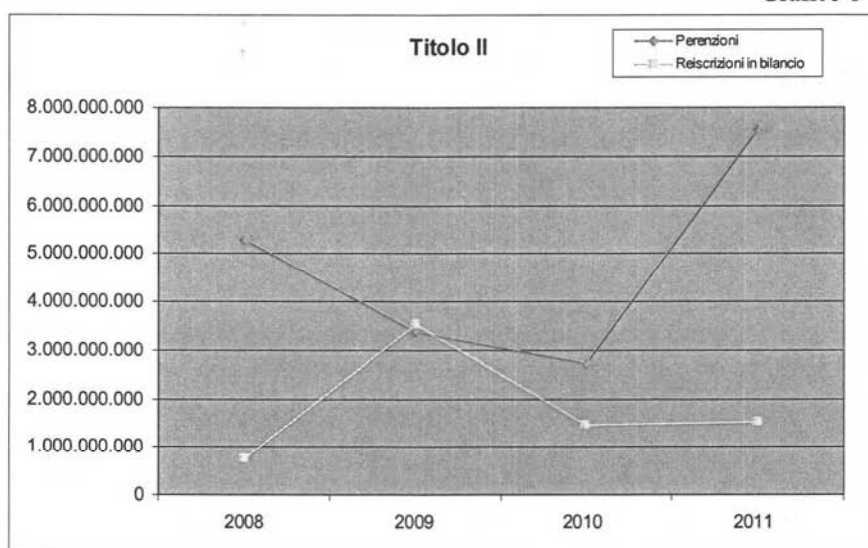
Per un confronto tra le nuove perenzioni e le reiscrizioni in bilancio, si espongono di seguito i grafici dei due fenomeni, distinguendo tra Titolo I e Titolo II.

Grafico 7



Fonte: elaborazioni su dati RGS

Grafico 8



Fonte: elaborazioni su dati RGS

Per completezza espositiva, a tali fenomeni vanno aggiunte le effettive prescrizioni, che rappresentano, dopo la voce “ reiscrizioni in bilancio”, quella più significativa tra le variazioni in diminuzione dello *stock* dei residui passivi. Di seguito si rappresentano i dati ad esse riferiti nel quadriennio.

Tavola 7

PRESCRIZIONI E ECONOMIE

(in valori assoluti)

Anno	Titolo I	Titolo II	Totale Tit I + Tit II
2008	880.057.371	1.671.005.494	2.551.062.865
2009	701.148.040	1.537.492.414	2.238.640.454
2010	3.774.476.171	32.682.570	3.807.158.742
2011	1.032.968.236	1.299.831.229	2.332.799.465

Fonte: elaborazione su dati RGS

Le prescrizioni e le economie rappresentano l'entità delle effettive cancellazioni delle spese del bilancio dello Stato e nel contempo una voce di riduzione del conto del patrimonio, il quale nell'esercizio in esame è diminuito di 1.299 milioni per le spese di parte capitale (di cui 887 milioni nell'ambito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali) e 1.033 milioni per spese di parte corrente (di cui 500 milioni del Ministero dell'economia e delle finanze e 282 milioni sempre del Ministero del lavoro e delle politiche sociali).

La tavola che segue illustra in dettaglio le movimentazioni del conto del patrimonio a seguito di nuove perenzioni, reiscrizioni in bilancio e prescrizioni, distinti per amministrazione.

TAVOLA 8

NUOVE PERENZIONI-REISCRIZIONI IN BILANCIO E RETTIFICAZIONI E PRESCRIZIONI
ANNO 2011 PER AMMINISTRAZIONE

Ministero	Nuove perenzioni			Reiscrizioni in bilancio			Prescrizioni ed economie		
	Titolo I	Titolo II	Totale	Titolo I	Titolo II	Totale	Titolo I	Titolo II	Totale
Economia e Finanze	3.727.141.737,11	2.468.646.839,20	6.195.788.576,31	531.584.204,25	61.581.459,03	593.165.663,28	499.912.373,03	20293100,47	520.205.473,50
Sviluppo economico	55.385.297,96	812.472.776,37	867.858.074,33	19.178.584,27	281.996.292,28	301.174.876,55	2.432.049,43	93618505,22	96.050.554,65
Lavoro e Politiche sociali	805.821.314,29	6.556.369,94	812.377.684,23	45.415.261,27	287.319.708,32	332.734.969,59	282.738.927,55	886719272,8	1.169.458.200,33
Giustizia	54.237.326,62	80.181.888,33	134.419.214,95	223.160,82	21.856.832,77	22.079.993,59	34.924.204,73	2092439,1	37.016.643,83
Affari Esteri	118.762.576,94	23.784.909,21	142.547.486,15	27.072.314,07	3.298.071,67	30.370.385,74	65.907.203,45	882236,29	66.789.439,74
Istruzione, Università e Ricerca scientifica	26.780.058,78	857.474.791,92	884.254.850,70	742.328,52	58.355.338,39	59.097.666,91	26.067.895,40	18011022,75	44.078.918,15
Interno	127.229.570,16	101.076.230,74	228.305.800,90	202.732.142,70	156.697.482,50	359.429.625,20	13.544.166,97	1982627,87	15.526.794,84
Ambiente	10.300.156,99	170.130.308,93	180.430.465,92	2.807.691,85	94.165.203,75	96.972.895,60	25.717.425,70	11046442,9	36.763.868,60
Infrastrutture e Trasporti	203.279.071,13	2.385.725.289,43	2.589.004.360,56	34.735.031,70	296.408.745,95	331.143.777,65	22.924.120,03	74490298,16	97.414.418,19
Difesa	283.165.904,29	323.272.132,10	606.438.036,39	69.565.863,26	29.144.925,12	98.710.788,38	46.474.695,47	31801486,89	78.276.182,36
Politiche Agricole, Forestali e Alimentari	20.393.686,24	309.425.555,23	329.819.241,47	23.191.448,01	120.630.180,58	143.821.628,59	4.593.538,06	151927505,6	156.521.043,69
Beni e Attività culturali	12.639.736,04	7.047.821,15	19.687.557,19	1.306.809,70	28.834.569,14	30.141.378,84	6.471.749,50	6966289,63	13.438.039,13
Salute	411.872.743,13	649.724,73	412.522.467,86	41.332.882,57	59.710.865,54	101.043.748,11	1.259.886,93	1,16	1.259.888,09
Totale complessivo	5.857.009.179,68	7.546.444.637,28	13.403.453.816,96	999.887.722,99	499.999.675,04	2.499.887.398,03	1.032.968.236,25	1.299.831.228,85	2.332.799.465,10

Fonte: elaborazione su dati RGS

Le nuove perenzioni interessano in particolare il Ministero dell'economia e delle finanze, con 3,7 miliardi (soprattutto nella categoria "trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche"), il Ministero delle infrastrutture e trasporti, 2,3 miliardi per le spese in conto capitale ("contributi agli investimenti ad imprese" ed "investimenti fissi lordi") ed il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 805 milioni ("trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche" e "contributi agli investimenti").

Riguardo alle somme che dal rendiconto patrimoniale escono per essere riprodotte in bilancio, per le spese correnti sono interessati in particolare il Ministero dell'economia e delle finanze con 531 milioni e il Ministero dell'interno con 203 milioni; tra le spese in conto capitale le amministrazioni maggiormente coinvolte sono il

Ministero delle infrastrutture e trasporti (296 milioni), il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (287 milioni), e il Ministero dello sviluppo economico (282 milioni).

La tavola che segue rappresenta le nuove perenzioni e le reiscrizioni in bilancio ripartite per categorie economiche. In linea generale si evince che prosegue nel 2011 il *trend* in crescita della parte corrente, a fronte di un andamento altalenante per la parte capitale. Naturalmente si tratta di un fenomeno che interessa - dal punto di vista quantitativo - quasi esclusivamente la componente in conto capitale della spesa dello Stato.

Tavola 9
(in milioni)

Categorie economiche	Nuove perenzioni				Reiscrizioni in bilancio			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Redditi da lavoro dipendente	90	55	149	139	13	41	11	5
Consumi intermedi	317	220	237	555	161	408	118	96
Imposte pagate sulla produzione	13	11	6	13	2	2	0	0
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni Pubbliche	2.180	2.393	2.697	3.949	408	427	743	630
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	53	208	262	523	8	10	17	6
Trasferimenti correnti a imprese	219	402	312	247	440	457	229	226
Trasferimenti correnti estero	32	27	21	115	17	13	27	25
Interessi passivi e redditi da capitale	137	1	4	4	16	0	0	1
Poste correttive e compensative	5	53	23	226	67	1	0	1
Altre uscite correnti	7	20	113	87	49	315	5	10
Totale Spese correnti	3.052	3.391	3.824	5.857	1.180	1.675	1.150	1.000
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	752	570	691	1.255	181	756	243	280
Contributi agli investimenti	1.098	1.367	1.028	1.798	167	968	447	716
Contributi agli investimenti alle imprese	2.589	1.027	651	1.517	172	1.094	484	197
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	16	4	20	38	8	1	1	1
Contributi agli investimenti a estero	13	44	53	207	3	18	0	5
Altri trasferimenti in conto capitale	473	344	286	2.231	167	668	283	301
Acquisizione attività finanziarie	351	14	12	500	45	19	2	1
Totale spese in conto capitale	5.292	3.371	2.741	7.546	743	3.523	1.461	1.500
Totale Spesa finale	8.344	6.762	6.565	13.403	1.923	5.198	2.611	2.500

Fonte: elaborazione su dati RGS

In relazione alle prescrizioni di parte capitale, va tuttavia sottolineato che tale livello di residui perenti, pur indicando una sofferenza del sistema gestionale e contabile, non può ritenersi interamente espressione di effettive posizioni debitorie, atteso che, in relazione in particolare, ai programmi pluriennali di investimento e ricerca, il montante dei residui perenti può ricondursi in parte anche alle procedure di spesa per stato di avanzamento dei lavori effettivamente realizzati.

4. Analisi delle attività finanziarie

4.1. Il patrimonio mobiliare dello Stato - Le società partecipate

Al Conto del patrimonio per l'esercizio 2011 sono state allegate schede informative sulla gestione di società azionarie partecipate dai Ministeri dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, delle politiche agricole alimentari e forestali nonché dei beni e attività culturali, 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. L'iscrizione al conto patrimoniale delle partecipazioni sconta i tempi di approvazione dei bilanci da parte delle società e pertanto i dati iscritti, in termini di consistenze e variazioni intervenute nonché le informazioni di cui sopra, sono relativi ai bilanci chiusi al 31 dicembre 2010 e approvati.

Le società quotate sono partecipate dal solo Ministero dell'economia e delle finanze e sono: Eni S.p.A. (partecipata al 3,93 per cento), Enel S.p.A. (partecipata al 31,24 per cento) e Finmeccanica S.p.A. (partecipata al 30,20 per cento).

Con dPCM del 25 maggio 2012, adottato su proposta del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, sono state stabilite le modalità e i termini della separazione proprietaria di SNAM S.p.A. da ENI S.p.A., come previsto dall'art. 15 del decreto legge n. 1 del 2012, convertito con modificazioni ed integrazioni dalla legge n. 27 del 2012¹⁴.

In particolare, il dPCM stabilisce che ENI S.p.A. riduca la propria partecipazione in SNAM S.p.A., perdendone il controllo nei tempi più brevi, compatibilmente con le condizioni di mercato e comunque entro il termine di 18 mesi indicato dal decreto di cui sopra, cedendo alla Cassa Depositi e Prestiti una quota non inferiore al 25,1 per cento; la definizione delle modalità di cessione è rimessa ai Consigli di Amministrazione delle due società.

La separazione proprietaria è stata adottata al fine di agevolare le condizioni per una maggiore concorrenza sul mercato, pur mantenendosi, attraverso la cessione a CDDPP S.p.A., un nucleo di capitali stabili così da garantire il permanere delle caratteristiche di servizio di pubblica utilità delle attività svolte dalla Società.

Al fine di garantire, al contempo, la più ampia diffusione dell'azionariato, ENI S.p.A. dovrà cedere, successivamente alla transazione con CDDPP S.p.A., la quota residua nel capitale SNAM S.p.A. attraverso procedure di vendita trasparenti e non discriminatorie tra il pubblico dei risparmiatori e/o degli investitori istituzionali.

Per quanto riguarda l'Alitalia, in regime di amministrazione straordinaria, la relativa posta patrimoniale registra una rettifica pari a 202,4 milioni derivante dalla valutazione del Commissario straordinario; ne consegue una consistenza patrimoniale al 31 dicembre 2011 pari a 1 euro.

Per ciò che concerne le privatizzazioni mobiliari si segnala l'alienazione sia dei diritti di opzione sia della residua quota di partecipazione della società Telecom Italia Media S.p.A. da parte del Ministero dell'economia e delle finanze (la posta patrimoniale attesta infatti a fine anno una consistenza pari a zero euro). L'operazione di cessione delle 83.138 azioni e dei diritti di opzione svoltasi il 3 giugno 2010 ha generato un

¹⁴ Come previsto dall'art. 19 del d.lgs. 1 giugno 2011, 93, attuativo della direttiva comunitaria 2009/73/CE.

introito complessivo di 19.385,70 euro, corrispondente rispettivamente a 0,224 euro per azione detenuta dal Ministero e 0,008 per ciascun diritto di opzione ceduto. Il ricavato è stato interamente versato al capitolo 4055 dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato, per essere destinato al finanziamento del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. La cessione ha comportato comunque una perdita patrimoniale derivante dalla vendita delle quote registrata nel rendiconto patrimoniale quale insussistenza per 49.198,56 euro.

Anche relativamente alla società Seat Pagine Gialle S.p.A. si segnala la cessione da parte del ministero dell'economia e delle finanze sia dei diritti di opzione sia della quota di partecipazione (39.699 azioni) per un importo rispettivamente di 66.199,30 euro e di 5.401,59 di azioni (complessivamente 71.600,89 euro). La consistenza al 31 dicembre 2011 è pari a zero euro. L'introito è stato versato anch'esso nel capitolo 4055 dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato, per essere destinato al finanziamento del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Anche per la Seat Pagine Gialle S.p.A. si è comunque rilevata una perdita di 760.585,85 euro per la vendita delle quote.

La tavola che segue rappresenta le società non quotate partecipate dai vari dicasteri, così come risultanti dai singoli allegati patrimoniali, con i dati contabili rilevanti ai fini del rendiconto patrimoniale.¹⁵

Tra le società partecipate dal Ministero dell'economie e finanze (non quotate) risultano in perdita la Fintecna S.p.A. (196 milioni circa), la Rai S.p.A. (128 milioni), l'Expo 2015 S.p.A (10,4 milioni), la Lam.For. S.r.l. in liquidazione (581 mila) e la Società per la Gestione del Risparmio S.p.A. (228 mila).

Le altre partecipate del Ministero presentano un risultato d'esercizio positivo, che si riflette sull'indice di redditività.

In riferimento alle altre società partecipate, per il Ministero dello sviluppo economico la Società finanziaria per la cooperazione di produzione e lavoro chiude l'esercizio 2010 con una perdita pari a 1,5 milioni.

Per il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali si rileva la perdita, pari a 303 mila euro per la società in liquidazione Buonitalia S.p.A.

In ultimo, la società Ales, Arte Lavoro e servizi S.p.A. del Ministero per i beni e le attività culturali, registra una perdita pari a 1,1 milioni.

¹⁵ La situazione delle partecipate pubbliche è resa, relativamente alle quote di partecipazione, dal Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e finanze; i dati sono aggiornati al mese di agosto 2011 e presentano due modifiche rispetto all'anno precedente: per il Fondo Italiano di investimento (SGR) si accerta una riduzione percentuale di capitale detenuto pari all'1,79 per cento e per la Società per lo sviluppo del mercato dei fondi pensione (Mefop – Sviluppo mercato fondi pensione) la valutazione aumenta dello 0,95 per cento.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 10

SOCIETA' PARTECIPATE STATO DIRETTE (NON QUOTATE)

(in valori assoluti)

	Denominazione sociale	% di partecipazione	Patrimonio netto	Capitale sociale	Utile / Perdita d'esercizio	Numero azioni societarie	Indice di redditività (ROE) Utile/Pat.netto %	Posta patrimoniale consistenza 31/12/2011
MEF								
SOCIETA' FINANZIARIE BANCARIE CONTROLLATE (AZIONI NON QUOTATE)								
1	ISVEIMER S.P.A.	33,1843	57.830.604	62.373.801,00	7.486.702,42	122.301.571	12,95	19.190.684,77
SOCIETA' FINANZIARIE NON BANCARIE CONTROLLATE (AZIONI NON QUOTATE)								
2	CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.P.A. - PARTECIPAZIONE DEL TESORO ECC	70	13.726.480.343	3.500.000.000	2.742.519.913	350.000.000	20,0	9.118.536.240,60
3	SACE S.P.A. - SERVIZI ASSICURATIVI DEL COMMERCIO ESTERO -	100	5.830.935.602	4.340.053.892	366.719.600	1.000.000	6,28	5.520.935.602,00
4	STH - STIMCROELECTRONICS HOLDING N.V.	50	1.863.119.000	644.668.000	184.145.000	1.419.974	9,88	931.559.500,00
ALTRE SOCIETA' FINANZIARIE NON BANCARIE CONTROLLATE (AZIONI NON QUOTATE)								
5	SGR S.p.A. (Fondo Italiano d'Investimento)	14,29	3.271.874	3.500.000	-228.126	3.500.000		467.410,00
SOCIETA' NON FINANZIARIE CONTROLLATE (AZIONI NON QUOTATE)								
6	CONSAF S.P.A. - CONCESSIONARIA SERVIZI ASSICURATIVI PUBBLICI	100	126.734.487	5.200.000	1.737.705	10.000.000	1,37	125.909.074,59
7	CINECITTA' HOLDING S.P.A.	100	53.677.252	75.400.000	76.535	145.000.000	0,1426	53.677.252,00
8	ITALTRADE S.P.A. (in liquidazione)	100	8.940.023	10.200.000	0,50	20.000.000	0,000006	0,00
9	LAMFOR S.R.L. (in liquidazione)	100	1.030.044	6.344.672	-581.393			1.030.044,00
10	SOGESID - SOCIETA' PER LA GESTIONE DEGLI IMPIANTI IDRICI S.P.A.	100	56.522.290	54.820.920	176.756	107.492.000	0,31	56.522.290,00
11	POSTE ITALIANE S.P.A. - AGENZIA NAZIONALE PER L'ATTRAZIONE DEGLI INVESTIMENTI E LO SVILUPPO	65	3.613.225.460	1.306.110.000	729.034.811	1.306.110.000	20,20	3.263.225.460,00
12	ITALIA LAVORO S.P.A.	100	7.888.894.022	836.383.864	1.336.928	1.257.637.210	0,17	788.894.022,00
13	CONSIP S.P.A. - CONCESSIONARIA SERVIZI INFORMATIVI PUBBLICI	100	85.576.611	74.786.057	99.333	74.786.057	0,12	85.576.609,80
14	EUR S.P.A.	90	24.569.588	5.200.000	2.155.808	5.200.000	8,77	24.569.588,00
15	SOGIN S.P.A.	100	698.125.167	645.248.000	8.233.397	5.807.232	1,18	628.312.650,30
16	GESTORE DELLA RETE DI TRASMISSIONE NAZIONALE S.P.A.	100	34.023.241	15.100.000	2.387.540	15.100.000	7,02	34.023.241,00
17	MEFOP S.P.A.	56,01	127.263.479	26.000.000	18.220.635	26.000.000	14,32	115.263.478,26
18	RAI S.p.A.	99,5583	2.773.498	104.000	262.787	112.020	9,47	1.553.436,23
19	ENAV S.P.A.	100	374.802.399	242.518.100	-127.899.879,85	242.518.100		373.146.896,80
20	FERROVIE DELLO STATO S.P.A.	100	1.252.269.748	1.121.744.385	15.501.950	1.121.744.385	1,2400	1.238.269.747,70
21	SICOT SRL - SISTEMI DI CONSULENZA PER IL TESORO SOSE S.P.A. SOCIETA' PER GLI STUDI DI SETTORE CONI SERVIZI S.P.A. - PARTECIPAZIONE DEL TESORO AL CAPITALE ECC.	100	36.061.886.674	38.790.425.485	20.921.474	38.790.425.485	0,0580	36.061.886.674,00
22	ARCUS S.P.A. - SOCIETA' PER LO SVILUPPO DELL'ARTE, DELLA ECC.	100	3.161.437,14	2.500.000	70.464,35	1	2,2289	3.161.437,14
23	STUDI DI SETTORE CONI SERVIZI S.P.A. - PARTECIPAZIONE DEL TESORO AL CAPITALE ECC.	88,89	4.296.648	2.324.250	258.102	45.000	6,0071	3.819.242,66
24	ANAS S.P.A. - PARTECIPAZIONE DEL TESORO AL CAPITALE SOCIALE - ECC.	100	41.741.332	1.000.000	4.887.584	1.000.000	11,7092	40.141.332,00
25	IPZS (Ist. Pol. Zecca Stato)	100	2.681.290.830	2.269.892.000	10.150.738	2.269.892.000	0,3800	2.673.290.830,00
26	FINTECNA S.p.A.	100	615.877.902	340.000.000	54.587.054	340.000.000	9,7000	564.020.200,99
27	SOGEI S.P.A. - SOCIETA' GENERALE D'INFORMATICA - PARTECIPAZIONE ECC.	100	2.297.022.223	240.079.530	-196.384.474	24.007.953		2.297.022.222,00
28	ARCUS S.P.A. - SOCIETA' PER LO SVILUPPO DELL'ARTE, DELLA ECC.	100	152.248.683	28.830.000	28.700.314	28.830	18,85	123.548.396,45
29	EXPO 2015 S.P.A.	100	14.498.668	8.000.000	342.091	8.000	2,3595	14.482.343,00
30	RAM S.P.A. - RETE AUTOSTRADE MEDITERRANEE	40	8.080.176	10.120.000	-10.466.288	10.120.000		3.232.070,60
31	STUDIARE SVILUPPO S.R.L.	100	2.179.562	1.000.000	305.592	1.000.000	14,00	2.179.562,00
32	ARMAMENTI E AEROSPAZIO S.P.A. (IN LIQUIDAZIONE)	100	821.615	750.000	6.607	1	0,8041	821.615,00
ALTRE PARTECIPAZIONI								
33	ARMAMENTI E AEROSPAZIO S.P.A. (IN LIQUIDAZIONE)	100	-109.107.919	354.566.925	314.336	695.299.261		360.615.314,00
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO								
SOCIETA' NON FINANZIARIE ALTRE (AZIONI NON QUOTATE)								
34	SIMEST S.P.A.	76,00486	233.911.373	164.646.232	11.103.783	316.627.369	4,75	172.970.957,00
35	CFI COOPERAZIONE FINANZA IMPRESA S.C.P.A.	98,45	102.573.664	83.640.219	44.834	162.055	0,04	100.979.248
36	SO.FI.COOP. - SOC. FINANZ. PER LA COOPER. DI PROD. E LAVORO	99,64	30.812.871	33.532.539	-1.531.726	649.352		30.701.928,87
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI								
SOCIETA' NON FINANZIARIE CONTROLLATE (AZIONI NON QUOTATE)								
37	BUONITALIA S.P.A. - PARTECIPAZIONE DEL MIPAF AL CAPITALE SOCIALE (in liquidazione)	70	361.963	500.000	-303.428	500.000		253.374,10
38	PARTECIPAZIONE AZIONARIA ALLA "ISA SPA"	100	521.796.152	300.000.000	11.205.639,35	300.000.000	2,15	521.796.152,00
39	PARTECIPAZIONE AZIONARIA ALLA "AGENZIA DI POLLENZO SPA"	3,91	24.693.506	25.610.364,84	33.189,77	4.963.249	0,1344	964.281,48
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI								
SOCIETA' NON FINANZIARIE CONTROLLATE (AZIONI NON QUOTATE)								
40	ALES ARTE, LAVORO E SERVIZI S.P.A.	100	5.647.115	5.616.000	-1.102.324	5.400.000		5.647.114,00

Fonte: elaborazioni su dati RGS

5. Analisi delle attività non finanziarie prodotte

5.1. Il patrimonio immobiliare dello Stato

Dal Conto del patrimonio si evince una consistenza dei beni immobili al 31 dicembre 2011 pari a circa 61 miliardi¹⁶ con un incremento di 1,1 miliardi dal 2010, confermando così l'andamento in crescita degli ultimi anni conseguente ad una più attenta ricognizione dei beni immobili.

In particolare, l'incremento ha interessato soprattutto i fabbricati non residenziali (+ 581 milioni) e i beni immobili di valore culturale (+459 milioni); risultano, invece in diminuzione le abitazioni (-113 milioni).

Nelle precedenti relazioni si era segnalato un disallineamento tra la classificazione SEC'95 e la classificazione, all'interno del Conto medesimo, per categoria, disallineamento che permane tutt'ora, seppure con un sempre minor divario. A fronte di una consistenza di 55,581 miliardi indicata nel Conto, nel Riepilogo presentato dall'Agenzia del Demanio è indicato un valore complessivo di 55,610 miliardi. Lo scostamento tra i dati in parte è riconducibile alle poste patrimoniali non validate dai competenti uffici di riscontro centrali e periferici per le seguenti motivazioni: mancata trasmissione di documentazione, disaccordo sulla valutazione, disaccordo sulla categoria, disaccordo sulla classificazione Sec'95.

Anche al fine di eliminare completamente tali scostamenti, il d.m. 16 marzo 2011¹⁷, ha dettato i principi e le direttive per la revisione e l'informatizzazione delle scritture contabili riguardanti i beni immobili di proprietà dello Stato, appartenenti al patrimonio disponibile ed indisponibile. In attuazione del decreto, con provvedimento del Ragioniere Generale dello Stato, di concerto con il direttore dell'Agenzia del Demanio, nel mese di dicembre 2011, è stato individuato il nuovo sistema di scritture contabili dei beni immobili di proprietà dello Stato, ivi compresi i beni del demanio storico-artistico direttamente gestiti dal Ministero dell'economia e delle finanze e, per esso, dall'Agenzia del Demanio.

Si registra un ulteriore incremento dei beni demaniali e artistici e storici (+458 milioni miliardi) segno di una sempre maggiore attenzione anche da parte del Ministero per i beni e le attività culturali e dell'Agenzia del Demanio per il censimento di questi beni.

Dal Conto del patrimonio si rileva che la consistenza più elevata di immobili si colloca nella regione Lazio (circa 16 miliardi); sempre come *stock* di valutazione è seguita dalla regione Campania (circa 7,5 miliardi); dalla regione Toscana (circa 5,233 miliardi); dalla regione Veneto (4,442 miliardi); dalla regione Emilia Romagna (circa 4 miliardi) e dalla Lombardia (3,853 miliardi).

Il Riepilogo degli inventari, compilato dall'Agenzia del Demanio, offre ulteriori informazioni.

Complessivamente, i beni sono 46420, per un valore economico totale, come sopra detto, di 55,6 miliardi, di cui: 40.774 immobili siti sul territorio nazionale per un valore economico complessivo di 34,6 miliardi; 344 ubicati all'estero; 5.302 beni demaniali e artistici e storici, con un valore di 20,2 miliardi.

¹⁶ In base alla classificazione SEC'95.

¹⁷ d.m. 16 marzo 2011 "Principi e direttive per la revisione e l'informatizzazione delle scritture contabili dei beni immobili di proprietà dello Stato". I flussi informativi sono inviati tre volte l'anno a scadenze predefinite (giugno, novembre e gennaio) e le informazioni relative a ciascun cespite variato sono corredate anche dei dati relativi a identificativi catastali, servitù, utilizzi privati e utilizzi governativi vigenti. Tale procedura deve consentire alle Ragionerie Territoriali l'accesso alle basi dati dell'Agenzia al fine di acquisire tutti i documenti che le Filiali del Demanio individuano come rilevanti per le variazioni avvenute sui cespiti.

6. Gli immobili gestiti dall'Agenzia del Demanio

Come già osservato, a decorrere dal 2011, ai sensi del comma 222, dell'art. 3 della legge finanziaria 2010, all'Agenzia del Demanio, cui già competeva la gestione degli immobili di proprietà dello Stato, sono state affidate le funzioni connesse con la razionalizzazione degli spazi comunque occupati dalle pubbliche amministrazioni. L'Agenzia è stata sino alla modifica del comma 222 (di cui all'art. 27, comma 4, del DL n. 201 del 2011) titolare dell'intero procedimento delle locazioni passive, con lo status di conduttore unico e responsabile del coordinamento e del monitoraggio della spesa per gli interventi manutentivi. La scelta del legislatore di un unico soggetto responsabile della gestione degli immobili della P.A. rispondeva alla esigenza di contenimento e di razionalizzazione della spesa.

La materia della vendita dei beni immobili appartenenti al patrimonio dello Stato è disciplinata dalla legge finanziaria 2005 e dalla legge finanziaria 2007, che ha previsto la facoltà per l'Agenzia del Demanio¹⁸ di vendere direttamente delle unità residenziali occupate, riconoscendo agli affittuari il diritto di prelazione, di cui alla legge n. 662 del 1996 (con la riduzione del 30 per cento del valore di mercato). Nel 2011, i proventi derivati dalle vendite ordinarie sono stati pari a 12,2 milioni (105 nel 2010 e 112 milioni nel 2009), che hanno interessato particolarmente i beni ubicati nelle regioni a statuto speciale Sicilia e Friuli Venezia-Giulia, escluse dalle disposizioni in materia di federalismo demaniale.

Complessivamente, l'attività di vendita nell'esercizio in esame ha permesso incassi per circa 35 milioni, comprensivi delle vendite di cui sopra e degli incassi conseguenti a procedure di vendita conclusisi nell'anni in esame ma avviate in precedenza¹⁹.

I beni oggetto di vendite riguardano beni patrimoniali derivanti da sdemanializzazione, unità residenziali occupate (ex art. 1, comma 217, della legge n. 296 del 2006), immobili la cui vendita è stata finalizzata a prevenire l'insorgere di contenziosi o a contenere l'elevato costo di manutenzione, ovvero per sconfinamenti o quote indivise.

L'Agenzia ha comunicato che le vendite sono state condizionate in senso limitativo a causa dell'inserimento di 11.859 beni del patrimonio disponibile, per un valore di circa 2,3 milioni, nell'elenco dei beni trasferibili a titolo oneroso agli enti territoriali, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 85 del 2010²⁰.

Peraltro, a seguito di quanto recentemente previsto dall'art. 5, comma 12-*quater*, del DL n. 16 del 2012²¹, che ha disposto che nelle more dell'attuazione delle disposizioni di cui al richiamato art. 5, le amministrazioni competenti proseguano nella piena gestione del patrimonio immobiliare, ivi comprese le attività di dismissione e valorizzazione, è atteso un riavvio della piena attività di gestione anche di questi immobili, ivi compresa la vendita. Vendita che può procedere in via diretta, nei casi nei

¹⁸ All'Agenzia del Demanio sono attribuiti i compiti relativi all'amministrazione dei beni immobili dello Stato (art. 65, del d.lgs. n. 300 del 1999, ed art. 2 dello Statuto), e tra gli altri le cartolarizzazioni di immobili pubblici, le dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico ed il trasferimento a titolo gratuito agli enti locali degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

¹⁹ I capitoli di entrata interessati sino stati il 4003, circa 25 milioni, il capitolo 4006, circa 10 milioni, ed altri per la minor somma di circa 345 mila euro.

²⁰ Decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85.

²¹ Decreto legge 2 marzo 2012, n. 16, art. 5, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44.

casi previsti dalla normativa; con avviso di vendita per beni di valore inferiore a 400 mila euro; con bando unico, relativamente a beni di valore superiore a 400 mila euro.

6.1. *L'alienazione dei beni immobili del Ministero della Difesa*

Una particolare attenzione richiede la materia della vendita dei beni immobili militari, oggetto di valorizzazione ai sensi dell'art. 2, comma 196, della legge n. 191 del 2009.

L'Agenzia del Demanio ha comunicato che, a fine dicembre 2011, il Dipartimento del Tesoro e la Ragioneria Generale dello Stato hanno predisposto la relazione conclusiva dell'attività di *advisory* finalizzata alla costituzione di un Fondo immobiliare da parte del Ministero della Difesa, ai sensi dell'art. 314 del codice dell'ordinamento militare.

Nella relazione è stato sottolineato che l'Amministrazione della Difesa non avrebbe espletato una completa *due diligence* sul portafoglio degli immobili individuati, né di conseguenza è stato elaborato un attendibile *business plan*.

Nella relazione viene chiarito che il portafoglio in questione si compone di 138 beni individuati ai sensi dei d.m. del 5 marzo e dell'8 settembre 2010, e che, nell'ambito di tali beni, è stato ricavato un sub-portafoglio costituito da 32 immobili, "quale selezione caratterizzata da maggior potenziale".

Inoltre, è stato evidenziato che, sulla base di quanto previsto dall'art. 2, comma 12, del DL n. 225 del 2010²², ove le procedure previste dall'art. 314, comma 4, del codice dell'ordinamento militare, non fossero state avviate entro il 29 dicembre 2011, si sarebbe dovuto procedere, ai sensi degli artt. 3 e 4 del DL n. 351 del 2001²³, con la costituzione del fondo a cura del Ministero dell'economia e delle finanze.

In data 23 dicembre 2011, il Ministero della Difesa ha avviato una procedura ristretta per l'individuazione di una o più SGR per la valorizzazione del patrimonio immobiliare in uso all'Amministrazione medesima, mediante la costituzione di fondi comuni di investimento immobiliare, ai sensi del richiamato art. 314, comma 4, DL n. 64 del 2010²⁴ – codice dell'ordinamento militare.

La gestione interesserà fondi immobiliari chiusi di diritto italiano, ove dovranno confluire beni appartenenti al demanio pubblico ovvero al patrimonio indisponibile dello Stato in uso governativo al Ministero della Difesa.

Occorre ricordare che l'art. 29, del DL n. 216 del 2011²⁵ ha prorogato al 31 dicembre 2012 il termine per la conclusione delle operazioni di dismissione immobiliare.

6.2. *La gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata*

Successivamente alla istituzione, ai sensi del DL n. 4 del 2010²⁶, dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati alla criminalità organizzata (ANBSC), i compiti e le funzioni che erano attribuiti all'Agenzia del Demanio relativamente alla gestione ed alla destinazione dei beni confiscati alla criminalità sono stati trasferiti al nuovo Ente.

²² D.l. 29 dicembre 2010, n. 225.

²³ D.l. 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410.

²⁴ D.lgs. n. 15 marzo 2010, n. 66.

²⁵ D.l. 29 dicembre 2011, n. 216, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 febbraio 2012, n. 14.

²⁶ D.l. 4 febbraio 2010, n. 4, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 31 marzo 2010, n. 50.

In sede di prima attuazione della norma, è stata sottoscritta tra le due Agenzie, come previsto dall'art. 4, del decreto legge richiamato, una convenzione della durata di un anno per la disciplina dell'affidamento all'Agenzia del Demanio delle attività istruttorie relative alla gestione dei beni (amministrative, transattive, stragiudiziali, estimative) propedeutiche alla fase decisionale, rimessa all'esclusiva competenza di ANBSC²⁷.

E' previsto un graduale passaggio di alcune attività da parte dell'Agenzia del Demanio all'ANBSC in relazione al grado di autonomia che quest'ultima andrà acquisendo.

Dal Conto del patrimonio risulta che complessivamente sono stati confiscati 472 beni immobili per una consistenza di circa 168 milioni (in incremento rispetto al 2010, quando la consistenza era pari a circa 141 milioni).

Tali iscrizioni sono riconducibili ad una specifica annotazione nelle poste patrimoniali come da tavola, che segue.

Tavola 11

Regione	Numero beni	Consistenza al 31 dicembre 2011
Piemonte	17	4.988.919,81
Liguria	3	669.949,51
Lombardia	64	26.945.748,65
Trentino	1	78.000,00
Friuli Venezia-Giulia	2	549.780,00
Veneto	8	1.227.310,00
Emilia Romagna	6	1.074.237,00
Toscana	3	764.000,00
Lazio	21	17.489.813,66
Abruzzo	7	679.719,00
Campania	43	22.376.553,45
Puglia	36	9.716.853,00
Calabria	55	24.771.265,49
Sicilia	202	55.206.672,35
Sardegna	4	1.154.616,00
Totale Nazionale	472	167.695.472,92

Fonte: dati Agenzia del Demanio

7. Rendiconto patrimoniale a prezzi di mercato

La legge finanziaria 2010 (articolo 2, comma 222²⁸) ha previsto, ai fini della redazione del Rendiconto patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato, la ricognizione dei beni imponendo l'obbligo a tutte le Amministrazioni pubbliche di comunicare i dati relativi agli immobili a qualsiasi titolo detenuti²⁹. Il Rendiconto Patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato dovrebbe affiancare altri documenti, quali il Conto Generale del Patrimonio dello Stato e la pubblicazione degli elenchi degli immobili di proprietà statale predisposta dall'Agenzia del Demanio,

²⁷ La convenzione ha disciplinato anche le modalità di comunicazione tra l'Agenzia Nazionale per i beni confiscati e l'Agenzia del Demanio, nella sua struttura organizzativa: Direzione Beni Confiscati e Filiali (art.6), nonché le modalità di avvalimento del personale (artt. 7 e 8) e di accesso alle banche dati dell'Agenzia del Demanio.

²⁸ Il censimento è stato avviato nel mese di febbraio 2010 con la rilevazione dei beni immobili (unità immobiliari e terreni). Successivamente, con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 30 luglio 2010 il censimento e la valutazione è stata estesa ad altre due componenti dell'attivo: le Partecipazioni e le Concessioni (per le quali la rilevazione è stata avviata a febbraio 2011), per estendersi, progressivamente ad altre voci dell'attivo suscettibili di valutazione economica. In precedenza, diverse sono state le norme che hanno previsto, nell'ambito delle procedure di dismissione, programmi unitari di valorizzazione degli immobili pubblici. In tal senso si è mossa prima la Finanziaria 2007 e, successivamente, la Finanziaria 2008, che ha introdotto il "piano di valorizzazione dei beni pubblici per la promozione e lo sviluppo dei sistemi locali", con la finalità di promuovere processi di sviluppo locale attraverso il recupero dei beni immobili pubblici.

²⁹ Il progetto, fino ad oggi, è stato avviato per la rilevazione dei beni immobili, delle partecipazioni e delle concessioni; dovrebbe proseguire con le altre voci dell'attivo.

differenziandosi per la specifica finalizzazione volta alla gestione ed alla valorizzazione dei beni, che sono rappresentati a prezzi di mercato. Diverso è, altresì, il perimetro di rilevazione soggettivo, che si riferisce a tutte le amministrazioni pubbliche³⁰.

Il rilievo, che è stato attribuito al corretto ed esatto adempimento da parte delle amministrazioni dell'onere di comunicazione, è avvalorato dalla prevista segnalazione alla Corte dei conti dei soggetti inadempienti e dalla riduzione lineare degli stanziamenti di spesa pari all'8 per cento del valore di mercato dell'immobile utilizzato rapportato al periodo di maggiore permanenza, laddove, a seguito della razionalizzazione, non vengano rilasciati gli immobili eccedenti il proprio fabbisogno.

I dati comunicati dall'Amministrazione, fermi peraltro al 31 marzo 2011, sono stati acquisiti attraverso il Portale "Patrimonio della P.A. a valori di mercato", appositamente sviluppato dal Ministero dell'economia e delle finanze. Da questa limitata rilevazione si evince che oltre il 53 per cento delle amministrazioni pubbliche stimate all'interno del perimetro di rilevazione, ha adempiuto agli obblighi di comunicazione: dalle 5.888 comunicazioni sono stati rilevati oltre 530.000 unità immobiliari (per una superficie complessiva di circa 222 milioni di metri quadrati) e quasi 760.000 terreni (pari a oltre 13 miliardi di metri quadrati).

Le stime del valore di mercato degli immobili censiti sono compresi tra 239 e 319 miliardi per le unità immobiliari e tra 11 e 49 miliardi di euro per i terreni³¹. L'ampiezza dell'intervallo di stima risente della completezza e della qualità delle informazioni al momento disponibili. Il miglioramento delle informazioni consentirà di affinare le stime.

Come già osservato, con DL del 29 dicembre 2011, n. 216, convertito nella legge 24 febbraio 2012, n. 14, la scadenza per l'invio dei dati dei beni immobili, delle concessioni e delle partecipazioni (riferiti al 31 dicembre 2011) è stata fissata al 31 luglio 2012.

8. Federalismo demaniale

Il d.lgs. n. 85 del 2010³² ha avviato il procedimento di federalismo demaniale previsto dalla legge n. 42 del 2009³³, disciplinando le modalità di costituzione del patrimonio di comuni, province, città metropolitane e regioni attraverso il trasferimento di beni immobili del patrimonio dello Stato.

Il principio della valorizzazione dei beni che caratterizza il decreto è volto a rendere più efficiente e redditizia la gestione del patrimonio, attraverso forme dirette di amministrazione, con procedimenti di dismissione degli immobili non più strumentali all'esercizio delle funzioni ed eccessivamente onerosi ed attraverso il conferimento in fondi immobiliari pubblici.

I beni statali sono attribuiti a titolo non oneroso secondo, in particolare, i principi di sussidiarietà, adeguatezza, territorialità e della capacità finanziaria di soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione dei beni medesimi.

Sono esclusi dal trasferimento: gli immobili in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali alle Amministrazioni dello Stato, i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale, i beni appartenenti al patrimonio culturale, i parchi nazionali e le riserve naturali statali, nonché i beni oggetto di accordi o intese con gli enti territoriali per la

³⁰ Per perimetro soggettivo si intende l'insieme delle Pubbliche Amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del Decreto Legislativo del 30 marzo 2001 n. 165, e s.m.i. e di cui all'elenco pubblicato annualmente nella Gazzetta Ufficiale, a cura dall'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), ai sensi dell'art. 1, comma 3 della Legge 31 dicembre 2009, n. 196.

A questo perimetro si aggiunge un perimetro oggettivo, circoscritto alle unità immobiliari e ai terreni:

- utilizzati o detenuti a qualunque titolo dall'Amministrazione interessata e di proprietà dello Stato o di altre amministrazioni pubbliche;
- di proprietà dell'amministrazione interessata, ovvero utilizzati o detenuti a qualunque titolo dalla stessa amministrazione o da altri soggetti pubblici o privati;
- di proprietà dell'amministrazione interessata e non utilizzati.

³¹ Fonte, Dipartimento del tesoro - Ministero dell'economia e delle finanze.

³² Decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85.

³³ Legge 5 maggio 2009, n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione".

razionalizzazione o la valorizzazione dei rispettivi patrimoni immobiliari già sottoscritti alla data di entrata in vigore del decreto. Vengono invece trasferiti i beni appartenenti al demanio marittimo, con esclusione di quelli direttamente utilizzati dalle Amministrazioni statali, ed idrico con le relative pertinenze, gli aeroporti di interesse regionale o locale appartenenti al demanio aeronautico civile statale diversi da quelli di interesse nazionale e le miniere.

L'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 85 esclude dal trasferimento gli immobili in uso per comprovate ed effettive attività istituzionali alle amministrazioni dello Stato, agli enti pubblici destinatari di immobili dello Stato in uso governativo ed alle Agenzie di cui al d.lgs. n. 300 del 1999.

L'Agenzia del Demanio, sulla base delle comunicazioni fornite dalle amministrazioni interessate, ha predisposto un primo elenco di immobili esclusi dal trasferimento³⁴. Peraltro, la Conferenza Unificata non ha ancora espresso il parere di competenza.

Ai sensi dell'art. 3, commi 3 e 4, con riguardo ai beni immobili di natura patrimoniale, ritenuti suscettibili di trasferimento a regioni ed enti locali e gestiti dall'Agenzia, si è proceduto alla redazione dell'elenco dei beni di cui alla tipologia indicata all'art. 5, comma 1, lett. e) – “altri beni immobili dello Stato, ad eccezione di quelli esclusi dal trasferimento”. Tuttavia, non sono stati ancora emanati i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri previsti dalla norma per l'individuazione dei beni da attribuire alle regioni, province e comuni.

L'art. 3 del d.lgs. 85 ha disposto il trasferimento dei beni del demanio marittimo, con le relative pertinenze, alle regioni. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha predisposto l'elenco dei beni, unitamente a quelli in cui sono ubicati i porti di rilevanza economica nazionale e internazionale, da escludere dal trasferimento.

Lo stesso art. 3 individua nelle regioni i soggetti cui trasferire i beni del demanio idrico. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare non ha ancora predisposto gli elenchi richiesti.

8.1. Il federalismo demaniale "culturale"

I beni appartenenti al patrimonio culturale sono esclusi dal trasferimento ad eccezione dei beni che, nell'ambito di specifici accordi di valorizzazione e dei conseguenti programmi e piani strategici di sviluppo culturale, sono indicati nei suddetti accordi di valorizzazione (in tal senso, art. 5, comma 5 del d.lgs. n. 85 del 2010).

In attuazione del richiamato art. 5, comma 5, l'Agenzia del Demanio ha sottoscritto, in data 9 febbraio 2011, con il Ministero per i beni e le attività culturali - Segretariato Generale un “Protocollo d'Intesa” che, seguito della costituzione di una cabina di regia e dell'emanazione di linee guida tecnico-procedurali, ha consentito di acquisire elementi per l'attuazione della procedura di trasferimento gratuito agli enti territoriali di beni di proprietà dello Stato con valore storico artistico.

E' stato delineato un percorso procedurale che prevede, a fronte della presentazione di istanza da parte dell'ente territoriale interessato, l'avvio di un percorso di valorizzazione che si sviluppa in tre fasi, tutti governati attraverso Tavoli Tecnici Operativi³⁵.

³⁴ Elenco trasmesso il 26 ottobre 2010 all'Ufficio di coordinamento legislativo del Ministero dell'economia e delle finanze ed al Ministero per la semplificazione normativa ai fini dell'acquisizione del parere da parte della Conferenza Unificata, che ha formulato alcuni rilievi, in base ai quali l'Agenzia modificato l'elenco stesso, inviato nuovamente il 1° dicembre 2010 all'Ufficio di coordinamento legislativo.

³⁵ Si tratta: 1) della presentazione da parte dell'ente territoriale richiedente di un Programma di Valorizzazione che indichi le finalità della valorizzazione in termini di recupero, conservazione e fruizione pubblica del bene, la sua sostenibilità economico-finanziaria, il relativo cronoprogramma di attuazione e il futuro piano gestionale dell'immobile. Il Programma di Valorizzazione deve essere approvato dal Tavolo Tecnico Operativo; 2) della sottoscrizione da parte di Ministero dei beni e delle attività culturali, Agenzia del Demanio e ente richiedente dell'Accordo di valorizzazione ai sensi dell'art. 112 del Testo Unico dei Beni Culturali, con cui si fissano gli impegni che l'ente destinatario del trasferimento si assume e a cui viene allegato il Programma di Valorizzazione di cui al punto precedente; 3) della stipula dell'atto di trasferimento del bene nel quale vengono trascritti gli impegni sanciti dall'Accordo di Valorizzazione di cui al punto precedente.

Sono pervenute istanze da parte di enti territoriali per circa 580 beni, di cui circa 450 ritenute conformi al disposto legislativo e pertanto perseguibili. Si tratta di richieste, pervenute in forte prevalenza da parte di amministrazioni comunali e solo in minima misura da parte di Provincie e Regioni, destinate ad aumentare in quanto il disposto legislativo dell'art. 5, comma 5 è stato portato a regime.

9. Le risultanze dei conti allegati

Ai risultati concernenti il conto generale del patrimonio dello Stato vanno aggiunti quelli delle aziende autonome statali, vale a dire dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e dell'Istituto agronomico per l'oltremare i cui conti patrimoniali sono esposti secondo la classificazione SEC'95.

9.1. Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato

Il rendiconto patrimoniale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, a seguito del decreto interministeriale 18 aprile 2002³⁶, rappresentato in analogia a quanto previsto per il rendiconto patrimoniale dello Stato, si ripartisce in due Sezioni: Sez. I, con la dimostrazione dei conti accesi ai componenti attivi e passivi del patrimonio³⁷, raccordati con il SEC'95; Sez. II, con la dimostrazione di concordanza tra gli accertamenti di competenza del bilancio ed il rendiconto patrimoniale. In particolare, questa Sezione riassume i movimenti patrimoniali derivanti dagli accertamenti di competenza del bilancio alla luce della nuova impostazione del bilancio per unità previsionali di base e, in particolare per le spese, secondo le funzioni-obiettivo. Determina l'ammontare dell'entrata netta e quello della spesa netta, corrispondente al beneficio o alla perdita apportati dalla gestione di competenza del bilancio al patrimonio.

Dal riassunto delle attività e delle passività indicate nella Sezione I, si osserva un peggioramento della gestione patrimoniale di circa 54 milioni. L'eccedenza passiva al 1° gennaio 2011 era infatti pari a circa 353 milioni, che raggiunge circa 407 milioni al 31 dicembre.

Il peggioramento è da ricondurre in particolare alla variazione in aumento dei residui passivi propri (+807 milioni) ai quali devono aggiungersi 54 milioni di altri conti passivi. L'incremento totale ha pertanto raggiunto gli 861,117 milioni, a fronte di un incremento complessivi delle attività finanziarie pari a circa 807,025 milioni

9.2. Istituto Agronomico per l'Oltremare

Il rendiconto dell'Istituto è rappresentato in analogia a quanto previsto per il documento contabile che fornisce annualmente la situazione patrimoniale dello Stato³⁸.

La situazione patrimoniale a fine esercizio accerta un patrimonio netto di circa 3,9 milioni di poco inferiore al dato del 2010 (circa 4 milioni); le attività finanziarie complessive sono pari a 10,221 milioni e le passività a 6,325. Dal confronto di questa situazione patrimoniale con quella al termine dell'esercizio precedente, risulta un peggioramento di 85.081,33 euro.

L'Agenzia del Demanio ha comunicato che, allo stato attuale sono stati concordati tre atti di trasferimento di altrettanti immobili eseguiti e precisamente: ex Convento di San Domenico a San Gimignano (SI), Chiesa di San Lorenzo in Ponte a San Gimignano (SI), Teatro La Pergola a Firenze. Sono stati sottoscritti tre Accordi di Valorizzazione ed i relativi beni sono in corso di trasferimento: ex Caserma Cavalli a Torino, Castello di Masegra a Sondrio, ex Aeroporto Eleuteri a Castiglione del Lago (PG). Sono in attesa di sottoscrizione tre accordi di Valorizzazione: Casa del Boccaccio a Certaldo (FI), ex Carcere di S. Agata a Bergamo, ex Castiglia a Saluzzo (CN).

³⁶ Emanato in attuazione dei commi 1 e 2, dell'art. 14 del d.lgs. 7 agosto 1977, 279 – "Individuazione delle unità previsionali di base del bilancio, riordino del sistema di tesoreria unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato".

³⁷ Attività finanziarie (attività economiche comprendenti i mezzi di pagamento, gli strumenti finanziari e le attività economiche aventi natura simile agli strumenti finanziari), attività non finanziarie prodotte (attività economiche ottenute quale prodotto dei processi di produzione), attività non finanziarie non prodotte (attività economiche non ottenute tramite processi di produzione), passività finanziarie (mezzi di pagamento o strumenti finanziari e simili).

³⁸ Vedasi nota 8.

FONDI DI ROTAZIONE A SOSTEGNO DELLE POLITICHE PUBBLICHE

1. PREMESSA**2. FONDI DI ROTAZIONE SUI QUALI SI RIFERISCE AI SENSI DELL'ART. 23**

DELLA LEGGE N. 559 DEL 1993: 2.1. *ARTIGIANCASSA S.P.A.*; 2.1.1. FONDO PER LA CONCESSIONE DI CREDITI FINANZIARI DESTINATI ALLA COOPERAZIONE ECONOMICA E MONETARIA IN CAMPO INTERNAZIONALE FINALIZZATA ALLO SVILUPPO; 2.1.2. FONDO PER LA PRODUZIONE, LA DISTRIBUZIONE, L'ESERCIZIO E LE INDUSTRIE TECNICHE PER IL SOSTEGNO ALL'IMPRENDITORIA CINEMATOGRAFICA; 2.2. *SOCIETÀ FINANZIARIA DI PROMOZIONE DELLA COOPERAZIONE ECONOMICA CON I PAESI DELL'EST EUROPEO – FINEST*; 2.2.1. FONDO VENTUR CAPITAL PER AREA BALCANICA; 2.3. *CASSA DEPOSITI E PRESTITI*; 2.3.1. FONDO ROTATIVO PER L'ATTIVAZIONE DELLA PROGETTUALITÀ DEGLI ENTI LOCALI E TERRITORIALI; 2.3.2. FONDO SPECIALE DI ROTAZIONE PER L'ACQUISIZIONE DI AREE ED URBANIZZAZIONI (REGIONI-ENTI LOCALI) LEGGE N. 179 DEL 1992, ART. 5; 2.3.3. FONDO PER LE DEMOLIZIONI DELLE OPERE ABUSIVE; 2.3.4. FONDO ROTATIVO PER IL SOSTEGNO ALLE IMPRESE E GLI INVESTIMENTI IN RICERCA (FRI); 2.3.5. FONDO PER L'ATTUAZIONE DEL PROTOCOLLO DI KYOTO; 2.4. *CENTROBANCA*; 2.4.1. FONDO DI ROTAZIONE PER L'INNOVAZIONE DELLA PRODUTTIVITÀ; 2.5. *BANCA NAZIONALE DEL LAVORO*; 2.5.1. FONDO DI ROTAZIONE PER LA PROMOZIONE E LO SVILUPPO DELLA COOPERAZIONE – FONCOOPER (GESTIONE STRALCIO); 2.6. *INVITALIA S.P.A. AGENZIA NAZIONALE PER L'ATTRAZIONE DEGLI INVESTIMENTI E LO SVILUPPO D'IMPRESA (EX SVILUPPO ITALIA)*; 2.6.1. FONDO DESTINATO ALLA CONCESSIONE DI FINANZIAMENTI PER AGEVOLARE LO SVILUPPO DEL SETTORE TURISTICO E TERMALE NELLE AREE DEPRESSE DEL MEZZOGIORNO; 2.6.2. FONDO DI ROTAZIONE PER IL FINANZIAMENTO DI PROGRAMMI DI PROMOZIONE IMPRENDITORIALE NELLE AREE DEPRESSE; 2.6.3. FONDO ROTATIVO PER LE IMPRESE PER INTERVENTI A FAVORE DELL'AUTOIMPIEGO E DELL'AUTOIMPRENDITORIALITÀ; 2.7. *INTESA SANPAOLO*; 2.7.1. FONDO SPECIALE RICERCA APPLICATA (FSRA) (GESTIONE STRALCIO); 2.8. *SIMEST S.P.A. SOCIETÀ ITALIANA PER LE IMPRESE ALL'ESTERO*; 2.8.1. FONDO ROTATIVO PER LA CONCESSIONE DI CONTRIBUTI AGLI INTERESSI; 2.8.2. FONDO UNICO DI *VENTURE CAPITAL*; 2.9. *UNICREDIT S.P.A.*; 2.9.1. FONDO PER L'ATTIVITÀ DI MICROCREDITO NELL'AREA BALCANICA; 2.10. *CONSAP S.P.A.*; 2.10.1. FONDO ROTATIVO PER IL CREDITO AI GIOVANI; 2.10.2. FONDO PER IL CREDITO PER I NUOVI NATI; 2.10.3. FONDO PER LA CASA; 2.10.4. FONDO DI ROTAZIONE PER LA SOLIDARIETÀ ALLE VITTIME DEI REATI DI TIPO MAFIOSO, DELLE RICHIESTE ESTORSIVE E DELL'USURA; 2.11. *MEDIOCREDITO CENTRALE S.P.A.*; 2.11.1. FONDO PER LA CONCESSIONE DI ANTICIPAZIONI FINANZIARIE PER L'ACQUISIZIONE TEMPORANEA DI PARTECIPAZIONI DI MINORANZA NEL CAPITALE DI RISCHIO DI PICCOLE E MEDIE IMPRESE; 2.11.2. FONDO PER LA CONCESSIONE DI ANTICIPAZIONI FINANZIARIE PER L'ACQUISIZIONE TEMPORANEA E DI PARTECIPAZIONI DI MINORANZA NEL CAPITALE DI RISCHIO DI IMPRESE.

3. FONDI DI ROTAZIONE SUI QUALI SI RIFERISCE AI SENSI DELL'ART. 24

DELLA LEGGE N. 559 DEL 1993: 3.1. *MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE*; 3.1.1. FONDO DI ROTAZIONE PER L'ATTUAZIONE DELLE POLITICHE COMUNITARIE; 3.2. *MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI*; 3.2.1. FONDO PER LO SVILUPPO DELLA MECCANIZZAZIONE IN AGRICOLTURA; 3.2.2. FONDO CENTRALE PER IL CREDITO PESCHERECCIO; 3.2.3. FONDO DI ROTAZIONE PER LA PROPRIETÀ DIRETTA COLTIVATRICE; 3.3. *MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI*; 3.3.1. FONDO DI ROTAZIONE PER LA FORMAZIONE PROFESSIONALE E PER L'ACCESSO AL FONDO SOCIALE EUROPEO; 3.4. *MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO*; 3.4.1. FONDO PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA

LIMITATAMENTE AGLI INTERVENTI COFINANZIATI DALLA UE E DALLE REGIONI – AREE DEPRESSE E PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA; 3.4.2. FONDO PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA; 3.5. *MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA*; 3.5.1. FONDO AGEVOLAZIONI ALLA RICERCA (FAR).

1. Premessa

La Corte dei conti, ai sensi degli artt. 23 e 24 della legge n. 559 del 1993, riferisce annualmente al Parlamento sull'attività svolta dagli organismi che gestiscono al di fuori dell'Amministrazione dello Stato fondi di rotazione costituiti con disponibilità tratte sul bilancio dello Stato (art. 23) e sull'andamento e sui risultati delle gestioni fuori bilancio (art. 24), cui appartengono, come è noto, anche i fondi di rotazione gestiti direttamente dalle Amministrazioni interessate ed ai quali per legge si applicano le norme relative alle gestioni fuori bilancio (legge n. 1041 del 1971).

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

Nella presente trattazione si riferisce su tutti i fondi di rotazione in essere, tenendo conto della bipartizione prevista dalla legge (artt. 23 e 24), oltre a segnalare alcune criticità che riguardano le gestioni in esame.

Si ritiene, altresì, utile rappresentare i diversi fondi per settori omogenei di intervento, sulla base delle priorità e delle finalità delle leggi istitutive, con l'avvertenza che, in taluni casi, la ripartizione che segue tiene conto dell'aspetto prevalente (a titolo esemplificativo, il *Fondo per l'innovazione tecnologica*, gestito dal Ministero dello sviluppo economico, è inquadrato tra le misure per la riduzione degli squilibri territoriali ancorché interessi anche il settore della ricerca).

SOSTEGNO AGLI INVESTIMENTI ED INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE

Fondo rotativo per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato, Fondo unico di venture capital - Simest S.p.A.¹; Fondo rotativo per le imprese per interventi a favore dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità, Fondo rotativo nazionale per gli interventi nel capitale di rischio delle medie e grandi imprese – Invitalia S.p.A. Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (ex Sviluppo Italia); Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione – Foncooper; Fondo per la concessione di anticipazioni finanziarie per l'acquisizione temporanea di partecipazioni di minoranza nel capitale di rischio di piccole e medie imprese - Mediocredito Centrale S.p.A.

SOSTEGNO ALLE INIZIATIVE DI FORMAZIONE E RIQUALIFICAZIONE

Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al Fondo Sociale Europeo - Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

¹ È prevista l'istituzione di fondi rotativi regionali dalla legge 23 luglio 2009, n. 99, "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia", art. 13.: "[...] "6-bis. Al fine di potenziare l'attività della SIMEST Spa a supporto dell'internazionalizzazione delle imprese, le regioni possono assegnare in gestione alla società stessa propri fondi rotativi con finalità di venture capital, [...]"

SOSTEGNO ALL'INNOVAZIONE ED ALLA RICERCA SCIENTIFICA

Fondo Rotativo per il sostegno alle Imprese e gli investimenti in ricerca (FRI) - Cassa Depositi e Prestiti; Fondo Speciale Ricerca Applicata (FSRA) - Intesa SanPaolo; Fondo di rotazione per l'innovazione della produttività - Centrobanca; Fondo Agevolazioni alla Ricerca (FAR) – Ministero dell'istruzione, università e ricerca.

MISURE PER LA RIDUZIONE DEGLI SQUILIBRI TERRITORIALI

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

SOSTEGNO ALL'AGRICOLTURA ED ALLA PESCA

Fondo per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura, Fondo centrale per il credito peschereccio, Fondo di rotazione per la proprietà diretto coltivatrice, Ministero per le politiche agricole alimentari e forestali.

SOSTEGNO AI PAESI IN VIA DI SVILUPPO

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

SOSTEGNO ALLA RICOSTRUZIONE ED ALLO SVILUPPO DEI BALCANI

Fondo venture capital - Società finanziaria di promozione della cooperazione economica con i Paesi dell'Est Europeo Finest S.p.A.; Fondo per l'attività di microcredito nell'area balcanica - UniCredit.

SOSTEGNO ALL'IMPRENDITORIA CINEMATOGRAFICA

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

SOSTEGNO SOCIALE

Fondo per il credito ai giovani, Fondo per il credito per i nuovi nati (dal 2009); Fondo per la casa; Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura – Consap S.p.A..

TUTELA DELL'AMBIENTE

Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle immissioni dei gas ad effetto serra - Cassa Depositi e Prestiti.

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

2.1. Artigiancassa S.p.A.

2.1.1. Fondo per la concessione di crediti finanziari destinati alla cooperazione economica e monetaria in campo internazionale finalizzata allo sviluppo.

Dall'8 novembre 2004 la gestione dei Fondi di cui agli articoli 6 e 7 della legge n. 49 del 1987, 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. A questi occorre aggiungere anche il sottoconto istituito ai sensi dell'articolo 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 1977², art. 26, n. 38 del 1979³ 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 stipulare la convenzione finanziaria, ad erogare il finanziamento, a curare i rientri e le eventuali ristrutturazioni e gli annullamenti dei debiti⁴.

Nell'esercizio in esame Artigiancassa S.p.A. è stata autorizzata a concedere 13 nuovi crediti di aiuto per circa 413 milioni⁵. Sono state stipulate 4 nuove convenzioni finanziarie con i Governi delle Filippine (1) dell'Iraq (1) del Kenya (1) e del Pakistan (1) per un totale di Euro 199.590.016,00.⁶

La disponibilità del Fondo al 1° gennaio 2011 ammontava a 2.606.229.136,17; le erogazioni sono state pari a 74.547.716,08. Tenuto conto di uscite diverse dalle erogazioni, dei rientri di capitale (103.368.936,87) e di altri rientri, le disponibilità al 31 dicembre 2011 ammontano a 2.639.646.522,9.

² Legge 24 maggio 1977, n. 227.

³ Legge 9 febbraio 1979, n. 38.

⁴ 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.

⁵ Albania, El Salvador, Pakistan, Senegal, Tunisia, Vietnam, Egitto.

⁶ Tutti autorizzati in una annualità precedente. Si segnala, inoltre, che la convenzione finanziaria firmata con il Governo dell'Iraq era già stata sottoscritta a Baghdad il 24/3/2009 ed a Roma il 24/4/2009. Nel corso dell'anno si è provveduto a firmare la nuova convenzione che ha recepito le modifiche al relativo accordo intergovernativo nel frattempo intervenute.

** 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 e n. 49 del 1987, sottoconto per i crediti agevolati ai sensi della legge n. 49, art. 7”. La normativa attuativa, ad oggi in vigore, della suddetta legge è rappresentata dalla Delibera CIPE n. 92/2009 e dalla Delibera del Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo n. 164/2009.

In merito alla concessione dei finanziamenti, è compito della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli affari esteri avviare la valutazione dell’iniziativa, che include, tra l’altro, un’istruttoria svolta dall’Istituto finanziario gestore. In particolare, Artigiancassa S.p.A. provvede ad effettuare in prima istanza la valutazione dell’affidabilità economico-finanziaria dell’impresa richiedente, sia in generale, sia in rapporto all’iniziativa.

La stessa D.G.C.S. – M.A.E. sottopone i risultati della propria valutazione, unitamente a quelli relativi all’istruttoria dell’Istituto bancario gestore, al Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo che esprime il proprio parere in merito.

Successivamente, su proposta del Ministro degli affari esteri, il Ministro dell’economia e delle finanze autorizza l’Istituto finanziario gestore a concedere il finanziamento agevolato.

Quest’ultimo provvede, quindi, a stipulare il contratto di finanziamento, con l’impresa beneficiaria, ad effettuare l’erogazione del credito ed a curare la gestione dei rientri.

Nell’anno 2011, il Comitato direzionale ha espresso parere favorevole alla concessione di un nuovo finanziamento agevolato, cui è seguito il relativo contratto per euro 618.733,00.

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

La disciplina degli interventi pubblici di sostegno alle attività cinematografiche per i film di interesse culturale è stato oggetto nel 2004, ad opera del d.lgs. n. 28⁷, di un’ampia riforma, il cui avvio è stato ritardato da successive modifiche ed integrazioni.

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 gestore⁸.

Il comma 5 del citato articolo 12 prevede l’emanazione di un decreto ministeriale

⁷ Riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche, a norma dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137. Il presente decreto era stato modificato, con l’aggiunta dell’art. 23-bis e del comma 8-bis all’art. 27, rispettivamente dagli artt. 2 e 1, DL 17 agosto 2005, n. 164, non convertito in legge.

⁸ 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.

per l'approvazione della disciplina delle modalità di gestione, decreto che, anche per effetto dei 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, dal 1° luglio 2007 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.. Nella convenzione, sottoscritta il 15 giugno 2007, è stata prevista la costituzione di 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.

La "Finanziaria 2007" ed il successivo d.m. di attuazione 12 aprile 2007, art. 20, hanno consentito alle imprese di produzione di estinguere il debito maturato per precedenti finanziamenti agevolati 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.

Con questa norma si è inteso migliorare la possibilità di recupero delle somme già erogate per le quali non ci sono stati e non si prevedono rientri nel Fondo da parte dei beneficiari. Si richiama l'attenzione sulla necessità di un attento monitoraggio sulla capacità del Fondo di alimentarsi anche attraverso i rientri da parte delle imprese beneficiarie del sostegno pubblico, in relazione agli incassi che l'opera filmica sarà capace di realizzare.

In data 6/12/2011 si è concluso con assegnazione provvisoria al raggruppamento di impresa Artigiancassa – BNL, il bando di gara per la gestione del Fondo destinato alla produzione ed all'esercizio cinematografico per il triennio 2011/2014.

Nel corso del 2011 è proseguita l'attività complementare connessa ai finanziamenti di cui alla legge n. 153 del 1994. Sono tutt'ora in corso le verifiche costi/ricavi previste alla scadenza del quinquennio.

Inoltre, sono state deliberate 102 agevolazioni, di cui 16 per sviluppo sceneggiature, per complessivi 22,4 milioni ed erogate 649 operazioni, per complessivi 39,4 milioni.

Risulta evidente la contrazione sia del numero che dei volumi erogati rispetto al 2010 (302 agevolazioni per complessivi 45 milioni e 1209 operazioni per complessivi 49 milioni).

Analizzando analiticamente le movimentazioni intervenute sul Fondo, si registrano versamenti, dal bilancio dello Stato al Fondo, il quale ha natura "mista" in quanto ai finanziamenti si affianca la concessione di contributi da destinare al settore cinematografico.

L'art. 20 del d.m. 12 aprile 2007 ha concesso alle imprese di produzione la facoltà di estinguere la propria situazione debitoria, consolidatasi al 31 dicembre 2006, nei confronti del Fondo (c.c. "cartolarizzazione"), per finanziamenti ricevuti ai sensi della legge n. 153 del 1994, sulla base di certificazioni rilasciate da idonee società relative ai costi/proventi alla scadenza dei cinque anni dalla data di stipula del contratto. Per quanto attiene ai finanziamenti previsti dal d.lgs. n. 28 del 2004, l'obbligo di accertamento dei costi è previsto, con le medesime modalità, entro 180 giorni dalla data

di uscita in sala del film.

L'Artigiancassa ha comunicato che alla fine dell'anno in esame, su 105 film oggetto di perizia a 180 giorni, è risultato che per 77 film è stato possibile effettuare le verifiche previste dalla legge, mentre le rimanenti sono in corso di lavorazione. In relazione all'obbligo di perizia a cinque anni dalla data di stipula del contratto (Legge 153/1994), su 496 perizie, per 228 sono state definite le suddette verifiche, per 119 sono state sospese dalle Società di certificazione per impossibilità di portare a termine l'incarico per cause addebitabili alla controparte. Di queste, la maggior parte ha ricevuto dal Ministero la formale diffida ad adempiere alla normativa; il 15% delle posizioni risultano in esame/lavorazione, mentre per le rimanenti 15% sono interessate da procedure fallimentari e sono già a sofferenza.

Sul punto si richiama l'attenzione dell'Amministrazione e della Società di gestione sulla necessità della massima attenzione e vigilanza riguardo il rispetto di tutti gli adempimenti previsti dalla normativa di settore.

Al 31 dicembre 2011, le imprese hanno dichiarato di cedere i diritti allo Stato per 112 film dei 601 finanziati ai sensi dell'art. 20 richiamato; per 28 film hanno manifestato la volontà di acquisizione dei diritti di sfruttamento; per 95 posizioni le imprese hanno manifestato la volontà di non avvalersi della procedura di cartolarizzazione, preferendo mantenere la contitolarità dei diritti.

Un drastico aumento è stato riscontrato nel numero delle Società fallite rispetto al 2010: si è passati da n. 95 nel 2010 a n. 161 nel 2011.

Nell'esercizio in esame i rientri sono stati pari a 3,8 milioni; le disponibilità finanziarie finali ammontano a 64 milioni.

2.2. Società finanziaria di promozione della cooperazione economica con i Paesi dell'Est Europeo - Finest⁹

2.2.1. Fondo *Ventur capital* per l'area balcanica.

Il Fondo *Ventur capital* per l'area balcanica è finalizzato al finanziamento di interventi della Finest S.p.A. per favorire la costituzione di imprese in Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Macedonia, Serbia, Montenegro, Kosovo, attraverso l'acquisizione di quote aggiuntive di capitale di rischio (*venture capital*) in società o imprese costituite o da costituire nei suddetti Paesi¹⁰. 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.

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, incrementata¹¹ 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.

In merito alla scarsa operatività del Fondo, la Corte nelle precedenti relazioni aveva espresso osservazioni critiche in sede di relazione al Parlamento sui precedenti esercizi; nel 2010 si era registrata una ripresa di attività, con erogazioni per 1,1 milioni, che hanno subito una diminuzione nell'esercizio in esame, circa 492 mila euro, riconoscendo alla Finest un compenso di 180,5 mila euro.

⁹ Legge 26 marzo 2001, n. 81, art. 5, comma 2, lettera g).

¹⁰ 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".

¹¹ Con decreto del Ministero per le attività produttive del 3 settembre 2004.

Al 31 dicembre 2011 le disponibilità del Fondo ammontano a circa 3,5 milioni.

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

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

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 2011, rispetto al precedente esercizio, si rileva una riduzione delle concessioni del 30 per cento, e una riduzione delle erogazioni del 43 per cento. L'ammontare delle concessioni è risultato, infatti, pari a circa 2,6 milioni (3,8 milioni nel 2010); le erogazioni ammontano, invece, a circa 2,1 milioni (3,8 milioni nel 2010). Le concessioni ai comuni con popolazione inferiori a 5 mila abitanti sono state pari a 1,7 milioni di euro; ai comuni con popolazione tra 5 mila e 50 mila abitanti, pari a 826 mila euro; nessuna concessione ai comuni con popolazione superiore a 50 mila abitanti, e concessioni ad amministrazioni provinciali, per 78 mila euro.

La legge finanziaria 2003¹², 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.

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. In base al disposto all'art. 9 del DL del 9 novembre 2004, n. 306, il termine di utilizzo dei fondi per la Quota A è scaduto il 31 dicembre 2006;
- Quota B - 168 milioni di euro (60 per cento della quota residua) per esigenze progettuali relative ad opere da realizzarsi nelle aree depresse del territorio nazionale¹³;

¹² Legge 27 dicembre 2002, n. 289.

¹³ 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.

- 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 2001¹⁴, 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)¹⁵.

Sulla quota A e C l'importo richiesto rimane contenuto. Le maggiori richieste, concessioni ed erogazioni, come avvenuto negli ultimi anni, si sono concentrate sulle quote B (apprezzata prevalentemente dal Mezzogiorno) e D, cui hanno ricorso Regioni del Centro.

2.3.2. Fondo speciale di rotazione per l'acquisizione di aree ed urbanizzazioni¹⁶. (Regioni-Enti locali) legge n. 179 del 1992, art. 5.

Presso la Sezione autonoma per l'edilizia residenziale della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. 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 1999¹⁷, che hanno 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 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.

Inoltre, nell'esercizio di riferimento, come previsto dagli Accordi di Programma stipulati tra le Regioni ed il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sono stati trasferiti alle Regioni 3,3 milioni, provenienti dai rientri delle rate riferite all'anno 2010.

Complessivamente, la consistenza dei due conti correnti delle Regioni, sui quali si effettuano i trasferimenti, ammonta, rispettivamente, a 1,282 milioni e 226 milioni.

¹⁴ Legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. legge obiettivo).

¹⁵ Circolare 25 febbraio 2003, n. 1250 della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.

¹⁶ Normativa di riferimento: legge n. 179 del 1992, art. 5.

¹⁷ D.lgs. 30 luglio 1999, n. 284.

2.3.3. Fondo per le demolizioni delle opere abusive¹⁸

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 2001¹⁹, 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 rimosse 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.

Nel 2011 la CDDPP ha concesso 108 anticipazioni per un valore di 5,2 milioni, anticipazioni che hanno riguardato per la quasi totalità comuni della regione Campania, in particolare appartenenti alle province di Napoli e Salerno, un comune della regione Calabria e un comune della regione Puglia. Le erogazioni sono state pari a 1,2 milioni, in diminuzione rispetto al 2010 del 10%.

2.3.4. Fondo Rotativo per il sostegno alle Imprese e gli investimenti in ricerca (FRI)

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.

Il DL n. 70 del 2011²⁰ ha destinato una quota fino al 50 per cento delle risorse di cui al comma 354 al finanziamento agevolato delle imprese, attraverso l'intermediazione di enti creditizi con priorità per quelle di dimensioni piccole e medie, anche mediante meccanismi di condivisione del rischio creditizio.

La dotazione iniziale, pari a 6 miliardi, è stata interamente ripartita dalle delibere CIPE n. 76 del 15 luglio 2005, n. 45 del 22 marzo 2006, n. 167 del 22 dicembre 2006, n. 38 del 27 marzo 2008 e n. 101 del 18 novembre 2010.

L'articolo 1 della legge finanziaria 2007 e successive modificazioni, ha ampliato 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 di ulteriori 2 miliardi.

¹⁸ Normativa di riferimento: legge 20 novembre 2003, n. 326, di conversione del DL 30 settembre 2003, n. 269.

¹⁹ 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.

²⁰ DL 13 maggio 2011, n. 70, convertito con modificazione dalla legge 30 dicembre 2004, n. 311.

Accedono al Fondo:

	Disposizione Normativa e/o Strumento	Amministrazione competente	Tipologia di interventi previsti
Ricerca e Sviluppo	1) D lgs. n. 297/1999 Disciplina per il sostegno della ricerca scientifica e tecnologica, per la diffusione delle tecnologie, per la mobilità dei ricercatori	Ministero dell'Università	Sostegno agli investimenti in ricerca per l'incremento della produttività dei settori industriali a maggiore capacità di esportazione o alto contenuto tecnologico e dell'attrazione degli investimenti dall'estero
	2) Legge n. 46/1982 interventi per i settori dell'economia di rilevanza nazionale (FIT)	Ministero dello sviluppo economico	Sostegno agli investimenti per la ricerca industriale e per lo sviluppo pre-competitivo delle imprese, con particolare attenzione verso le PMI
	3) Legge n. 46/82 (FIT NEGOZIALE)	Ministero dello Sviluppo Economico	Sostegno di programmi di prevalente sviluppo sperimentale di rilevanti dimensioni e in grado di accrescere lo sviluppo tecnologico del Paese- FIT Negoziale- disciplinati con decreti ministeriali del 5 febbraio e del 14 dicembre 2009
Altro	4) Legge n. 488/1992 modificata ai sensi dell'art. 8 del D.L. n. 35/05 convertito in legge n. 80/05	Ministero dello sviluppo economico	Sostegno agli investimenti per il potenziamento e lo sviluppo nei settori dell'industria, del turismo, commercio e artigianato
	5) Legge n.46/82 (FIT) 1982 Interventi per i settori dell'economia di rilevanza nazionale	Ministero dello sviluppo economico Dipartimento per le riforme e innovazioni nella P.A.	Sostegno agli investimenti per l'innovazione di processo e di prodotto tramite tecnologie digitali
	6) Infrastrutture strategiche della legge obiettivo	Ministero delle infrastrutture	Realizzazione di progetti di investimenti relativi a infrastrutture strategiche
	7) Contratti di filiera agroalimentare-distretto- programma settore agricolo, operazioni di riordino fondiario	Ministero delle politiche agricole ambientali e forestali	Sostegno agli investimenti per il potenziamento e lo sviluppo delle filiere agricole e agroalimentari
	9) Legge n. 46/82 Interventi per i settori dell'economia di rilevanza nazionale	Ministero dello sviluppo economico Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	Sostegno di investimenti per l'attuazione di un programma di interventi caratterizzati da specifici obiettivi di tutela ambientale

La delibera CIPE del 27 marzo 2008 ha ripartito le risorse (6 milioni) assegnando il 38,6 per cento (2,315 milioni) dello stanziamento 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 per cento (4 milioni) assegnato ad interventi nelle aree sottoutilizzate e la restante quota, 33 per cento (2 milioni), per altri territori.

Nel corso del 2010, con decreto direttoriale del Ministero dello sviluppo economico del 28 maggio 2010, sono stati sospesi i termini per la presentazione delle domande di agevolazione previste dal Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica tramite procedura negoziale.

Il CIPE, con delibera del 18 novembre 2010 ha incrementato di ulteriori 100 milioni di euro la quota riservata alle operazioni di riordino fondiario da parte di ISMEA ed ha destinato circa 800 milioni di euro ai contratti di innovazione tecnologica, di cui al decreto direttoriale sopra citato, nonché i finanziamenti agevolati ai sensi delle leggi n. 488 del 1992 e n. 46 del 1982 e del d.lgs. n. 297 del 1999.

La CDDPP ha continuato inoltre a deliberare i finanziamenti agevolati ad ISMEA nell'ambito delle operazioni di riordino fondiario, completando la quota originariamente

riservata alla stessa ed impegnando quasi il 50% delle nuove risorse assegnate dal CIPE.

Nel settore delle agevolazioni afferenti il FIT-PIA (Pacchetto Integrativo di Agevolazioni) non sono stati stipulati contratti (nel 2010, due contratti per un importo complessivo di circa 5 milioni); nel settore FIT-Poli Tecnologici sono stati stipulati 4 contratti per 11,7 milioni (nel 2010, cinque contratti per un importo complessivo di circa 8 milioni); nel settore FIT-Distretti industriali per tecnologie digitali sono stati stipulati due contratti per un importo di 5,48 milioni (nel 2010, due contratti, per circa 4 milioni); nel settore FIT – Domande a sportello sono stati stipulati 5 contratti per 29,37 milioni (zero contratti nel 2010); nel settore FIT- Aree Tecnologiche Prioritarie 12 contratti, per 18,4 milioni (nel 2010, due contratti per 3,2 milioni); nel settore dei finanziamenti FAR-GPS (Fondo Agevolazioni Ricerca) per il flusso 2011 sono stati stipulati 13 contratti per un importo di 40,1 milioni (52 milioni nell'esercizio 2010); nel settore finanziamenti agevolati FAR - ex art. 10 della legge n. 593 del 2000 non è stato stipulato alcun contratto; nel settore Finanziamenti agevolati FAR – ex art. 12 della legge n. 593 del 2000 sono stati stipulati 2 contratti per 3,1 milioni; nel settore Provvista di scopo a favore di ISMEA, 124 contratti per 171,6 milioni.

Nel corso del 2011 la CDP ha erogato complessivamente 190.307.374,68 di euro a valere sulle risorse del Fondo (in flessione del 15% rispetto ai circa 225 milioni di euro del 2010).

Al 31 dicembre 2011 lo *stock* di concessioni, a valere sul Fondo rotativo, ammonta a circa 1.580 milioni di euro, mentre lo *stock* erogato si è attestato a circa 828 milioni di euro.

2.3.5. Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle immissioni dei gas ad effetto serra

La legge finanziaria 2007 ha istituito presso la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. un Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle immissioni dei gas ad effetto serra, finalizzate all'attuazione del Protocollo di Kyoto.

Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sono state individuate le principali modalità attuative, per la destinazione delle risorse a: impianti di microcogenerazione; impianti di piccola taglia per l'utilizzazione delle fonti rinnovabili per la produzione di elettricità e calore; motori elettrici industriali; efficienza negli usi finali dell'energia nei settori civile e terziario; eliminazione delle emissioni di protossido di azoto dai processi industriali; sviluppo di nuove tecnologie e di nuove fonti di energia a basse emissioni; pratiche di gestione forestale sostenibile.

L'ammontare complessivo del Fondo è di circa 600 milioni di euro, distribuiti in tre annualità di 200 milioni di euro l'una. Ai finanziamenti agevolati, di durata massima di sei anni, viene applicato un tasso di interesse determinato dal Ministro dell'economia e delle finanze dello 0,50 per cento annuo. Beneficiari dei finanziamenti agevolati saranno le persone fisiche, le persone giuridiche private, i condomini, le imprese e i soggetti pubblici.

Alla data del 12 marzo 2012 si sono registrati circa 3.000 accreditamenti. Il primo ciclo di programmazione (200 milioni di euro) ha avuto il suo avvio in data 16 marzo 2012, il termine ultimo di presentazione per le domande di finanziamento agevolato sarà il 14 luglio 2012.

2.4. *Centrobanca*

2.4.1. Fondo di rotazione per l'innovazione della produttività

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 delle 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.

Nel 2011 non sono state effettuate erogazioni. Complessivamente, a fine esercizio la consistenza del Fondo ammonta a soli 129 mila euro.

2.5. *Banca Nazionale del Lavoro*

2.5.1. 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 1985²¹ 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, al 30 giugno 2011 sono stati trasferiti alle regioni circa 184 milioni.

La disponibilità finale al 31 dicembre 2011, di euro 7.253.615,70, non è più utilizzabile per nuove richieste, in seguito alla scadenza del contratto di gestione con la BNL, intervenuta alla data del 26 giugno 2010).

²¹ Legge 27 febbraio 1985, n. 49.

2.6. Invitalia S.p.A. Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa (ex Sviluppo Italia)

2.6.1. Fondo destinato alla concessione di finanziamenti per agevolare lo sviluppo del settore turistico e termale nelle aree depresse del Mezzogiorno²²

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.

Nel triennio 2007-2009 l'operatività del fondo ha subito forti rallentamenti, ma nel corso del biennio 2010-2011 il fondo è stato oggetto di riavvio graduale.

In particolare, nell'esercizio 2011, è stato sottoscritto un nuovo contratto di finanziamento con Italia Turismo S.p.A. per la ex controllata Costa di Simeri S.p.A. per un importo di 0,5 milioni di euro; è stato erogato l'importo di 1,6 milioni di euro a seguito della presentazione dello stato di avanzamento lavori di Italia turismo relativo al contratto del Villaggio Alimini; è stato deliberato un nuovo finanziamento di 14 milioni per la realizzazione del nuovo porto di Salerno, in favore della società Marina d'Arechi S.p.A.

Al 31 dicembre 2011, le disponibilità ammontano a 39 milioni.

2.6.2. Fondo di rotazione per il finanziamento di programmi di promozione imprenditoriale nelle aree depresse²³

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 rotativo improprio” perché in passato ha finanziato interventi a fondo perduto, per i quali mancava la previsione di restituzione delle somme erogate.²⁴

Le risorse sono state trasferite, come “appoggio transitorio”, al conto corrente infruttifero presso la Tesoreria Centrale dello Stato, 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.

²² Legge n. 64 del 1986, art. 6, comma 2, lett. g

²³ Legge 30 giugno 1998, n. 208, art. 1, comma 5.

²⁴ 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”.

2.6.3. Fondo rotativo per le imprese per interventi a favore dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità²⁵

Il d.lgs. n. 185 del 2000 ha previsto misure agevolative, contributi a fondo perduto, in favore della nuova imprenditorialità, condotta da giovani imprenditori, nei settori della produzione dei beni e servizi alle imprese²⁶, dei servizi in specifici comparti²⁷, in agricoltura²⁸; finanzia le cooperative sociali²⁹, attività di lavoro autonomo in forma di ditta individuale, 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 che i contributi alla produzione ed agli investimenti affluissero in appositi Fondi rotativi, è stato istituito il Fondo in esame, disciplinato con d.m. 30 novembre 2004³⁰, che ne ha stabilito i criteri e le modalità di concessione da parte della Società.

Le disponibilità del Fondo sono accreditate dal Ministero dell'economia e delle finanze sul c/c infruttifero presso la Banca d'Italia n. 22048, da dove sono prelevate le somme per le erogazioni in conto mutui agevolati, somme trasferite sui c/c bancari fruttiferi presso la banca tesoriera (c/c n. 10177 per i bonifici relativi all'autoimpiego, e n. 10176 per quelli destinati all'autoimprenditorialità). Gli incassi relativi alle rate dei mutui accesi a valere sul Fondo rotativo sono periodicamente girocontati dal c/c di Tesoreria n. 22043, sul c/c 22048. Le disponibilità complessive del Fondo sono rappresentate dal saldo dei c/c n. 22043, 22048 e dalle giacenze sui due c/c bancari fruttiferi; al 31 dicembre 2011 ammontano 182 milioni di euro, mentre la consistenza finale è pari a circa 1.119 milioni.

Le erogazioni dell'anno sono state pari a 116 milioni, i rientri di capitali a 95,6 milioni.

2.7. Intesa Sanpaolo

2.7.1. Fondo Speciale Ricerca Applicata (FSRA)³¹ (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.

Il Fondo include la gestione residua del Fondo Ricerca Applicata (FRA).

Nel 2011 sono stati erogati 1,5 milioni di euro, mentre sono stati conclusi due progetti di ricerca finanziati dal Fondo per un valore complessivo 2,0 milioni ed un intervento di 1,8 milioni. A fronte degli stessi progetti sono stati erogati crediti agevolati per 1,5 milioni di euro e contributi a fondo perduto per 0,3 milioni, con un tasso medio di copertura complessivo del 90%. Nessun progetto ha usufruito di solo credito.

²⁵ D.lgs. 21 aprile 2000, n. 185 e legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 72.

²⁶ Con particolare riferimento ai settori dell'industria, dell'agricoltura e dei servizi alle imprese.

²⁷ Con riferimento ai seguenti comparti: fruizione dei beni culturali, turismo, manutenzione di opere civili ed industriali, innovazione tecnologica, agricoltura e trasformazione e tutela ambientale.

²⁸ Finanzia i giovani agricoltori che intendano subentrare a parenti entro il secondo grado nella conduzione di iniziative agricole di produzione e/o trasformazione.

²⁹ 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.

³⁰ L'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..

³¹ Legge n. 46 del 1982.

2.8. Simest S.p.A. Società italiana per le imprese all'estero³²

Con d.lgs. n. 143 del 1998³³, 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 Centrale³⁴. L'attività riguarda la 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.

2.8.1. Fondo rotativo per la concessione di contributi agli interessi

La Simest S.p.A., gestisce alcuni interventi di sostegno finanziario alle esportazioni ed alla internazionalizzazione del sistema produttivo italiano che operano attraverso fondi di rotazione.

Dal Fondo istituito dall'art. 3 della legge n. 295 del 1973 sono tratte le risorse per la concessione di contributi sugli interessi a fronte di operazioni di finanziamento di crediti, anche nella forma di locazione finanziaria, relativi a esportazioni di merci, prestazioni di servizi, nonché esecuzione di studi, progettazioni e lavori all'estero (d.lgs. n. 143 del 1998) e di contributi agli interessi agli operatori italiani a fronte di operazioni di finanziamento della loro quota, o di parte di essa, di capitale di rischio nelle società o imprese all'estero partecipate dalla Simest S.p.A. e aventi sede in Paesi non facenti parte dell'Unione Europea (art. 4, della legge n. 100 del 1990, e art. 14 della legge n. 317 del 1991).

Per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato per programmi di penetrazione commerciale, in Paesi diversi da quelli della Comunità Europea, attraverso la partecipazione a gare internazionali ed a studi di prefattibilità e fattibilità ed ai programmi di assistenza tecnica, fino all'entrata in vigore del DL n. 112 del 2008³⁵, erano utilizzate le risorse del Fondo istituito dall'art. 2, del DL n. 251 del 1981³⁶.

Con riferimento a questi ultimi interventi, si osserva che l'art. 6 del DL n. 112 ha abrogato in parte l'art. 2 del DL 252 del 1981, ridefinendo le iniziative ammesse ai benefici di cui trattasi. Tale riforma risponde all'esigenza di rendere gli interventi di sostegno maggiormente flessibili e più rispondenti alle necessità del sistema imprenditoriale e dei mercati internazionali. In tale ambito, peraltro, è espressamente disposto che queste iniziative possano usufruire di agevolazioni finanziarie esclusivamente nei limiti ed alle condizioni previste dai regolamenti comunitari.

³² E' in discussione (Atto Camera n. 1441-ter-B, da Atto Senato n. 1195 trasmesso il 20 maggio 2009) un disegno di legge che prevede l'istituzione di fondi rotativi regionali con finalità di *venture capital*, gestiti da Simest S.p.A., a supporto dell'internazionalizzazione delle imprese.

³³ 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.

³⁴ 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 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.

³⁵ DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

³⁶ DL 28 maggio 1981, n. 251, convertito dalla legge 29 luglio 1981, n. 394.

Dopo la riforma sono ammessi ai benefici la realizzazione di programmi aventi caratteristiche di investimento finalizzati alla diffusione di nuovi prodotti e servizi, o all'acquisizione di nuovi mercati per prodotti e servizi già esistenti; gli studi di prefattibilità e di fattibilità, collegati ad investimenti italiani all'estero ed i programmi di assistenza tecnica ad essi collegati; altri interventi prioritari definiti dal CIPE. Il legislatore, nell'indicare le iniziative finanziabili, ha inteso privilegiare quelle che negli anni hanno riscosso il maggiore interesse rimettendo al CIPE l'individuazione di altre eventuali tipologie di interventi.

La Simest, inoltre, svolge per conto di Finest le attività di istruttorie e di erogazione di contributi a valere sul Fondo di cui all'art. 3, della legge n. 295 del 1973, relative agli investimenti in imprese estere partecipate da Finest in Paesi dell'Europa centrale e orientale.

In base a due convenzioni stipulate tra Simest ed il Ministero del commercio estero (ora Ministero dello sviluppo economico), l'amministrazione dei Fondi è affidata ad un Comitato agevolazioni, istituito presso Simest.

Nel corso del 2011 il Comitato ha mostrato un notevole incremento dell'attività; sono state approvate 600 nuove operazioni (291 nel 2010), di cui 177 per un impegno di spesa pari a 248,2 milioni di euro, riguardanti interventi di concessione di contributi agli interessi a valere sul fondo 295/73; 423 per un impegno di spesa pari a 238,6 milioni di euro, relative alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato a valere sul fondo 394/81.

Il notevole ricorso delle imprese agli interventi rende necessario che siano assicurati sufficienti stanziamenti sul bilancio dello Stato; in tal senso è da segnalare che il Fondo di cui alla legge 295/73 è stato rifinanziato, per assicurare il sostegno delle esportazioni, dall'art. 3, comma 5 del decreto legge 6 dicembre 2011 n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214, per 300 milioni di euro, di cui 150 nel 2012 e 150 nel 2013.

** FONDO PER LA CONCESSIONE DI CONTRIBUTI PER CREDITI ALL'ESPORTAZIONE (D.LGS 143/98, CAPO II, EX LEGGE 227/77).*

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 1998³⁷, 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 Simest³⁸, 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 Finest³⁹.

Il Fondo⁴⁰ ha natura mista, in quanto accompagna la concessione di crediti

³⁷ D.lgs. 31 marzo 1998, n. 143.

³⁸ Legge 24 aprile 1990, n. 100.

³⁹ Legge 9 gennaio 1991, n. 19.

⁴⁰ Alla base delle attività della Simest S.p.A. vi sono accordi internazionali che stabiliscono la parità di condizioni tra gli esportatori dei diversi Paesi OCSE che si avvalgono del sostegno pubblico, per assicurare una concorrenza internazionale basata esclusivamente sulla qualità ed il prezzo. Gli interventi sono regolati da due accordi internazionali: Accordo sui Sussidi e le Misure Compensative dell'OMC (ASCM – Uruguay Round del 1995), Accordo OCSE sui Crediti all'esportazione che beneficiano del sostegno pubblico, recepito nella normativa

all'esportazione alla concessione di contributi. 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 differenziali⁴¹.

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.

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.

L'intervento ha come finalità la parificazione dei livelli di concorrenza tra i Paesi industriali e riguarda tutto ed esclusivamente il comparto dell'*export* di beni di investimento. Non sono, pertanto, previste selezioni di settori produttivi o di aree territoriali.

Il 2009 è stato caratterizzato da una crisi globale dell'economia reale, che ha inciso sul fatturato dei settori industriali che utilizzano i programmi di sostegno al credito all'esportazione. Ciò ha comportato, pur non raggiungendo i 5,9 miliardi del 2008, all'utilizzo delle operazioni di credito agevolato alle esportazioni con il ricorso ai finanziamenti a medio/lungo termine al tasso fisso *Commercial Interest Reference Rate* (CIRR) per un con un valore medio annuo dei volumi accolti di 4,4 miliardi (183 operazioni accolte). Prima della crisi, nel periodo 1999/2007, il valore medio annuo era di 2,9 miliardi.

Le disponibilità del Fondo *ex lege* n. 295 al 1° gennaio 2011 raggiungevano gli 1,8 miliardi, le erogazioni complessive sono state pari a 243,7 milioni, di cui 242,5 milioni per smobilitazione tasso fisso, e 1,1 milioni per operazioni tasso variabile (*ex lege* n. 143 del 1998). I rientri di capitale hanno raggiunto i 149,6 milioni di euro.

* *Fondo di rotazione per la concessione di finanziamento a tasso agevolato ai sensi dell'art. 2, della legge n. 394 del 1981*

Prima dell'entrata in vigore del DL n. 112 del 2008⁴², il Fondo era destinato alla

comunitaria.

⁴¹ 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.

⁴² DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

concessione di finanziamenti a tasso agevolato per interventi in Paesi non appartenenti alla UE⁴³. Il DL n. 112 ha abrogato la legge n.394 del 1981, ad eccezione dell'art. 2, commi 1 e 4 e di altri articoli, non rilevanti ai fini della presente relazione. Sono state soppresse le norme istitutive dei finanziamenti per gare internazionali (art 3, della "304"), per gli studi di fattibilità ed i programmi di assistenza tecnica collegati ad esportazioni (art. 22, comma 5, del d.lgs. "143"), e sono stati previsti nuovi interventi: programmi aventi caratteristiche di investimento riconducibili ai precedenti programmi di penetrazione commerciale e gli studi di fattibilità, prefattibilità ed i programmi di assistenza tecnica collegati ad investimenti, nonché altri interventi prioritari individuati e definiti dal CIPE. Pertanto, nel corso dell'anno di riferimento, le finalità dei finanziamenti hanno subito una modifica e si sono adattate alla nuova disciplina.

In particolare, il comma 2, dell'art. 6 del DL n. 112 prevede l'ammissione ai finanziamenti la realizzazione di programmi di investimento finalizzati al lancio ed alla diffusione di nuovi prodotti e servizi ovvero indirizzati all'acquisizione di nuovi mercati per prodotti e servizi già esistenti, attraverso l'apertura di strutture che, in prospettiva, devono assicurare la presenza stabile nei mercati di riferimento.

Possono essere finanziati anche gli studi di prefattibilità e fattibilità collegati ad investimenti italiani all'estero, nonché programmi di assistenza tecnica collegati ai suddetti investimenti; infine sono ammessi ai benefici anche altri interventi individuati dal CIPE.

Il 6 novembre 2009 il CIPE ha deliberato in merito all'attuazione degli interventi di cui al comma 2, dell'art. 6. Solo nel mese di marzo 2010 sono state pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale le relative delibere. Il Comitato Agevolazioni ha assunto, in data 13 aprile 2010, una serie di delibere raccolte in tre circolari operative recanti, rispettivamente, la regolamentazione applicabile ai programmi di inserimento sui mercati esteri, agli studi e all'assistenza tecnica e ai finanziamenti per la patrimonializzazione delle piccole-medio imprese esportatrici.

Il Fondo viene rendicontato con un unico documento, dal quale risultano i dati complessivi afferenti anche ai sottoconti (interventi previsti dall'art. 2 della legge n. 394, dall'art. 3 della legge 304 del 1990 e dall'art. 22, comma 5 del d.lgs. n. 143 del 1998). Al 31 dicembre 2011 le disponibilità presso la Tesoreria Centrale dello Stato ed i conti correnti bancari ammontano a circa 409 milioni (397 in Tesoreria e circa 12 milioni in c/c bancari); i rientri per quote capitale ammontano a 31,7 milioni.

A) Finanziamenti a tasso agevolato a favore di programmi di penetrazione commerciale⁴⁴

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). Il tasso d'interesse del finanziamento (tasso agevolato) è stato

⁴³ I finanziamenti a tasso agevolato venivano 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 alla 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 alla UE (d.lgs. n. 143 del 1998, art. 22, comma 5).

⁴⁴ Articolo 2, legge 394/81, poi legge 133/08, articolo 6, comma 2, lettera a.

ridotto dal 40 per cento del tasso di riferimento nazionale per il credito export, al 15% del tasso di riferimento di cui alla normativa comunitaria, con il limite che tale tasso non può essere inferiore allo 0.50% annuo. Inoltre, il tasso è quello vigente alla data della delibera di concessione del finanziamento da parte del Comitato e non più quello vigente alla data di stipula del contratto.

Con riguardo alla misura del tasso agevolato, nel corso del 2011 questo è stato pari allo 0,50 per cento, essendo state applicate le nuove modalità di calcolo, partendo da un tasso di riferimento medio del 2,81 per cento.

Si noti che il tasso agevolato è stato nettamente inferiore a quello del 2010 ante-riforma (1,008 per cento), nonché a quelli del 2009 (1,23 per cento) e del 2008 (2,06 per cento).

Nel 2011 sono state accolte 103 domande per 91,8 milioni di euro, in crescita, in termini di numero e in diminuzione, per importo, rispetto all'anno precedente (92 per 96,7 milioni di euro)

L'Asia è l'area di preminente interesse, seguita dal Nord America e dall'America Latina.

Rispetto alla ripartizione regionale delle imprese che hanno beneficiato dei finanziamenti, la Lombardia ha dimostrato il maggior interesse, seguita dall' Emilia Romagna e dal Veneto. Nel 2011, il divario tra il Nord Italia e il Centro-Sud si è leggermente accentuato, con una quota del Nord pari al 70,9 per cento ed il Centro che sale al 22,3 per cento (19,5 per cento nel 2010), a discapito del Sud che scende al 6,8 per cento (10 per cento nel 2010).

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 internazionali⁴⁵

Come già osservato, la legge n. 304 del 1990 è stata abrogata dal d.l. n. 112 del 2008 a decorrere dal 25 giugno 2008, data da cui non sono più state ammesse nuove domande.

C) Fondo per la concessione di finanziamenti agevolati per studi di prefattibilità e fattibilità e per i programmi di assistenza tecnica⁴⁶

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 15 per cento del tasso di riferimento di cui alla normativa comunitaria, con il limite dello 0,5 per cento annuo) e copre il 100 per cento delle spese indicate nel preventivo predisposto dalle imprese ed approvato dal Comitato.

Nel 2011 sono state presentate 21 domande per circa 3,6 milioni di euro, di cui 19 per studi di prefattibilità e fattibilità e 2 per programmi di assistenza tecnica, con un leggero aumento rispetto all'anno precedente (19 domande).

Con riguardo alle aree geografiche, nell'anno in esame, l'Europa Centro-Orientale

⁴⁵ Articolo 3, legge 304/90.

⁴⁶ Decreto legislativo n. 143 del 1998, art. 22, comma 5.

e la C.S.I. (Comunità di Stati Indipendenti) sono state le aree più interessate per numero di progetti approvati. Seguono l'America Latina, i Caraibi, l'Asia ed il Mediterraneo e M.O.

2.8.2. Fondo unico di *Venture Capital*

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 2007⁴⁷ ha unificato tutti i preesistenti fondi regionali 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 razionalizzare l'operatività dei diversi fondi anche alla luce dell'intervento dei fondi medesimi verso nuovi Paesi ed aree geografiche. Il 2008 ha rappresentato il definitivo avvio della operatività della gestione. Seppur l'unificazione ha consentito di affrontare il progressivo esaurimento delle disponibilità, ne è stato progressivamente contenuto l'impegno.

Le delibere assunte nel corso del 2011 (33) prevedono un impegno complessivo pari a 22,4 milioni di euro; si assiste quindi ad una diminuzione del numero dei progetti complessivi (43 nel 2010) a fronte di un sostanziale mantenimento, in valore assoluto, dell'importo degli impegni complessivamente deliberati (23,7 milioni nel 2010).

La ripartizione geografica dei progetti accolti evidenzia, nel 2011, una forte concentrazione sui paesi e sulle aree caratterizzate da elevati tassi di crescita dell'economia (in particolare Brasile, India, Cina)

Le disponibilità del Fondo al 31 dicembre 2011 sono pari a circa 51,8 milioni (circa 64 milioni nel 2010), a fronte di disponibilità iniziali di 63,8 milioni (70 milioni nel 2010).

2.9. UNICREDIT S.p.A.

2.9.1. Fondo per l'attività di microcredito nell'area balcanica

In data 16 dicembre 2005 UniCredit S.p.A. ha ricevuto sul conto corrente infruttifero di Tesoreria Centrale le risorse, pari a 6.375.642,68, previste, ai sensi dell'art. 5, comma 3, della legge n. 84 del 2001⁴⁸, per il Fondo di rotazione indirizzato 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 nei primi mesi del 2007. I prestiti, che non superano mai i 100 mila euro, sono destinati a piccoli e piccolissimi imprenditori per il miglioramento delle loro capacità produttive.

In Bulgaria, UniCredit SpA opera in collaborazione con Bulbank, banca bulgara pilota del Fondo, con cui ha sottoscritto un accordo in data 26 gennaio 2007, a seguito del quale l'UniCredit ha trasferito a Bulbank 3,4 milioni di euro. Nel mese di dicembre 2007 sono stati erogati 299 finanziamenti per oltre 2,6 milioni, con un *trend* in crescita che, nel 2008, ha portato all'utilizzo dell'intera dotazione di 3,4 milioni nei primi mesi dell'anno. Nel mese di febbraio 2008 la controllata romena ha avviato le prime erogazioni, che al 31 dicembre hanno raggiunto l'importo di 1,1 milione; sono stati

⁴⁷ Art. 1, comma 932, della legge 296 del 2006, legge finanziaria 2007.

⁴⁸ Legge 21 marzo 2001, n. 84.

utilizzati anche i rientri del Fondo (835 mila euro), raggiungendo al 31 dicembre il valore complessivo di 3,7 milioni. Nel mese di dicembre 2008 è iniziata l'attività di erogazione anche in Bosnia.

Complessivamente, dalla data di operatività del Fondo, sono stati erogati 908 finanziamenti, per un ammontare complessivo di 8.758 milioni di euro.

2.10. Consap S.p.A.

2.10.1. Fondo rotativo per il credito ai giovani

Per la gestione, affidata alla CONSAP S.p.A., Concessionaria di Servizi Assicurativi Pubblici, era stato previsto uno stanziamento di 10 milioni annui per il triennio 2007/2009, utilizzando le risorse del Fondo per le politiche giovanili. I finanziamenti sono destinati a favorire l'accesso al credito di giovani di età compresa tra i 18 ed i 40 anni per la realizzazione di iniziative a carattere nazionale, attraverso il rilascio di garanzie dirette alle banche e agli intermediari finanziari.

La CONSAP ha iniziato ad operare il 1° marzo 2008 e sino alla fine dell'anno, a fronte di 10 milioni di euro relativi allo stanziamento 2007, aveva accantonato per garanzie rilasciate circa 225 mila euro più circa 174 mila euro per spese di gestione e circa 35 mila euro per imposte. Al 31 dicembre 2008, l'avanzo di gestione ammontava a circa 9,4 milioni di euro.

L'Amministrazione, in considerazione del ridotto utilizzo dei finanziamenti, non ha trasferito alla Società di gestione gli stanziamenti del 2008, che sono rimasti allocati al capitolo 848 "Fondo per il credito ai giovani" del bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per evitare il formarsi di una giacenza ingiustificata in rapporto al fabbisogno.

Inoltre, a seguito dei tagli apportati dalla Finanziaria 2009 al Fondo per le politiche giovanili (ridotto da 130 a 79,8 milioni di euro) dal quale, come già detto, sono tratte le risorse per il Fondo di rotazione, lo stanziamento 2009 è stato azzerato.

Il decreto 19 novembre 2010 ha riformulato le finalità e le modalità di implementazione del Fondo, con decorrenza 1 febbraio 2011; da questo momento l'ammissione alla garanzia del Fondo avviene esclusivamente per via telematica.

La dotazione iniziale del Fondo, così come riformulato dal decreto 2010, risulta di complessivi 19 milioni, determinati dal versamento di 10 milioni già contabilmente impegnati dal Dipartimento e di 9 milioni, quale importo non utilizzato dalla abrogata iniziativa.

Nel 2011 sono pervenute 315 richieste di ammissione alla garanzia del Fondo, di cui 310 definite a seguito del completamento dell'istruttoria 5 in corso di definizione; delle 310 richieste istruite, 177 sono state respinte per mancanza di requisiti e 133 sono state accolte (per 68 è decorsa l'efficacia della garanzia a seguito dell'erogazione del finanziamento da parte delle banche). I 68 finanziamenti erogati con la garanzia del Fondo ammontano, in totale, a 708 mila euro.

Il Rendiconto dell'esercizio 2011 evidenzia un avanzo di esercizio di 9,26 milioni di euro, per effetto di entrate per 10,05 milioni ed uscite di 0,79 milioni, che incrementa il patrimonio netto al 31 dicembre a 18,26 milioni.

2.10.2. Fondo per il credito per i nuovi nati

Il DL n. 185 del 2008⁴⁹, all'art. 4, per la realizzazione di iniziative a carattere nazionale volte a favorire l'accesso al credito delle famiglie con un figlio nato o adottato nell'anno di riferimento, ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un fondo rotativo, denominato Fondo di credito per i nuovi nati, con una dotazione di 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010, 2011, finalizzato al rilascio di garanzie dirette, anche fidejussorie, alle banche e agli intermediari finanziari, le risorse sono tratte dal Fondo per le politiche della famiglia. Il Fondo è integrato di ulteriori 10 milioni di euro per l'anno 2009, per la corresponsione di contributi in conto interessi in favore delle famiglie di nuovi nati o bambini adottati nel medesimo anno che siano portatori di malattie rare.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti i criteri e le modalità di organizzazione e di funzionamento del Fondo, di rilascio e di operatività delle garanzie.

La legge di stabilità 12 novembre 2011, n.183, ha previsto la proroga, per gli anni 2012, 2013 e 2014, delle misure relative al Fondo; in attesa della formalizzazione della proroga, la Consap continua a gestire l'attività del Fondo secondo le prescrizioni vigenti, così come comunicato dal Dipartimento per le politiche della famiglia.

Il rendiconto 2011 evidenzia un disavanzo di esercizio pari a 2,74 milioni, per effetto di entrate per 0,31 milioni ed uscite per 3,06 milioni, che riduce il patrimonio netto al 31 dicembre 2011 a 25,15 milioni di euro.

2.10.3. Fondo per la Casa

L'art. 13, comma 3bis, del decreto legge 25 giugno 2008, n.112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 2, comma 39 della legge 23 dicembre 2009 n. 191, ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il "Fondo di accesso al credito per le giovani coppie e i nuclei familiari monogenitoriali con figli minori conviventi" (Fondo per la Casa), con una dotazione complessiva di 50 milioni di euro.

In data 17 dicembre 2010 è stato emanato il decreto regolamentare n. 256, che disciplina l'accesso e le modalità di funzionamento del fondo.

Sono ammissibili alla garanzia del Fondo i mutui ipotecari per l'acquisto dell'abitazione principale fino ad un ammontare massimo di 200 mila euro, erogati a favore di soggetti, con un lavoro prevalentemente precario, di età inferiore a 35 anni, percipienti un reddito certificato isee inferiore a 35 mila euro e che non siano proprietari di altra abitazione.

Il rendiconto 2011 evidenzia un avanzo di esercizio di 49,24 milioni di euro, a seguito di entrate per 50 milioni ed uscite per 0,76 milioni, che costituisce il patrimonio netto al 31 dicembre 2011.

2.10.4. Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura

L'art. 2, comma 6-sexies, della legge n. 10 del 2011 ha disposto l'unificazione, a far data dal 31 marzo 2011, del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso (istituito con legge n. 512 del 22 dicembre 1999) e del Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura (istituito con legge n. 44

⁴⁹ DL 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dall'art. 1, della legge 28 gennaio 2009, n. 2.

del 23 febbraio 1999) nel nuovo Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura.

Il 26 aprile 2011 è stato sottoscritto, tra il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione e Consap, l'atto di concessione transitorio, approvato con D.M. il 3 maggio 2011, per la gestione del nuovo Fondo, che ha previsto la redazione dei rendiconti di chiusura al 30 marzo 2011 di entrambe le gestioni; il 17 giugno il predetto atto di concessione è stato rinnovato fino al 31 dicembre 2011; il primo rendiconto del nuovo Fondo unificato decorrerà quindi dal 31 marzo 2011.

Il rendiconto inerente al periodo 1 gennaio 2011 - 30 marzo 2011 (Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso), ha chiuso con un disavanzo di 3,42 milioni (avanzo di 38,17 milioni nel 2010). Il patrimonio netto risulta pari a 7,1 milioni (10,6 nel 2010).

La dotazione finale al 30 marzo 2011 è pari 33,7 milioni, a fronte di una disponibilità iniziale di 42,4 milioni di euro.

Il rendiconto inerente al periodo 31 marzo 2011 – 31 dicembre 2011 (nuovo Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura) evidenzia un avanzo di esercizio di 64,50 milioni, per effetto di entrate per 135,21 milioni ed uscite per 70,71 milioni, che porta il patrimonio netto al 31 dicembre 2012 a 322 milioni di euro.

Nel corso del 2011, Consap ha stipulato 110 contratti di mutuo e ha accreditato, sui conti correnti bancari speciali intestati alle vittime dell'usura, 8,3 milioni; ha erogato, in favore delle vittime dell'estorsione, la somma di 13,4 milioni di euro e ha disposto 730 disposizioni di pagamento in favore delle vittime della mafia, per la somma complessiva di 46,6 milioni.

Nel corso del 2011 è proseguita l'attività di recupero dei crediti del Fondo relativi ai mutui concessi e revocati alle vittime dell'usura nonché di quelli oggetto dei decreti di revoca delle elargizioni.

2.11. MedioCredito Centrale S.p.A.

2.11.1. Fondo per la concessione di anticipazioni finanziarie per l'acquisizione temporanea di partecipazioni di minoranza nel capitale di rischio di piccole e medie imprese

Con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, del bilancio e della programmazione economica, di concerto con il Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato dell'11 novembre 1998, n. 491, è stato emanato il Regolamento recante condizioni e modalità di concessione di anticipazioni finanziarie per l'acquisizione temporanea di partecipazioni di minoranza nel capitale di rischio di piccole e medie imprese, che abroga e sostituisce il precedente decreto n. 636 del 7 novembre 1996.

A seguito del decentramento amministrativo le risorse previste dall'art. 2, comma 2, del d.l. n. 149 del 1993⁵⁰ sono confluite nei Fondi Unici regionali (disponibilità iniziale del fondo di € 5.474.953,58), ma allo stato nessuna Regione ha avviato l'operatività, e pertanto il Fondo è rimasto inutilizzato.

⁵⁰ DL 20 maggio 1993, n. 149, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 19 luglio 1993, n. 237.

2.11.2. Fondo per la concessione di anticipazioni finanziarie per l'acquisizione temporanea e di partecipazioni di minoranza nel capitale di rischio di imprese

L'intervento del Ministero dello Sviluppo Economico a sostegno del mercato del Capitale di Rischio è stato previsto dalla legge finanziaria per il 2001; tale intervento ha ad oggetto la concessione di anticipazioni finanziarie a banche e intermediari finanziari, preventivamente accreditati presso il Ministero, da utilizzare per l'acquisizione di partecipazioni temporanee e di minoranza nel capitale di: nuove imprese a fronte di programmi pluriennali di sviluppo di processi produttivi, prodotti e servizi nel campo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione; nuove imprese a fronte di programmi pluriennali di sviluppo innovativi e ad elevato impatto tecnologico; PMI localizzate nelle aree indicate nel regolamento 1260/99, a fronte di programmi pluriennali di sviluppo.

L'anticipazione pubblica è concessa in misura pari al 50% del valore di acquisizione della partecipazione e comunque per un importo non superiore ai 2 milioni di euro per ogni operazione.

Nell'esercizio 2011 la disponibilità finale del Fondo al 31 dicembre è stata pari a 74.140.338,41 euro, a fronte di una disponibilità iniziale di 74.112.237,46. Le erogazioni di capitale sono state di 1.114.417,25 euro.

3. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 24 della legge n. 559 del 1993.

3.1. Ministero dell'economia e delle finanze

3.1.1. Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie

Il Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie è stato istituito dall'art. 5 della legge n. 183 del 1987.

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 nazionale c/c n. 23209 e finanziamenti CEE c/c n. 23211).

I complessivi movimenti finanziari posti in essere dal Fondo di rotazione nel corso dell'anno 2011 portano alle seguenti risultanze:

(c/c n. 23209)

Disponibilità al 1 gennaio 2011	Euro	18.745.636.081,27
Entrate dell'anno 2011	+ "	5.773.664.596,46
Uscite dell'anno 2011	- "	3.521.347.251,63
Disponibilità al 31 dicembre 2011	Euro	20.997.953.426,10

(c/c n. 23211)

Disponibilità al 1 gennaio 2011	Euro	1.239.612.240,79
Entrate dell'anno 2011	+ "	4.048.290.721,96
Uscite dell'anno 2011	- "	3.980.973.082,17
Disponibilità al 31 dicembre 2011	Euro	1.306.929.880,58

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 (legge non più operante), dai contributi e sovvenzioni erogati dall'Unione Europea a favore dell'Italia, dalle somme individuate nella legge finanziaria, dalle somme determinate con legge di bilancio e dai recuperi vari e restituzioni.

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 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, le restituzioni e rimborsi delle somme non utilizzate dagli assegnatari e altre voci di bilancio della Comunità. Con riferimento alle diverse tipologie di entrata sopra citate, nel conto 23211 sono stati introitati, nel corso dell'anno 2011, 4,048 miliardi di euro.

Complessivamente, i due conti correnti di tesoreria, nel 2011, hanno incassato 9,82 miliardi; pagato 7,5 miliardi, con un risultato di cassa positivo di 2,31 miliardi. Il fondo di cassa ad inizio esercizio era di 19,98 miliardi; il 31 dicembre 2011 di 22,30 miliardi.

3.2. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

3.2.1. Fondo per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura

L'attività del Fondo, più volte prorogata, da ultimo al 31 dicembre 2008, ai sensi dell'art. 26 comma 2 del decreto legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito nella legge 28 febbraio 2008, n. 31, non è stata ulteriormente protratta e, pertanto, per il Fondo in parola, rimane l'attività residuale di controllo contabile dei rientri delle rate dei prestiti ancora in ammortamento.

In merito a tale scadenza, con circolare ministeriale n. 15620 del 16 ottobre 2009 è stato precisato che ai fini del rilascio dei nulla osta regionali potevano essere prese in considerazione solo le istanze presentate entro e non oltre il 31 dicembre 2008, per le quali le banche dovevano adottare le relative delibere entro il 31 novembre 2009.

Il Ministero dell'economia e delle finanze poteva erogare le anticipazioni come sopra deliberate entro il termine del 31 dicembre 2009.

Nel contempo, con la stessa circolare sono state date disposizioni alle banche per il versamento al capo X capitolo 3585, di tutte le eventuali somme rimaste inutilizzate ed ancora presenti nella loro contabilità.

Infine, in applicazione del comma 2 art. 8 *octies* del D.L. 10 febbraio 2009, n. 5, convertito nella legge 9 aprile 2009 n. 33 concernente "misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi" con circolare ministeriale n. 5187 del 10 marzo 2010, sono stati trasmessi al Ministero dell'economia e delle finanze due ordini di prelevamento per complessivi euro 51,5 milioni.

La predetta norma, infatti, ha previsto il versamento al bilancio dello Stato dell'importo di 51,5 milioni di euro, da prelevarsi, per 10 milioni di euro, dalle residue disponibilità del "Fondo per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura e per 41,5 milioni di euro, pari al 51% delle giacenze presenti alla data del 10 marzo 2009, dai conti infruttiferi intestati agli Istituti di credito operanti con il medesimo Fondo.

Infine, in applicazione del comma 4 bis art. 2 del D.L. 30 dicembre 2009, n.194, convertito in legge 26 febbraio 2010, n.25, ha previsto il versamento al bilancio dello Stato di 40 milioni, per l'anno 2010, quale compensazione degli oneri derivanti dalle agevolazioni riconosciute alla piccola proprietà contadina, di cui alla legge 27 ottobre 1966 n.910 e successive modifiche ed integrazioni. Pertanto, con circolare ministeriale n.565 del 18 gennaio 2011 è stato trasmesso l'ordine di prelevamento di 40 milioni dal c/c n. 23512 aperto presso la Tesoreria Centrale dello Stato, con l'accreditamento della relativa somma al Capo XVII- capitolo 3590 "Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali".

La dotazione dell'ex "Fondo" ha offerto, in particolare negli ultimi anni, una notevole copertura finanziaria a provvedimenti legislativi, che prevedevano l'utilizzo delle disponibilità del Fondo stesso anche per altre finalità.

La consistenza patrimoniale dell'ex "Fondo" è determinata dalla somma del saldo risultante sul c/c n. 23507, di euro 7.196.541,53; del saldo del c/c n. 23512, pari a 2.694.792,38 e del credito residuo relativo ai mutui erogati che i debitori sono contrattualmente obbligati a rimborsare, di euro 1.630.399,71; la consistenza al 31 dicembre 2011 è quindi pari a 11.521.733,62 euro, diminuita € 39.890.161,98 rispetto all'esercizio 2010 (51.411.895,30).

3.2.2. Fondo centrale per il credito peschereccio

Il Fondo, dapprima costituito presso l'ex Ministero della marina mercantile è stato poi trasferito per competenza al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali con la legge n. 41 del 1982.

Successivamente all'abrogazione di tale legge e all'istituzione del fondo di solidarietà nazionale della pesca e dell'acquacoltura, le attività finalizzate agli aiuti nel settore della pesca possono continuare attraverso gli ordinari strumenti di bilancio.

Pertanto, come evidenziato già dalla relazione annuale 2009, 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 di euro), 2007 (195,5 milioni di euro), 2008 (23,2 mila euro), 2009 (21,9 mila euro), 2010 (59,4 mila euro) e 2011 (46 mila euro).

Nell'anno 2011 la consistenza finale al 31 dicembre è stata pari a 8,9 milioni a fronte di una consistenza iniziale di 7,1 milioni di euro.

3.2.3. Fondo di rotazione per la proprietà diretto-coltivatrice

Il Fondo di rotazione per la proprietà diretto-coltivatrice è stato soppresso dall'art. 110 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

Il Fondo, reso infruttifero dal Ministero dell'economia e delle finanze a decorrere dal 1982, ha funzione residuale, costituito esclusivamente da somme dovute all'Erario dalle banche convenzionate per rate di ammortamento e relativi interessi di mutui già concessi e per somme versate a seguito di estinzioni anticipate di mutui.

Nell'anno 2011, sono stati versati complessivi 507.586,85 euro di cui 482.255,50 per rate di ammortamento e relativi interessi, al netto di compensi, e euro 25.331,35 per rimborsi effettuati dagli Istituti per estinzioni anticipate. Tali somme sono state versate direttamente al capitolo 3347 del capo X (Ministero dell'economia e delle finanze) del bilancio dello Stato.

3.3. Ministero del lavoro e delle politiche sociali

3.3.1. Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al fondo sociale europeo

Il Fondo di rotazione è stato istituito dall'art. 25 della legge n. 845 del 1978 per favorire l'accesso al Fondo Sociale Europeo (FSE) ed al Fondo Regionale Europeo dei progetti di formazione finalizzati a specifiche occasioni di impiego. L'art. 9 del D.L. n. 148 del 1993, 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, ha trasferito, dal 1° gennaio 1996, quota parte delle entrate del "Fondo", che derivano da versamenti da parte dell'INPS, al Fondo di rotazione per le politiche comunitarie 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 dalla UE e/o dalle Regioni.

Nel corso dell'esercizio finanziario 2011, le risorse del Fondo di rotazione sono state principalmente impiegate per rispondere alle necessità imposte dalla situazione di crisi occupazionale in corso, con un particolare riferimento all'occupazione giovanile.

Il bilancio consuntivo evidenzia entrate effettive per 24.780.143,12 ed uscite pari a 128.443.931,33, con un disavanzo di cassa pari ad 103.663.788,21 euro.

Il bilancio registra residui attivi pari ad 14.618.567,36 e una massa di residui passivi pari ad 1.164.295.481,49 sia per la gestione originaria che per quelle confluite nella stessa (ex Fondo mobilità manodopera ed ex Fondo progetti speciali).

I pagamenti effettuati sono pari a 30.699.071,89 in conto competenza e pari a 97.744.859,44 in conto residui.

L'avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2011 risulta essere pari a 90.539.580,54 euro.

3.4. Ministero dello sviluppo economico

3.4.1. Fondo per l'innovazione tecnologica limitatamente agli interventi cofinanziati dalla UE e dalle Regioni - Aree depresse e programmazione negoziata

Gli interventi previsti dalla legge n. 488 del 1992⁵¹ gravano su un fondo rotativo misto, mantenuto in bilancio limitatamente agli interventi cofinanziati dalla UE e dalle Regioni (conto di contabilità speciale 1726 – capitolo 7420, articoli 26, 28 e 29). Nel 2011 non sono stati attivati nuovi bandi e l'attività di gestione ha riguardato solo le iniziative già oggetto di decreti di concessione provvisoria di agevolazioni. Nel settore dell'industria, del turismo e del commercio, le erogazioni hanno interessato 704 imprese.

Il DL n. 81 del 2007⁵², all'art. 8-bis ha previsto una semplificazione delle procedure e la modifica dei criteri e modalità per la concessione delle agevolazioni ai sensi della legge n. 488 del 1992. Peraltro, il decreto che ha ridisciplinato il ruolo degli istituti di credito concessionari ed ha sostituito il decreto di concessione definitiva con l'atto di liquidazione a saldo e conguaglio è stato emanato solo il 3 dicembre 2008, a più di un anno di distanza dalla legge che aveva previsto interventi di semplificazione.

Le entrate complessive dell'esercizio ammontano a circa 707.100.963,25 milioni (209 nel 2010), di cui 691.451.461,45 milioni da cofinanziamento UE (207,7 nel 2010) e 15.649.501,80 da fondi regionali, sulla base delle convenzioni stipulate con l'Amministrazione. Le uscite sono state pari a euro 757.844.920,50 (circa 355,3 milioni nel 2010).

⁵¹ Legge 19 dicembre 1992, n. 488.

⁵² DL 2 luglio 2007, n. 81, convertito con modificazioni dalla legge 2 agosto 2007, n. 127.

3.4.2. Fondo per l'innovazione tecnologica

Il Fondo è stato costituito dall'art. 14 della legge n. 46 del 1982 (contabilità speciale n. 1201 e 3103), per la copertura degli oneri relativi a diversi interventi di sostegno. Trattasi di un fondo misto, che 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 dalla UE caratteristiche di Fondi rotativi.

La legge n. 46 del 1982 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) (contabilità speciale 1201 – capitolo 7420, articolo 18 e 3103 – capitolo 7420).

Dalla relazione inviata dall'Amministrazione risulta che in merito al prestito Alitalia di 300 milioni di euro anticipati ai sensi del decreto legge 23 aprile 2008, n. 80 convertito con legge 23 giugno 2008 n. 111 art. 1, comma 1, con nota prot. n. 0000690 del 2 marzo 2010 è stato richiesto il versamento alla contabilità speciale 1201.

Al 1° gennaio 2011 le disponibilità iniziali della contabilità 1201 ammontavano a circa 863,5 milioni; le entrate nell'anno sono state pari a 281,96 milioni di euro, le uscite a 98,04 milioni, di cui circa 98 milioni di euro di spese in conto capitale e 29 mila euro di spese correnti. Le disponibilità finali sono pari a 1.047.451.453,25 euro.

Nella contabilità speciale 3103 relativa ai Fondi FIT-PIA (Fondo Innovazione Tecnologica – Pacchetto Integrato Agevolazioni) le disponibilità iniziali erano pari a circa 195,8 milioni di euro, le entrate nell'anno sono state nulle, le uscite pari a 69,32 milioni di euro.

Le disponibilità finali sono pari a circa 126,4 milioni di euro.

Complessivamente, il Fondo, con tutte e due le contabilità di cui sopra, al 31 dicembre 2011 ha una disponibilità di 1.238.863.649,75 milioni di euro.

3.5. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

3.5.1. Fondo agevolazioni alla ricerca (FAR)

Con decorrenza gennaio 2000 include la gestione residua del Fondo Speciale Ricerca Applicata.

Nel 2011 l'attività del Fondo Agevolazioni alla Ricerca, istituito dall'art. 5 del d.lgs. 27 luglio 1999 n. 297 e successive modificazioni, è proseguita nel miglioramento/adeguamento delle procedure sia dal punto di vista informatico che gestionale. E' anche continuata la notevole operosità legata al recupero dei crediti accertati, nella maggior parte dei casi, a seguito della revoca dei finanziamenti conseguenti l'avvio di procedure di liquidazione volontaria o giudiziale delle imprese beneficiarie.

La situazione del recupero crediti sta assumendo, anche dal punto di vista gestionale, particolare rilevanza in conseguenza dell'attuale situazione di crisi.

Le procedure avviate, comprese quelle concluse, per il recupero dei crediti

accertati a seguito di provvedimenti di revoca dei finanziamenti evidenziano anch'esse un incremento del 18 per cento rispetto al 15 per cento del 2010.

Le procedure positivamente concluse al 31 dicembre 2011 sono il 11 per cento di quelle avviate, con il recupero dell'90 per cento (89 per cento nel 2010) del relativo importo richiesto (comprensivo di interessi di mora).

Tali procedure sono state gestite direttamente dall'ufficio che anche per il 2011, come testimoniato anche dall'aumento rispetto al 2010 della percentuale di recupero, è riuscito a ricavare il massimo dalle transazioni con i liquidatori.

Nell'anno in esame, le disponibilità di cassa del conto, al netto dei flussi dei fondi comunitari, hanno reso necessario il trasferimento di fondi dal competente capitolo 7308 "Fondo Rotativo Imprese" dello stato di previsione della spesa del Ministero, destinato ad alimentare il fondo stesso, per un importo complessivo di 50.000.070,00.

In totale, nel corso dell'anno, sono stati incassati 757.170.747,25 e sono stati effettuati pagamenti per 906.605.744,49.

Notevole rilevanza hanno assunto le poste relative ai trasferimenti dei fondi comunitari e nazionali afferenti il Programma Operativo Ricerca e Competitività 2007/2013 (PON).

Con riferimento a tale periodo di programmazione è infatti prevista la completa gestione finanziaria sulla contabilità speciale 3001 della quota "Ricerca" afferente tale programma, realizzato insieme al Ministero dello sviluppo economico che gestisce la quota "Competitività" così come previsto nel Programma operativo.

Nel corso dell'anno risultano infatti incassati dall'IGRUE 95.932.258,25 afferenti il FESR ed 95.932.258,25 di cofinanziamento quota nazionale del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie.

Anche quest'anno risulta eseguito, direttamente dalla Banca d'Italia, un pagamento sul conto a seguito di un atto di assegnazione di pignoramento presso terzi, attivato da un soggetto che vantava crediti nei confronti del Ministero.

Tale pagamento è stato inserito nelle partite di giro in attesa del rimborso degli stessi dall'apposito fondo per le spese di lite.

L'ORDINAMENTO CONTABILE

1. PREMESSA

2. LE RIFORME COSTITUZIONALI IN MATERIA DI BILANCIO

3. I PRINCIPALI PROVVEDIMENTI CONTABILI

4. ATTUAZIONE DELLA RIFORMA E LE SUE PROSPETTIVE

1. Premessa

1.1. Le nuove regole di *governance* delle finanze pubbliche europee perseguono non solo il fondamentale obiettivo di uno stretto controllo sui conti pubblici e di una rigorosa disciplina fiscale, ma anche quello di un più incisivo coordinamento delle scelte di politica economica e delle riforme strutturali degli Stati membri.

L'intesa intervenuta si articola in sei interventi principali, nell'ambito di un disegno organico, volto a garantire equilibrio delle finanze pubbliche e crescita sostenibile: il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche nazionali, con un ciclo annuale di procedure e strumenti (c.d. "semestre europeo"), già avviato nel 2011; una più rigorosa applicazione del Patto di stabilità e crescita, con riferimento anche al parametro del rapporto debito/Pil; la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici, con monitoraggio, allerta, correzione e sanzioni; requisiti comuni per i quadri nazionali di bilancio; un meccanismo permanente per la stabilità finanziaria della zona euro; infine, il Patto "*europius*", che impegna ad adottare misure per favorire crescita, occupazione, sostenibilità delle finanze pubbliche, competitività e coordinamento delle politiche fiscali.

Il Consiglio europeo del dicembre 2011 ha sancito, tra 26 Stati su 27, con esclusione della sola Gran Bretagna, un nuovo "patto di bilancio", da definire con un trattato intergovernativo, per rafforzare il coordinamento delle politiche economiche, mediante il recepimento del pareggio di bilancio preferibilmente a livello costituzionale e di sanzioni automatiche in caso di disavanzi eccessivi. Con il successivo Consiglio del 30 gennaio è terminato il negoziato sul nuovo trattato di stabilità, coordinamento e *governance* dell'Unione (cd. *fiscal compact*), senza l'adesione della Repubblica ceca oltre che della Gran Bretagna, trattato sottoscritto agli inizi dello scorso marzo e recepito come accordo intergovernativo, in corso di ratifica, in attesa di una condivisione da parte di tutti gli Stati membri, che consenta una sua riconduzione nell'alveo dei trattati UE.

Il trattato contiene, tra l'altro, norme in materia di coordinamento delle politiche economiche dell'eurozona, finalizzate alla crescita sostenibile, alla competitività e alla coesione sociale; assunzione a livello costituzionale, o equivalente, del principio del pareggio di bilancio, inteso come saldo strutturale delle amministrazioni pubbliche, al netto, quindi, dell'effetto ciclo e delle *una tantum*; riduzione dell'eccedenza del debito pubblico, rispetto al parametro di riferimento del 60 per cento del Pil, nella misura

minima di un ventesimo all'anno; sanzioni per i disavanzi eccessivi; competenza della Corte di giustizia per il mancato adempimento degli obblighi sul pareggio di bilancio.

La componente di solidarietà della nuova *governance* economica è rappresentata dal "Trattato per un Meccanismo europeo di stabilità" (MES), anch'esso in corso di ratifica parlamentare, con l'obiettivo di fornire assistenza finanziaria ai Paesi in difficoltà, come strumento di intervento permanente (*firewall*) sostitutivo sia dell'EFSF (*European Financial Stability Facility*) che dell'EFSM (*European Financial Stabilisation Mechanism*), costituiti nel primo semestre 2010 per far fronte alle tensioni che hanno interessato la zona euro.

1.2. Negli ultimi mesi, è stato definito nel nostro Paese l'inserimento del principio del pareggio di bilancio nell'ambito costituzionale, anche per assicurare un'effettiva svolta nel funzionamento delle nostre istituzioni, attraverso un più sicuro percorso di risanamento dei conti. L'equilibrio "strutturale" tra entrate e spese delle pubbliche amministrazioni dovrebbe operare anche a preventivo e potrebbe richiedere un percorso di correzione a consuntivo, con l'individuazione di procedure e compiti chiari per i diversi soggetti istituzionali coinvolti, mediante la prevista legge "rinforzata", da approvare entro il prossimo febbraio 2013. Nel contempo, è in fase di completamento a livello ordinamentale anche il disegno di attuazione del federalismo fiscale, previsto dalla legge delega n. 42 del 2009, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione¹, con il suo carico di accresciuta *accountability* delle regioni e degli enti locali e con l'affermazione di un nuovo regime di rapporti fra Stato centrale e autonomie.

Il complesso di tali innovazioni richiede un sistema efficiente di verifica e controllo, che potrebbe realizzarsi attraverso l'ampliamento delle attuali facoltà di accesso al giudice costituzionale da parte della Corte dei conti. Il suo ruolo di chiusura del sistema di garanzie per la sana gestione della finanza pubblica può essere valorizzato, tenendo conto anche della conformità del suo assetto istituzionale alle nuove regole comunitarie, che demandano la verifica del principio del pareggio a un organismo affidabile, indipendente e dotato di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio².

Il rapporto con la Corte costituzionale è indispensabile per assicurare l'effettivo equilibrio del bilancio e la sostenibilità dell'indebitamento delle amministrazioni pubbliche. Non ci si può, infatti, limitare a prevedere un sistema di analisi, verifica e

¹ Ad oggi i decreti legislativi emanati in base alla legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sono nove: d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85 "Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42"; d.lgs. 17 settembre 2010, n. 156 "Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale"; d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216 "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province"; d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23 "Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale"; d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario"; d.lgs. 31 maggio 2011, n. 88 "Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42"; d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42"; d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 "Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42"; d.lgs. 18 aprile 2012, n. 61 "Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale".

² Cfr. Direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011 e, ora, art. 5, comma 1, lett. f), della legge costituzionale n. 1 del 2012.

valutazione, senza un momento e una procedura di chiusura davanti alla Corte costituzionale, su iniziativa della magistratura competente, che è la Corte dei conti. Le garanzie magistratuali che la Costituzione e la legge le riconoscono sono, fra l'altro, proprio al servizio della credibilità delle "analisi, valutazioni e previsioni indipendenti" in materia di finanza pubblica che la *task force* europea raccomanda.

2. Le riforme costituzionali in materia di bilancio

2.1. Come emerge dai lavori dell'Assemblea costituente e dagli approfondimenti dottrinari che ne sono seguiti, tenuto conto della giurisprudenza costituzionale, l'obiettivo fondamentale affidato al precedente art. 81, quarto comma, della Costituzione era il tendenziale perseguimento dell'equilibrio del bilancio, come ribadito, con particolare incisività, anche nella recente sentenza n. 70 del 2012 della Corte costituzionale³.

Oltre sessant'anni dopo, tuttavia, si deve constatare che il quadro normativo di riferimento, rimettendo, nella sostanza, alle scelte responsabili di Governo e Parlamento l'equilibrio strutturale delle pubbliche finanze, non è stato in grado di assicurare il perseguimento dell'obiettivo. Considerate anche le implicazioni derivanti dall'ordinamento comunitario e dalle recenti intese in tema di *governance* della finanza pubblica, si è pervenuti ora a mirate modifiche costituzionali, per rendere più stringente il principio dell'equilibrio come fondamento della sana gestione dei conti pubblici.

Le relative problematiche si presentavano numerose e di complessa soluzione. In primo luogo, l'equilibrio avrebbe dovuto riguardare il bilancio di tutte le pubbliche amministrazioni, rilevante ai fini dell'Unione europea, come prefigurato anche nella pronuncia della Corte costituzionale n. 179 del 2007, che interpreta la dizione "bilancio" contenuta nelle disposizioni costituzionali (art. 100, secondo comma, Cost.) riferita all'intera finanza pubblica. Le conseguenti correzioni avrebbero dovuto agire simmetricamente nelle fasi avverse, giustificando un *deficit*, e in quelle favorevoli, esponendo un avanzo. Sul piano pratico, avrebbe potuto registrarsi, nelle fasi avverse, un disavanzo pari all'effetto del ciclo, "ammortizzandolo" in un periodo limitato. Sembrava opportuno rimettere tale scelta alla preliminare valutazione del Governo, al quale la Costituzione riserva l'iniziativa in materia di bilancio.

L'equilibrio andava perseguito, oltre che *ex post*, anche *ex ante*, con riferimento ai preventivi, sulla base della disciplina comunitaria in materia di politiche economiche e fiscali dei Paesi membri, prevedendo azioni obbligate di riassorbimento dei *deficit* di precedenti esercizi. Occorreva, inoltre, conciliare il vincolo dell'equilibrio con possibili emergenze economiche, naturali, di sicurezza nazionale e, in genere, con eventi straordinari ed eccezionali. Infine, andava disciplinata la transizione dalle attuali regole al nuovo sistema più stringente, con riferimento anche all'art. 119, ultimo comma, che concede alle amministrazioni locali la facoltà di registrare *deficit* per spese d'investimento, secondo la cosiddetta regola aurea, peraltro non accolta in sede europea.

2.2. L'accelerazione per un ridisegno della Costituzione economica è stata indotta dalle intese intergovernative maturate negli ultimi anni e culminate nel Trattato sulla stabilità,

³ La sentenza, pubblicata il 21 marzo scorso, nel dichiarare l'illegittimità di una legge regionale per violazione dell'art. 81 della Costituzione nel testo allora vigente, afferma, tra l'altro, che "Nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti."

sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2013, a condizione che dodici contraenti della zona euro abbiano depositato il loro strumento di ratifica o, se precedente, il primo giorno del mese successivo al deposito del dodicesimo strumento di ratifica (art. 14 *fiscal compact*).

Il Trattato prevede l'obbligo degli Stati membri di introdurre, entro un anno dall'entrata in vigore, la "regola del pareggio di bilancio" nei loro ordinamenti giuridici, tramite disposizioni vincolanti, permanenti e "preferibilmente di natura costituzionale"⁴. Pur trattandosi di accordo internazionale situato, almeno per il momento, al di fuori dell'ordinamento dell'Unione europea, le parti hanno dichiarato di applicare e interpretare il *fiscal compact* "conformemente ai trattati su cui si fonda l'Unione europea, atteso che lo stesso Trattato ipotizza la sua incorporazione nel sistema UE (artt. 10 e 16).

Un aspetto importante attiene alla cosiddetta giustiziabilità dell'obbligo di "recepire" la regola del pareggio di bilancio nell'ordinamento interno. Gli Stati hanno convenuto di sottoporre alla giurisdizione della Corte di giustizia la verifica dell'osservanza dell'obbligo. Ai sensi dell'art. 8, n. 1, del Trattato, la Commissione europea è invitata a presentare tempestivamente alle parti contraenti una relazione sulle disposizioni adottate per attuare le regole sul pareggio di bilancio; la Commissione, esaminate eventuali osservazioni, può concludere nella relazione che non ritiene rispettata la norma. In tal caso, una o più parti contraenti possono adire la Corte di giustizia, cui si può ricorrere, comunque, indipendentemente dalla relazione.

Tali disposizioni hanno contribuito alla nostra riforma costituzionale, apprezzabilmente avviata e sostanzialmente conclusa prima della firma del Trattato; tuttavia, esse fanno emergere la complessità dei rapporti tra Corte di giustizia, competente ad accertare e addirittura a sanzionare il mancato – forse anche il non completo o non corretto – recepimento o rispetto della "regola di pareggio" del bilancio in Costituzione, e la Consulta, tenuta a sindacare la violazione dell'obbligo. La portata delle norme, infatti, potrebbe implicare delicate questioni interpretative, atteso che la definizione di "equilibrio" contenuta nel nuovo testo costituzionale non può che essere coordinata con le analoghe definizioni contenute nella normativa comunitaria, recepite nel *fiscal compact*.

2.3. Nel corso della specifica audizione parlamentare⁵ sul disegno di legge governativo e, in genere, sulla problematica dell'introduzione in Costituzione del principio, la Corte dei conti si è soffermata, in particolare, sulle conseguenze derivanti dall'assunzione, a livello costituzionale, del nuovo parametro di riferimento costituito dall'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni.

La Corte ha osservato che la recente riforma di contabilità e finanza pubblica reca già un impianto generale volto a incorporare nel sistema nazionale delle decisioni di bilancio i vincoli economici e finanziari che derivano dall'appartenenza all'Unione europea. L'articolazione del ciclo di bilancio e i principali strumenti di programmazione sono coerenti con le procedure e i criteri stabiliti in sede europea; i profili sostanziali e procedurali della normativa contabile nazionale sono allineati alle procedure europee di

⁴ Un'anticipazione di questa previsione è contenuta nel cosiddetto Patto *Europlus*, che impegna gli Stati a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'Unione, fissate nel patto di stabilità e crescita, attraverso uno strumento giuridico nazionale di natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte, indicando a titolo esemplificativo la fonte costituzionale (conclusioni del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011, allegato I, lett.c).

⁵ Audizione del 26 ottobre 2011 presso le Commissioni congiunte I Affari costituzionali e V Bilancio della Camera dei Deputati.

sorveglianza, anche di coordinamento *ex-ante* delle politiche di bilancio, che hanno condotto prima al cosiddetto “semestre europeo”, poi al “*fiscal compact*”.

In questa direzione, la riforma, nel definire i principi generali di coordinamento della finanza pubblica, ha stabilito che tutte le amministrazioni concorrono al perseguimento degli obiettivi “in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità”. La disciplina di presentazione al Consiglio e alla Commissione europea dei programmi di stabilità e di riforma fa rinvio a termini e modalità previsti dal Codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita; tutti gli atti, i progetti e i documenti comunitari adottati, contestualmente alla loro ricezione, sono trasmessi dal Governo alle Camere ai fini dell'esame e dell'esercizio delle attività di controllo. L'ambito di riferimento delle norme contabili è il complesso delle amministrazioni pubbliche, che sono tenute all'armonizzazione dei sistemi contabili e di bilancio sulla base dei criteri comunitari; al metodo della programmazione almeno triennale delle risorse, delle politiche e degli obiettivi; alla ripartizione degli obiettivi tra i diversi settori; all'indicazione nei documenti programmatici delle previsioni a politiche invariate per i principali aggregati del conto economico della pubblica amministrazione.

Nella medesima prospettiva, sono state introdotte rilevanti disposizioni intese a rafforzare la disciplina fiscale, ai fini della riduzione del *deficit* e del debito, quali la limitazione dell'utilizzo del risparmio pubblico, soltanto se positivo, a copertura delle riduzioni di entrata in sede di legge di stabilità; il divieto di copertura di nuovi o maggiori oneri con le maggiori entrate correnti a legislazione vigente che dovessero verificarsi in corso d'esercizio rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione; la riserva al miglioramento dei saldi dell'eventuale “extra gettito” connesso con un miglioramento del quadro economico. Tali disposizioni, sebbene non configurino direttamente un vincolo all'equilibrio di bilancio, rappresentano criteri di prudenza cui ispirare la politica fiscale, in una prospettiva di medio termine, che possono essere inquadrati nell'ambito dei principi di “equità intergenerazionale” e “sostenibilità delle politiche di bilancio”.

2.4. La legge costituzionale approvata definitivamente dalle Assemblee in doppia lettura, ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione (legge costituzionale n. 1 del 2012, recante “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”), accoglie sostanzialmente il testo unificato delle Commissioni parlamentari, tranne la proposta di modifica dell'art. 100 sulla disciplina dei giudizi di legittimità costituzionale per violazione dell'obbligo di copertura. Essa interviene modificando e integrando direttamente gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione (artt. 1-4), precisando termini e contenuti della legge “rinforzata” (art. 5) e fissando la decorrenza delle innovazioni dal 2014 (art. 6).

Il nuovo articolo 81 introduce il principio dell'equilibrio tra entrate e spese nel bilancio dello Stato, senza ricorso all'indebitamento, nel rispetto dei vincoli derivanti dall'Unione europea, tenendo conto delle fasi del ciclo economico, con garanzia di verifiche, preventive e consuntive, e misure di correzione, riproducendo, nella sostanza, la norma del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché nel *fiscal compact*. In deroga alla regola, il ricorso all'indebitamento, da deliberare a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere, con contestuale definizione del percorso di rientro, è possibile solo in caso di eventi eccezionali o di grave recessione, non affrontabili con le ordinarie decisioni di bilancio; in tali casi, lo Stato contribuisce a

garantire, se necessario, il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e delle funzioni fondamentali degli enti locali. Sono poi ribaditi il principio della copertura finanziaria delle leggi, estendendolo al bilancio annuale; l'approvazione del rendiconto e l'autorizzazione all'esercizio provvisorio. Il nuovo sesto comma prevede, sul piano delle fonti, una legge costituzionale, da identificarsi con l'art. 5 della stessa legge, che definisce i principi e le norme fondamentali volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni; e una legge "rinforzata", che disciplini in modo puntuale le predette materie.

Il principio generale dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito per tutte le amministrazioni pubbliche è sancito nel nuovo primo comma dell'art. 97, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, realizzando una sorta di rinvio dinamico alla disciplina comunitaria.

Le modifiche al secondo e al comma 3 dell'art. 117 intendono riservare la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, ora oggetto di legislazione concorrente, alla competenza esclusiva dello Stato: il legislatore ha inteso così valorizzare il significato autonomo della materia rispetto a quella del "coordinamento", nonostante la giurisprudenza costituzionale avesse inizialmente ravvisato le due espressioni come un'endiadi.

Sulla disciplina dei bilanci degli enti territoriali intervengono le modifiche all'articolo 119, per assicurare il rispetto dell'equilibrio, prevedendo anche in tal caso verifiche, preventive e consuntive, e misure di correzione, elevando a livello costituzionale il concorso all'adempimento dei vincoli economici e finanziari europei. Il ricorso all'indebitamento per finanziare spese d'investimento è subordinato alla contestuale definizione di piani di ammortamento e alla condizione che per il complesso degli enti medesimi ovvero per il complesso degli enti di ciascuna regione sia rispettato l'equilibrio dei bilanci. Viene, infine, precisato che la legge "rinforzata" stabilisce, nel rispetto del principio di coordinamento, le modalità in base alle quali gli enti territoriali assicurano l'equilibrio dei propri bilanci e concorrono, tenendo conto delle fasi del ciclo economico, alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

I contenuti della futura legge rinforzata, da approvare entro febbraio 2013, vengono completati nell'art. 5, prevedendo la disciplina delle verifiche e delle analisi degli scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica; la definizione delle situazioni di recessione, crisi e altri eventi eccezionali che consentono il ricorso all'indebitamento; l'introduzione di regole sulla spesa per la salvaguardia degli equilibri di bilancio e della riduzione del debito; le modalità del concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali degli altri livelli di governo, nelle fasi avverse e in caso di eventi eccezionali; il contenuto della legge di bilancio; le modalità del ricorso all'indebitamento ai sensi del novellato sesto comma dell'art. 119 e del concorso alla sostenibilità del debito pubblico da parte degli altri livelli di governo; l'istituzione presso le Camere di un organismo indipendente con compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione sull'osservanza delle regole di bilancio.

Sul disegno complessivo e sulla problematicità di taluni profili della legge, la Corte dei conti ha espresso il suo parere⁶, ai sensi dell'art. 3 del testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte (regio decreto n.1214 del 1934).

⁶ Parere in ordine al disegno di legge costituzionale A.S. 3047, n. 3/2011/CONS, deliberato dalle Sezioni riunite in sede consultiva della Corte dei conti nell'adunanza del 13 dicembre 2011.

Va evidenziato, tra l'altro, l'abbandono dell'originario terzo comma dell'art. 81, posto a base della configurazione della legge di bilancio come legge formale. La nuova previsione costituzionale prende atto dei contenuti di carattere sostanziale che la legislazione ha attribuito al bilancio, sistematizzati con la riforma contabile, agevolando l'integrazione in un unico disegno di legge dell'attuale bilancio a legislazione vigente e della manovra correttiva, ora affidata alla legge di stabilità. L'esigenza di trasparenza e di leggibilità potrebbe essere assicurata dall'esposizione, nella nuova legge di bilancio, delle due distinte tipologie della legislazione vigente e delle misure di correzione, indicandone i riflessi sui tre saldi di finanza pubblica già individuati nell'attuale disciplina, mentre i dati relativi alle "politiche invariate" potrebbero essere analiticamente esposti nei documenti illustrativi.

Infine, con disposizione sostanzialmente ricognitiva, la legge affida alle Camere il controllo sulla finanza pubblica, con modalità da precisare nei regolamenti parlamentari.

In estrema sintesi, la legge approvata introduce criteri di contabilità economica, notoriamente diversi dallo schema concettuale consolidato che ha caratterizzato la contabilità pubblica in Italia in termini finanziari. Inoltre, va evidenziato che la legge "rinforzata" non potrà essere derogata né da leggi ordinarie, né da decreti legge o legislativi, con la conseguenza di un livello di rigidità che potrebbe porre qualche problema in casi straordinari di necessità e urgenza ovvero con riferimento alla stessa variabilità della materia contabile, in evoluzione anche in sede comunitaria.

2.5. Sul nuovo organismo indipendente da istituire presso le Assemblee legislative conviene soffermarsi, attesa la rilevanza e la delicatezza dei compiti ad esso demandati.

La disposizione recepisce uno degli strumenti, definiti per rafforzare il coordinamento e la sorveglianza dei processi di bilancio negli Stati membri dell'area euro, nel quadro delle misure intese a fronteggiare l'emergenza e la crisi del debito sovrano⁷, che fanno riferimento al requisito di indipendenza funzionale anche nei confronti delle autorità di bilancio, individuabili sia nel Governo che nel Parlamento. Sotto tale profilo, la legge "rinforzata" potrebbe chiarire la portata della collocazione "presso le Camere" disposta dal legislatore costituzionale, nonché il rapporto con la Corte dei conti, che costituisce l'organo di rilevanza costituzionale garante degli equilibri della finanza delle pubbliche amministrazioni, e con lo stesso Parlamento, il quale, ai sensi dell'art. 5, comma 4, della nuova legge costituzionale, esercita "la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni."

Importante si manifesta, poi, il concetto di "valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio", espressamente indicato tra i compiti del nuovo organismo, certamente avente natura non magistratuale. Il suo ambito applicativo andrebbe precisato, evitando interpretazioni di carattere normativo, già riservate dalla Costituzione ad altri organi.

A ben vedere, quindi, le funzioni che dovrebbe esercitare il nuovo "organismo indipendente" e quelle intestate alla Corte dovrebbero ad un tempo risultare differenziate e complementari, con ruoli ontologicamente diversi. In linea con le regole dell'Unione europea, l'attività dell'istituendo organismo dovrebbe avere funzione

⁷ Trattasi del c.d. *six pack*, approvato dal Consiglio europeo il 4 ottobre 2011 e formalizzato con l'adozione degli atti del 16 novembre 2011: Regolamenti (UE) n. 1173/2011; n. 1174/2011; n. 1175/2011; n. 1176/2011; n. 1173/2011; direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011.

strumentale e di servizio a favore del Parlamento, fornendo in tal modo elementi utili alla stessa Corte dei conti nella propria attività di verifica dell'assenza, negli atti normativi, di profili di criticità, da sottoporre al vaglio del giudice costituzionale.

In tale direzione si muove uno specifico ordine del giorno⁸ delle Commissioni senatoriali I e V, accolto dal Governo, che impegna l'esecutivo ad iniziative intese a disciplinare modalità e condizioni per consentire alla Corte dei conti di promuovere il giudizio di legittimità costituzionale per violazione dell'obbligo di copertura, ai sensi del novellato articolo 81.

2.6. Quanto al rispetto del principio del pareggio, come anche di quello relativo alla copertura degli oneri, l'accesso della Corte dei conti alla Corte costituzionale non può che rivelarsi uno dei possibili esiti, probabilmente una *extrema ratio*. Non è un caso che i pronunciamenti della Corte costituzionale sul rispetto del precedente art. 81, anche su ricorso in via incidentale in sede di controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, non siano frequenti, atteso che l'organismo di controllo esterno è chiamato ad operare, nell'esercizio della propria funzione, in occasioni differenti (es. audizioni, e dunque anche prima che la legge venga promulgata) e attraverso "misure" o pronunciamenti di diverso tenore (es. referti, deliberazioni rese in sede di controllo sulla gestione, pareri).

Già oggi la Corte dei conti dà un contributo particolarmente qualificato per il rispetto dell'obbligo di copertura delle leggi, attraverso il controllo preventivo delle variazioni di bilancio, occasione di riscontro per l'eventuale accesso alla Corte costituzionale; inoltre, essa riferisce al Parlamento sulla quantificazione degli oneri e sulla tipologia delle coperture. L'intera attività di controllo e monitoraggio della finanza pubblica confluisce, poi, nel referto al Parlamento sul coordinamento della finanza pubblica, sulla funzionalità del sistema e sull'efficacia degli strumenti di regolazione posti a presidio degli obiettivi fissati. Ancora, essa può sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di giudizio annuale sul rendiconto generale dello Stato.

Sembrerebbe ora opportuno che l'attività esercitata dalla Corte dei conti su richiesta dalle Commissioni parlamentari, attraverso audizioni sui documenti di programmazione e sul disegno di legge di stabilità, sia recepita nella legge rinforzata e sia resa coerente con il nuovo assetto normativo, prevedendo l'obbligo di referto al Parlamento. Altrettanto dicasi dell'apporto della Corte dei conti per le verifiche a consuntivo sull'equilibrio dei bilanci e sul rispetto degli obiettivi in tema di contenimento del debito delle pubbliche amministrazioni: onde consentire maggiore completezza dell'esame parlamentare, potrebbe essere previsto l'obbligo del Governo di fornire, entro tempi prestabiliti, le sue controdeduzioni alle osservazioni formulate dalla Corte medesima.

Il monitoraggio da parte di un organismo indipendente e costituzionalmente garantito, come previsto dalla legge costituzionale in armonia con gli accordi europei, dovrà, quindi, essere svolto con criteri diversi dagli attuali e in tempi anticipati rispetto alla parifica del rendiconto generale dello Stato, anche sulla base di quadri di raccordo tra contabilità finanziaria ed economica per tutti i livelli di governo (*ex ante* ed *ex post*). La disponibilità all'inizio di marzo dei conti delle amministrazioni pubbliche dell'anno precedente e il nuovo calendario conforme alla programmazione europea, con la presentazione del Documento di economia e finanza entro il 10 aprile, necessariamente

⁸ Ordine del giorno n. G5.100 del 15 dicembre 2011.

comportano una valutazione dei risultati conseguiti, delle cause di eventuali scostamenti e difficoltà di funzionamento dei meccanismi predisposti per il coordinamento della finanza pubblica.

3. I principali provvedimenti contabili del 2011

3.1. Il quadro programmatico delineato nel Documento di economia e finanza e nel Programma di stabilità presentati dal Governo nell'aprile 2011, oggetto della raccomandazione della Commissione europea, indicava una riduzione dell'indebitamento netto tale da consentire di raggiungere nel 2014 l'obiettivo di quasi pareggio del bilancio pubblico. Le due manovre correttive dell'estate 2011 (decreto legge n. 98, convertito dalla legge n. 111 del 2011, e decreto legge n. 138, convertito dalla legge n.148 del 2011) puntavano ad anticipare il pareggio del bilancio al 2013, sulla base delle intese europee, nell'ipotesi di quadro macroeconomico immutato rispetto al Documento di economia e finanza, ipotesi che non ha retto al vaglio dei successivi accadimenti, in considerazione sia dell'evoluzione della situazione economica globale, sia degli inevitabili riflessi della stessa manovra correttiva.

Alla necessaria revisione del quadro macroeconomico di riferimento si è provveduto con la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, presentata alle Camere il 22 settembre 2011, in leggero ritardo rispetto al termine previsto dalla riforma (20 settembre) e priva del parere della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica sulle linee guida di ripartizione degli obiettivi con gli altri livelli di governo.

La valutazione della Corte dei conti sulla complessiva manovra di correzione dei conti pubblici per il periodo 2010-2014⁹ poneva in luce, tra l'altro, che gli obiettivi sarebbero stati perseguiti soprattutto attraverso un imponente aumento delle entrate, con un effetto netto intorno ai 75 miliardi, lasciando sostanzialmente invariata l'incidenza del bilancio pubblico sul prodotto interno lordo. Si rilevava, nell'occasione, una non adeguata considerazione delle negative conseguenze sulla crescita di una correzione così sbilanciata, probabilmente “alla base dei ricorrenti segnali di sfiducia dei mercati, più sensibili alle modalità di attuazione del riequilibrio e alle prospettive di sviluppo che al traguardo del mero azzeramento del disavanzo”.

Parte rilevante della complessiva manovra sarebbe stata la revisione del sistema fiscale e assistenziale, delineata nel disegno di legge delega presentato dal Governo (A.C.4566), dalla cui attuazione erano attesi effetti positivi sull'indebitamento netto per 40 miliardi, già incorporati nel quadro di finanza pubblica delineato nella Nota di aggiornamento, da reperire soprattutto con il riordino della spesa sociale e la riduzione delle agevolazioni fiscali.

Sull'argomento e, più in generale, sull'evoluzione del sistema fiscale, la Corte dei conti ha manifestato le sue valutazioni al Parlamento¹⁰, ponendo in luce, da un lato, la problematicità

di una riforma complessiva del prelievo senza adeguata copertura finanziaria, anzi con l'esigenza di destinare al sollievo dei saldi una parte non trascurabile di esso; dall'altro, la sempre maggiore evidenza delle distorsioni che caratterizzano l'attuale sistema di prelievo obbligatorio, che renderebbero non più rinviabile un'idonea

⁹ Audizione della Corte dei conti presso le Commissioni congiunte bilancio di Camera e Senato del 3 novembre 2011.

¹⁰ Audizioni presso la VI Commissione Finanze e Tesoro della Camera dei Deputati dell'11 ottobre 2011 sull'A.C. 4566, recante “Delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale”, e presso l'analoga Commissione del Senato della Repubblica del 16 novembre 2011 nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma fiscale.

riforma¹¹. Di recente, il nuovo Governo ha presentato alle Camere un nuovo disegno di legge delega, recante “Disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita”, dopo la sostituzione, in sede di manovra correttiva di fine 2011, delle entrate riferite alla precedente delega con altre entrate certe.

3.2. La legge di stabilità per il 2012 e per il triennio 2012-2014, approvata in tempi del tutto inconsueti¹², non incide significativamente sui saldi di finanza pubblica, atteso che la correzione necessaria al raggiungimento degli obiettivi concordati in sede europea era sostanzialmente avvenuta con i due decreti legge convertiti più volte richiamati. La sua funzione, pertanto, si limita al consolidamento della correzione, da un lato attraverso la definizione del complessivo quadro normativo, in relazione a scelte ritenute prioritarie che comportano definanziamenti e rifinanziamenti di impatto corrispondente sui saldi, ovvero regolazioni contabili caratterizzate da neutralità finanziaria; dall’altro, mediante l’individuazione e la definizione delle modalità di attuazione delle riduzioni di spesa, per circa 18 miliardi di euro nel triennio, delle amministrazioni

centrali, stabilite con la manovra correttiva e ripartite tra i dicasteri con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 settembre 2011¹³.

Oltre alle variazioni compensative, incentrate sull’utilizzo del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica, la specificazione delle riduzioni di spesa già decise nella manovra estiva evidenzia la difficoltà di individuare interventi efficaci di riduzione della spesa corrente e il conseguente sempre più ampio ridimensionamento delle spese in conto capitale, con un complessivo accentuarsi del fenomeno di dequalificazione già notato in precedenza.

La legge di stabilità conferma l’autocopertura integrale, senza ricorso al margine di risparmio pubblico risultante dal confronto con il bilancio assestato dell’anno precedente, in linea con la riforma contabile, che ne consente l’utilizzo, in caso di risparmio pubblico positivo, solo per la copertura di minori entrate. Vanno, tuttavia,

¹¹ Tra queste distorsioni, erano evidenziate l’elevata pressione fiscale, contestuale all’anomala dimensione dell’evasione; lo squilibrio nella distribuzione del prelievo, che penalizza il lavoro, la famiglia e l’impresa, a vantaggio di consumi e patrimonio; l’elevata progressività dell’imposta sul reddito; la non sempre adeguata evoluzione dell’organizzazione e delle procedure tributarie.

¹² Legge 12 novembre 2011, n. 183.

¹³ Si riporta l’art. 1, comma 1, del decreto legge n. 138, convertito dalla legge n. 148 del 2011: “1. In anticipazione della riforma volta ad introdurre nella Costituzione la regola del pareggio di bilancio, si applicano le disposizioni di cui al presente titolo. Gli importi indicati nella tabella di cui all’allegato C al decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, alla voce “indebitamento”, riga “totale”, per gli anni 2012 e 2013, sono incrementati, rispettivamente, di 6.000 milioni di euro e 2.500 milioni di euro. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze entro il 25 settembre 2011, i predetti importi sono ripartiti tra i Ministeri e sono stabiliti i corrispondenti importi nella voce “saldo netto da finanziare”. L’importo previsto, per l’anno 2012, al primo periodo del presente comma può essere ridotto di un importo fino al 50 per cento delle maggiori entrate previste dall’articolo 7, comma 6, in considerazione dell’effettiva applicazione dell’articolo 7, commi da 1 a 6, del presente decreto.” Si riporta, altresì, l’art. 10, commi 4 e 5, del decreto legge n. 98, convertito dalla legge n. 111 del 2011: “4. I Ministri competenti propongono, in sede di predisposizione del disegno di legge di stabilità per il triennio 2012-2014, gli interventi correttivi necessari per la realizzazione degli obiettivi di cui al comma 2. Il Ministro dell’economia e delle finanze verifica gli effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica derivanti dai suddetti interventi, ai fini del rispetto degli obiettivi di cui al medesimo comma. 5. Qualora, a seguito della verifica, le proposte di cui al comma 4 non risultino adeguate a conseguire gli obiettivi in termini di indebitamento netto assegnati ai sensi del comma 2, il Ministro dell’economia e delle finanze riferisce al Consiglio dei Ministri e, eventualmente, con la medesima legge di stabilità e’ disposta la corrispondente riduzione delle dotazioni finanziarie, iscritte a legislazione vigente nell’ambito delle spese rimodulabili di cui all’articolo 21, comma 5, lettera b), della citata legge n. 196 del 2009, delle missioni di spesa di ciascun Ministero interessato, a valere sulle risorse accantonate di cui al citato comma 3.”

notate alcune rilevanti deroghe o improprie applicazioni della disciplina introdotta con la riforma: a parte la formale collocazione in allegato del saldo netto da finanziare, che costituisce la prima delle decisioni demandate alla legge di stabilità, emerge, in primo luogo, l'inclusione di norme di carattere ordinamentale e organizzatorio, indotte dall'esigenza sia di favorire il conseguimento delle riduzioni di spesa, soprattutto di quelle non rimodulabili, dei Ministeri; sia di sostenere la crescita e lo sviluppo, in attuazione delle misure prospettate alle istituzioni europee per assicurare una finanza pubblica più sostenibile e per creare condizioni strutturali favorevoli.

Si osservano, poi, talune disposizioni di rifinanziamento, che non sembrano avere i presupposti previsti per l'inserimento nella legge di stabilità. Infine, va segnalato l'utilizzo improprio del provvedimento come strumento attuativo di precedenti norme sostanziali, con riferimento alle richiamate riduzioni di spese dei Ministeri¹⁴. Anche sulla base di quanto avvenuto nel 2010, in occasione della prima esperienza di legge di stabilità, sembrerebbe confermato il fenomeno di mutazione della natura di questo strumento normativo, concepito dal legislatore come veicolo per l'attuazione delle manovre correttive, evitando i gravi inconvenienti emersi soprattutto nella fase terminale della precedente legge finanziaria.

Lo straordinario periodo di emergenza economico-finanziaria, nel quale sono maturate le condizioni per l'anticipo delle manovre di rientro e per l'immediata approvazione parlamentare della legge di stabilità entro la prima metà di novembre 2011, può spiegare perché il provvedimento appare in gran parte divergente dal modello disegnato nella riforma e del tutto assimilabile alle leggi *omnibus* che hanno caratterizzato il precedente ordinamento.

3.3. Un importante tassello del disegno complessivo di correzione dei conti pubblici è costituito dall'assestamento del bilancio, che la riforma contabile ha confermato come indispensabile strumento di adeguamento alle effettive esigenze della gestione, soprattutto mediante il riconoscimento di una flessibilità corrispondente a quella disposta per il bilancio di previsione.

Per l'esercizio 2011, il provvedimento di assestamento avrebbe dovuto corrispondere pienamente alle disposizioni della riforma, sia sotto il profilo sostanziale del suo contributo al rigoroso contenimento degli oneri, sia per la puntuale applicazione della relativa disciplina contabile. Mentre il primo aspetto è ampiamente osservato, attraverso una notevole riduzione del saldo netto da finanziare approvato con la legge di bilancio (oltre 9 miliardi), qualche considerazione merita la rispondenza alle prescrizioni normative, soprattutto con riferimento alla richiamata flessibilità.

Come avvenuto in precedenza, sul piano concreto anche nel 2011 il ricorso a questa facoltà da parte delle amministrazioni è stato sostanzialmente nullo, anche per le diffuse difficoltà applicative degli strumenti di programmazione finanziaria. Risulta, peraltro, ancora una volta disapplicata la norma che dispone le stesse modalità previste

¹⁴ Al fine di assicurare l'assoluta trasparenza e congruità delle riduzioni di spesa, sarebbero state necessarie nel disegno di legge informazioni di dettaglio, a livello di macroaggregati e capitoli, idonee a rappresentarne appieno l'effettiva portata, con la specificazione dei criteri adottati nella stima del loro impatto per categorie economiche omogenee, e ogni altro elemento utile a dimostrarne l'effettiva sostenibilità, anche in applicazione dell'art. 17, commi 3 e 4, della riforma.

per il bilancio di previsione per la dimostrazione, in appositi allegati, delle variazioni compensative operate¹⁵.

Si auspica che tali difficoltà possano essere superate in occasione dell'assestamento per l'anno in corso, anche sulla base delle istruzioni emanate di recente¹⁶, che fanno opportunamente riferimento sia a tale disposizione, sia al temporaneo ampliamento della flessibilità alle missioni, disposto con la manovra estiva del 2010.

3.4. Il disegno di legge di bilancio per l'anno 2012 e per il triennio 2012-2014, presentato alle Camere in lieve ritardo, consolida la rigorosa azione di contenimento della spesa, necessaria per il conseguimento degli obiettivi condivisi in sede europea, accogliendo gli effetti finanziari delle leggi nn. 111 e 148 del 2011, recanti l'essenza della manovra correttiva volta al pareggio del bilancio del settore pubblico nel 2013, tranne che per le riduzioni apportate ai Ministeri, ripartite tra i dicasteri di spesa con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, mentre la loro concreta individuazione è stata affidata alla legge di stabilità.

La struttura del bilancio conferma l'articolazione in 34 missioni e 172 programmi, come nel precedente esercizio, mentre la sua natura sostanziale discende sia dalle rimodulazioni di spese previste da leggi vigenti (fattori legislativi), sia dalla quantificazione degli oneri aventi natura obbligatoria per il funzionamento degli enti pubblici, in precedenza determinati nella tabella C della legge finanziaria.

3.4.1. Sulla problematica della più pertinente allocazione degli stanziamenti in bilancio, con riferimento alla riconosciuta esigenza di eliminare i cosiddetti capitoli promiscui, le nuove previsioni manifestano un passo avanti nell'applicazione della disciplina concernente il "manutentore unico", cioè la gestione centralizzata degli oneri per la manutenzione, ordinaria e straordinaria, degli edifici in uso governativo. Tuttavia, la non ancora completa adesione delle amministrazioni a tale impostazione, di recente rafforzata in sede di manovra correttiva con l'accentramento dei predetti oneri, a decorrere dal 2013, nel Ministero dell'economia e delle finanze per le decisioni di spesa dell'Agenzia del demanio, ha indotto all'emanazione di specifiche istruzioni al fine di attivare le necessarie variazioni di bilancio¹⁷.

Si ribadisce ancora una volta, sul piano più generale, l'esigenza che a livello di capitolo-unità gestionale di base, nell'ambito dell'unità decisionale o programma, sia individuata una aggregazione idonea e omogenea che possa rispondere adeguatamente alle analitiche necessità di dettaglio per un controllo efficace, anche in vista dell'esercizio della delega sul completamento della riforma della struttura del bilancio.

3.4.2. L'estensione alle missioni dei margini di flessibilità previsti dalla riforma, disposta per il triennio 2011-2013 dall'art. 2, comma 1, del decreto legge n. 78 del 2010, ha consentito, nel rispetto dell'invarianza degli effetti sui saldi di finanza

¹⁵ Si riporta l'art. 33, comma 3, della legge n. 196 del 2009 aggiornata: "3. Con il disegno di legge di cui al comma 1 possono essere proposte, limitatamente all'esercizio in corso, variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie relative a programmi di una stessa missione con le modalità indicate dall'articolo 23, comma 3."

¹⁶ Circolare Mef-RGS n. 17 del 2012, recante "Assestamento del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012 e revisione del budget economico per l'anno 2012".

¹⁷ Cfr. art. 12 del decreto legge n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011. Le istruzioni operative si rinviengono nella circolare n. 13/2012 del Mef-RGS.

pubblica, una maggiore capacità di riallocazione, avendo le amministrazioni potuto agire, per motivate esigenze, sulle spese rimodulabili, evitando comunque l'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti. Sulla base delle condivisibili indicazioni ministeriali¹⁸, i più ampi margini di flessibilità hanno interessato anche l'anno 2014.

In coerenza con la funzione programmatica di medio periodo, le amministrazioni hanno definito le proposte per ciascuno dei tre esercizi considerati, affiancando alle previsioni di competenza quelle di cassa, stabilendo le priorità degli obiettivi da raggiungere, quantificando le risorse necessarie per il loro raggiungimento, tenendo conto anche della norma interpretativa introdotta con l'articolo 10, comma 15, del decreto-legge n. 98 del 2011, che ha meglio stabilito in via permanente i confini delle spese non rimodulabili e, di conseguenza, di quelle rimodulabili, sulle quali incide la flessibilità¹⁹.

L'applicazione di tale norma ha consentito un notevole ampliamento del circuito delle spese rimodulabili, a tutto vantaggio della potenziale flessibilità del bilancio: esse sono passate da 25,6 a 46,8 miliardi nel 2012, da 31 a 43,9 miliardi nel 2013 e da 24,8 a 37,5 miliardi nel 2014, con un incremento di oltre il 57 per cento nel triennio. L'attuale assetto delle dotazioni di bilancio espone, con la descritta impostazione, spese rimodulabili intorno al 10 per cento, a fronte di oneri non rimodulabili per circa il 90 per cento. Va, comunque, chiarita la problematica derivante dall'avvenuta assimilazione, di fatto, delle spese non rimodulabili alle spese obbligatorie, che continuano a essere specificate nell'elenco di cui all'art. 26, comma 3, della riforma.

Nel quinquennio 2012-2016 opera anche la disposizione della manovra correttiva che amplia ulteriormente la flessibilità gestionale del bilancio²⁰, consentendo, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta dei Ministri interessati, variazioni compensative di spese rimodulabili e non, in deroga alla disciplina contabile.

Pur tenendo conto della temporaneità delle norme e delle cautele previste dal legislatore, non può non rilevarsi come i recenti continui ampliamenti dei confini della flessibilità comportino un simmetrico affievolimento delle prerogative parlamentari

¹⁸ Circolare n. 23 del 2011 del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato.

¹⁹ “Il secondo e terzo periodo dell'articolo 21, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, si interpretano nel senso che nell'ambito degli oneri inderogabili rientrano esclusivamente le spese cosiddette obbligatorie, ossia le spese relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, le spese per interessi passivi, le spese derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle vincolate a particolari meccanismi o parametri, determinati da leggi che regolano la loro evoluzione”.

²⁰ Si riporta il comma 02 dell'art. 1 del decreto legge n. 138, convertito dalla legge n. 148 del 2011: “02. Al solo scopo di consentire alle amministrazioni centrali di pervenire al conseguimento degli obiettivi fissati al comma 01, in deroga alle norme in materia di flessibilità di cui all'articolo 23 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, limitatamente al quinquennio 2012-2016, nel rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica, possono essere rimodulate le dotazioni finanziarie di ciascuno stato di previsione, con riferimento alle spese di cui all'articolo 21, commi 6 e 7, della medesima legge n. 196 del 2009. La misura della variazione deve essere tale da non pregiudicare il conseguimento delle finalità definite dalle relative norme sostanziali e, comunque, non può essere superiore al 20 per cento delle risorse finanziarie complessivamente stanziate qualora siano interessate autorizzazioni di spesa di fattore legislativo, e non superiore al 5 per cento qualora siano interessate le spese di cui all'articolo 21, comma 6, della citata legge n. 196 del 2009. La variazione è disposta con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze su proposta del Ministro competente. Resta precluso l'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti. Gli schemi dei decreti di cui al precedente periodo sono trasmessi al Parlamento per l'espressione del parere delle Commissioni competenti per materia e per i profili di carattere finanziario. I pareri devono essere espressi entro quindici giorni dalla data di trasmissione. Decorso inutilmente il termine senza che le Commissioni abbiano espresso i pareri di rispettiva competenza, i decreti possono essere adottati. E' abrogato il comma 14 dell'articolo 10 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111”.

concernenti le decisioni di bilancio e la competenza in materia di programmazione economico-finanziaria.

3.4.3. La concreta applicazione delle disposizioni sulla flessibilità previsionale continua, tuttavia, a suscitare perplessità, anche con riferimento al bilancio per il corrente anno e per il triennio 2012-2014. Nella relazione al Parlamento sul rendiconto 2010, la Corte aveva posto in luce, oltre al presumibile limitatissimo ricorso a tale flessibilità da parte delle amministrazioni, l'assenza di affidabili informazioni sul fenomeno in sede di previsioni di bilancio per il 2011, comprovata dalla singolare anomalia della mancata compensazione contabile delle variazioni proposte dalle amministrazioni e assentite dal Ministero dell'economia e delle finanze, in forza delle disposizioni sulla flessibilità, quali risultanti dagli allegati agli stati di previsione della spesa, ai sensi dell'art. 23, comma 3, della riforma²¹.

Nel nuovo disegno di legge di bilancio, gli allegati prescritti sono stati pubblicati soltanto per 5 dicasteri su 14 (Sviluppo economico, Lavoro, Ambiente, Politiche agricole, Beni culturali), con riguardo a variazioni compensative per soli 47,3 milioni, pari allo 0,001 per cento della spesa rimodulabile. Quanto agli altri dicasteri, in assenza di elementi informativi nella relazione e nelle note preliminari, è da presumere il mancato utilizzo della flessibilità previsionale.

Nonostante i descritti ampliamenti della flessibilità operati dal legislatore per rendere meno critica la gestione, incisa massicciamente dalle cospicue riduzioni connesse con la politica di contenimento delle spese, viene in tal modo comprovato, anche nel nuovo bilancio, il non significativo uso di tale facoltà da parte dei Ministeri. Occorre rilevare, in proposito, l'esigenza di porre prioritaria attenzione al fenomeno, anche mediante specifica analisi, oltre che in sede di relazione al disegno di legge di bilancio, con un opportuno adeguamento delle Note integrative. Il consolidamento della flessibilità previsionale su livelli del tutto trascurabili finirebbe, infatti, per annullare una delle potenzialità più significative recate dalla riforma contabile.

3.4.4. Particolare attenzione meritano le Note integrative, nelle quali le amministrazioni individuano gli obiettivi concretamente perseguibili sottostanti ai programmi di spesa e i relativi indicatori di risultato. Esse costituiscono lo strumento di collegamento fra la programmazione di bilancio e quella strategica.

Sulla base delle linee guida indicate dalla Ragioneria generale, le Note per il 2012 e il triennio 2012-2014, aggiornate dopo l'approvazione della legge di bilancio, si presentano, nel complesso, con un livello accettabile di elaborazione, comunque migliore dei corrispondenti documenti del precedente esercizio. Restano da sciogliere alcuni nodi legati essenzialmente ai parametri e agli indicatori di risultato, ancora generalmente lontani dal "sistema completo idoneo a misurare le risorse finanziarie e umane utilizzate (*input*), le attività svolte (*realizzazione fisica*), i risultati ottenuti (*output*), e l'impatto (*outcome*) generato dal programma sulla collettività e sull'ambiente", preconizzato per ciascuna amministrazione dalle istruzioni applicative.

Incide su tali fondamentali documenti anche la concreta gestione e rendicontazione dei cosiddetti programmi condivisi tra più centri di responsabilità, a volte di amministrazioni diverse, sulla cui problematica la Corte ha concentrato più

²¹ Cfr. Relazione al Parlamento sul rendiconto 2010, vol. I - Ordinamento contabile, par. 15.

volte le sue osservazioni, auspicando, in attesa di un' opportuna revisione della norma²², l'individuazione di un "coordinatore" di programma. Le linee guida si danno parziale carico della questione, disponendo che: " Nel caso in cui un programma interessi più centri di responsabilità amministrativa, per l'inserimento delle informazioni della Sezione II dovrà essere necessariamente individuato un referente unico per tale programma a livello amministrazione". E' dubbio, tuttavia, che ciò possa bastare: si impone, in realtà, un'approfondita analisi sulle soluzioni organizzative da apprestare sul piano strutturale.

Le nuove previsioni per il triennio 2012-2014 confermano la rilevanza dimensionale dei programmi condivisi tra diversi centri di responsabilità amministrativa, come già osservato nella precedente relazione²³. I programmi condivisi tra vari centri di responsabilità, appartenenti alla medesima amministrazione o ad amministrazioni diverse, riguardano dotazioni per 411,4 miliardi nel 2012, 365,8 miliardi nel 2013 e 376,6 miliardi nel 2014, pari, rispettivamente, al 52,8, 49,8 e 51,3 per cento degli stanziamenti di competenza del bilancio; al netto del rimborso di prestiti, le incidenze si aggirano intorno a un terzo delle spese finali. Si torna, pertanto, a rilevare l'esigenza di adeguati approfondimenti per la revisione, sotto tale profilo, della disciplina vigente, al fine di superare la palese discrasia tra realtà operativa e dettato normativo.

3.4.5. Altra importante novità recata dal disegno di legge di bilancio 2012-2014 è la prima elaborazione in via sperimentale dell'ecobilancio previsionale, su base triennale, dello Stato. L'iniziativa, non espressamente prevista dalla riforma contabile in sede di formazione del bilancio, va apprezzata, poiché completa in fase previsionale e programmatica il circuito che si conclude con l'ecorendiconto disposto dalla norma (art. 36, comma 6, legge n. 196/2009), documento che ha mostrato una prima attuazione anticipata in sede di rendiconto 2010 e, come si vedrà, un notevole affinamento nel rendiconto 2011.

La rilevazione delle spese a finalità ambientale previste per il triennio è impostata in coerenza con criteri e metodologie adottati in sede comunitaria: una vera e propria contabilità satellite definita da Eurostat, che mira a individuare gli stanziamenti di spesa primaria, depurata cioè da interessi, redditi di capitale e rimborso prestiti. Si dovrebbe, in tal modo, pervenire alla corrispondenza delle fasi previsionale e consuntiva, auspicata nella precedente relazione²⁴. Va, comunque, rilevata l'esigenza di una sollecita attivazione dei canali informativi necessari a superare le attuali difficoltà, segnalate anche nella relazione illustrativa, per individuare ulteriori spese ambientali allocate, in massima parte, in trasferimenti a soggetti e organismi esterni all'amministrazione statale, per le quali mancano, al momento, precise informazioni sulla loro destinazione finale.

²² Si fa riferimento al comma 2, art. 21 della legge 196/2009 secondo il quale "la realizzazione di ciascun programma è affidata ad un unico centro di responsabilità amministrativa, corrispondente all'unità organizzativa di primo livello dei Ministeri, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300", nonché al criterio direttivo della delega per il completamento della riforma della struttura del bilancio, di cui al comma 2, lett. b), n. 2, dell'art. 40 della medesima legge, che prevede "2) l'affidamento di ciascun programma di spesa ad un unico centro di responsabilità amministrativa".

²³ Relazione al Parlamento sul rendiconto 2010, vol. I, Ordinamento contabile, par. 17.

²⁴ Si osservava, nell'occasione: "l'esigenza di un sollecito adeguamento a tale metodologia delle elaborazioni effettuate in sede di bilancio di previsione per il 2011 e il triennio 2011-2013, comprensive degli effetti della legge di stabilità, intese a definire coerentemente un ecobilancio a legislazione vigente, cui raffrontare le risultanze dell'esercizio in corso." Ibidem, par. 10.

Al fine di dare concreto contenuto al completamento, in materia, del normale circuito contabile, si conferma la necessità di pervenire sollecitamente all'aggiornamento dell'ecobilancio previsionale, sulla base alla legge di bilancio approvata dalle Camere, comprensiva dei riflessi derivanti dalla legge di stabilità.

3.4.6. Nel decorso anno ha avuto la prima attuazione, in lieve ritardo rispetto ai termini prescritti, la disposizione sull'aggiornamento semestrale delle schede illustrative dei programmi e dei capitoli recanti fondi settoriali delle principali politiche pubbliche (art. 21, comma 11, lett. b ed e, della riforma). In tal modo, le Camere hanno avuto la disponibilità di fondamentali elementi informativi sulla concreta gestione del bilancio.

L'aggiornamento delle schede-programma, contabilmente completo, non sembra del tutto corrispondere alla prescrizione normativa, poiché richiederebbe ulteriori affinamenti sotto il profilo del dettaglio e della motivazione dei provvedimenti di variazione intervenuti, elencati soltanto con riferimento alla tipologia dell'atto amministrativo; quanto ai fondi settoriali, l'aggiornamento potrebbe essere notevolmente migliorato nella significatività utilizzando, per ciascuna variazione, lo spazio dedicato alle note esplicative.

Il puntuale raccordo delle poste finanziarie con il dato normativo costituisce un indispensabile presupposto per la completa trasparenza della gestione e un passaggio cruciale della riforma, che ha convogliato la decisione parlamentare su aggregati più ampi e significativi, a fronte di analisi dettagliate di ciascun singolo elemento gestionale. Occorre, pertanto, proseguire nel processo di approfondimento dei documenti illustrativi indicati, al fine di pervenire alla completa corrispondenza con le esigenze informative prescritte.

3.5. La situazione di straordinario rischio per la stabilità finanziaria, non solo dell'Italia ma dell'intera area euro, ha indotto il nuovo Governo di coesione nazionale ad adottare un'altra manovra correttiva, sul finire del 2011, volta, da un lato, a confermare l'obiettivo del pareggio del conto economico delle amministrazioni pubbliche nel 2013, pur nel peggiorato quadro di riferimento macroeconomico; dall'altro, a dare l'avvio a talune rilevanti riforme strutturali richieste anche dalle intese europee.

La legge n. 214 del 2011, di conversione, con modifiche e integrazioni, del decreto legge n. 201, prendendo atto dei negativi riflessi sulle prospettive economiche indotti dal perdurare della crisi mondiale, reperiva oltre 20 miliardi a sollievo del disavanzo, a decorrere dal 2012, sostituendo nel contempo con entrate certe quelle ipotizzate per il riordino della spesa sociale e delle agevolazioni fiscali, già incorporate nel tendenziale; dal lato della spesa, i minori oneri correnti, derivanti soprattutto dal completamento della riforma delle pensioni, erano destinati ad interventi per favorire la crescita e per opere infrastrutturali. Le significative modifiche del quadro di riferimento macroeconomico e di finanza pubblica venivano comunicate al Parlamento attivando, per la prima volta, la relazione prevista dalla riforma contabile in caso di scostamenti rilevanti dagli andamenti precedentemente previsti, che rendano necessari interventi aggiuntivi per raggiungere gli obiettivi²⁵.

²⁵ Relazione concernente gli effetti di correzione degli obiettivi della manovra finanziaria per il triennio 2012-2014, doc. LVII n. 4 *ter* del Senato della Repubblica, presentata il 7 dicembre 2011 ai sensi dell'art. 10 *bis*, comma 6, della legge n. 196/2009.

La nuova correzione conferma, sostanzialmente, le considerazioni espresse dalla Corte dei conti sull'anomalo aumento del livello d'intermediazione del bilancio pubblico: nel quinquennio 2010-2015, sulla base delle stime aggiornate contenute nel Documento di economia e finanza 2012, le entrate mostrano un incremento di ben 123 miliardi, mentre le spese, nonostante le misure di contenimento, aumentano di 52 miliardi²⁶: in tale situazione, sono da attendersi effetti inflazionistici e depressivi sul ciclo economico superiori a quelli stimati.

Si tratterebbe, comunque, di risultati più favorevoli di quelli ipotizzati, nel medio termine, dalle intese europee, che hanno dato luogo al recepimento in Costituzione dell'equilibrio di bilancio, al netto della componente ciclica: considerando quest'ultima, infatti, il conto consolidato della amministrazioni pubbliche evidenzerebbe, nel prossimo anno, un avanzo intorno allo 0,6 per cento del prodotto interno lordo.

Il Documento di economia e finanza 2012, nel prendere atto dell'ulteriore peggioramento del quadro macroeconomico di riferimento, ha modificato l'obiettivo del pareggio nominale per il 2013 in un lieve indebitamento dello 0,5 per cento, che rientra comunque nel "*close to balance*" delle intese europee e corrisponde all'indicato avanzo strutturale dello 0,6 per cento. Le ultime previsioni della Commissione europea confermano l'obiettivo del pareggio strutturale, senza ricorso a manovre aggiuntive, prevedendo per il 2013 un deficit nominale dell'1,1 per cento, con una contrazione del prodotto 2012 dell'1,4%, e con una ripresa molto lenta nel 2013 dello 0,4 per cento.

Sul piano generale, va posto in rilievo che la concentrazione in provvedimenti d'urgenza delle norme di rilievo finanziario, con l'aggiunta di altre disposizioni in sede di conversione, non consente sempre un esame approfondito dei testi legislativi, spesso in mancanza di relazioni sufficienti e generalmente limitato a una sola Camera, per rispettare i termini costituzionali di conversione, quasi sempre con l'apposizione della questione di fiducia.

Il fenomeno, da tempo sottolineato dalla Corte dei conti anche nelle relazioni sulle leggi di spesa²⁷, ha di recente indotto la Corte costituzionale (sent. n. 22/2012) a dichiarare l'impossibilità di inserire, nella legge di conversione di un decreto-legge, emendamenti estranei alle finalità e all'oggetto del testo originario, in ossequio al principio di interrelazione funzionale tra decreto legge e legge di conversione, desumibile dall'art. 77 della Costituzione; il Presidente della Repubblica ha inviato un conforme messaggio ai Presidenti delle Camere. Va considerata, inoltre, la conseguente attenuazione del controllo parlamentare, sia per il *quantum* e la congruità dei maggiori oneri rispetto alle esigenze da soddisfare, sia per i reali riflessi delle norme assunte come neutre, il che implica necessariamente una più elevata dose di incertezza nella legislazione di spesa e, quindi, nel governo della finanza pubblica.

3.6. Considerazioni specifiche vanno riferite al disegno di legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato per il 2010, anticipatorio, per taluni aspetti, della disciplina della riforma. Il provvedimento, presentato alle Camere dopo la parifica della Corte, è corredato dalle ultime Note preliminari, sostituite sostanzialmente, a decorrere dal 2011, dalla prima sezione delle nuove Note integrative.

²⁶ Nel periodo 2010-2015, a livello di conto economico della amministrazioni pubbliche, le entrate finali passerebbero da 723,9 a 846,8 miliardi, mentre le spese finali dovrebbero evolvere da 795,3 a 847,4 miliardi. Fonte: Documento di economia e finanza 2012, sezione II, approvato dal Consiglio dei Ministri il 18 aprile 2012.

²⁷ Cfr., in particolare, la "Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadriestrate settembre-dicembre 2011", deliberata dalle Sezioni riunite della Corte dei conti il 26/03/2012, par. 1.

La mancata approvazione dell'articolo 1 del disegno di legge, ritenuta preclusiva dell'intero provvedimento, ha indotto il Governo alla presentazione di un nuovo testo riformulato, varato dal Consiglio dei Ministri dopo una pronuncia della Corte dei conti, che ben evidenzia il ruolo di garanzia e di raffreddamento dei conflitti dell'Istituzione superiore di controllo, grazie alla sua connotazione di indipendenza e neutralità costituzionalmente tutelata. La Corte, constatata l'insussistenza di elementi nuovi o diversi, ha dichiarato la corrispondenza delle risultanze trasmesse dal Ministro dell'economia e delle finanze con quelle contenute nel rendiconto oggetto del giudizio di parifica del 28 giugno 2011²⁸.

Trattasi di un caso senza precedenti, che ha interessato un documento fondamentale per il corretto funzionamento delle istituzioni della Repubblica, risolto con procedure di emergenza, a tutela anche di altri provvedimenti in cui si sostanzia il complesso processo di regolazione della finanza pubblica, quali l'assestamento del bilancio 2011 e il bilancio a legislazione vigente per il 2012 e il triennio 2012-2014. L'approvazione del testo riformulato, avvenuta con legge n. 181 del 2011, ha consentito la ripresa del normale *iter* parlamentare delle altre componenti della manovra di correzione dei conti pubblici.

Il rendiconto 2010 si caratterizza anche per la prima esperienza di "ecorendiconto", predisposto in vista della puntuale applicazione della riforma contabile, che, a decorrere dal 2011, dispone uno specifico allegato per l'illustrazione delle risultanze delle spese ambientali, in base a criteri e metodologie conformi alle indicazioni europee, che le individuano nella spesa primaria per la protezione dell'ambiente e l'utilizzo delle risorse naturali a vantaggio della collettività. L'esito della sperimentazione, svolta con i dicasteri interessati e il supporto dell'ISTAT, ha consentito la rendicontazione delle spese ambientali, mentre l'adozione di parametri e indicatori per l'analisi dei risultati è stata programmata per gli esercizi successivi. L'ecorendiconto 2010 mostra una spesa ambientale realizzata, in termini di pagamenti, di oltre 4,6 miliardi, rispetto a una dotazione (residui e competenza) di circa 8,3 miliardi, pari all'1,5 per cento della spesa primaria, in gran parte relativa ai residui di anni precedenti (53,7 per cento). Significativo appare il raffronto con l'ecobilancio di previsione, che quantificava tali spese in soli 2,3 miliardi.

A decorrere dal 2011, in applicazione dell'art. 36, comma 6, della riforma, l'ecorendiconto costituisce, a tutti gli effetti, apposito allegato al rendiconto generale dello Stato, come l'allegato conoscitivo che illustra le risultanze economiche dell'esercizio e la loro riconciliazione con quelle finanziarie, disposto dal comma 5. Quest'ultimo documento consolida il ruolo della contabilità economica, posta in stretta integrazione con la contabilità finanziaria, sia in sede di formazione del bilancio dello Stato, nell'ambito delle decisioni di finanza pubblica, mediante l'allegazione agli stati di previsione del *budget* (art. 21, comma 11, lett. f); sia in sede di rendicontazione e di valutazione dei risultati, in collegamento con il sistema di controllo interno di gestione.

Un'anticipazione del documento era, peraltro, già stata effettuata per il 2010, con il relativo rendiconto economico²⁹, che rileva i costi - distinti in propri, dislocati e oneri finanziari - secondo la triplice prospettiva della natura, in base al piano dei conti; dell'organizzazione, in base ai centri di responsabilità; della destinazione o finalità, in termini di missioni e programmi.

²⁸ Corte dei conti – Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 53/CONTR/11 del 14 ottobre 2011.

²⁹ Cfr. "Rendiconto economico dello Stato per l'anno 2010", Mef-RGS, maggio 2011.

3.7. Vanno ancora segnalate talune ricorrenti problematiche che attengono alla copertura dei nuovi o maggiori oneri recati dalla legislazione di spesa, alla luce delle più stringenti disposizioni della riforma contabile.

Si è già fatto cenno all'esigenza di puntuale verifica dei reali riflessi di norme assunte come finanziariamente neutrali, demandata alla relazione tecnica, che dovrebbe darne ragionevole dimostrazione mediante esauriente e documentata analisi. I non rari casi di assenza o palese insufficienza di tale dimostrazione, rilevati dalla Corte anche in sede di relazioni quadrimestrali del 2011, pongono in luce la persistente difficoltà di dare concreto contenuto a un passaggio cruciale della riforma³⁰.

Trattasi spesso di norme che attribuiscono compiti aggiuntivi a strutture amministrative, con oneri a carico dei normali stanziamenti di bilancio ovvero senza ulteriori oneri per la finanza pubblica. La relazione tecnica dovrebbe indicare l'entità delle risorse già esistenti utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime (art. 17, comma 7, ultima parte, legge n. 196/ 2009), anche attraverso una ricognizione dei margini di operatività degli uffici, in modo da favorire misure organizzative che consentano il pieno svolgimento dei nuovi compiti, senza pregiudizio dell'ordinaria attività istituzionale.

Del tutto dirimente appare, in tal senso, la recentissima sentenza n. 115 del 2012 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità di un'analogia norma di legge regionale per violazione dell'obbligo di copertura disposto dal precedente art. 81, quarto comma, della Costituzione³¹. Uno sforzo aggiuntivo di affinamento richiede, inoltre, la prescritta dimostrazione, nella relazione tecnica, dell'effettiva sostenibilità delle clausole di salvaguardia, con puntuale analisi della ragionevole disponibilità di coperture alternative, costituite da riduzione di spese o di aumento di entrate, per far fronte agli eventuali scostamenti rispetto alle previsioni.

Ancora, va posta in evidenza, anche per il 2011, la pressoché generalizzata mancata allocazione nelle pertinenti missioni e, nel loro ambito, nei programmi di competenza, di incrementi o riduzioni delle dotazioni di bilancio recati da provvedimenti legislativi di iniziativa governativa, in disapplicazione della riforma (art. 17, ultimo comma, legge n. 196/2009). Le difficoltà di attuazione, sicuramente superabili, non possono rendere accettabile la sostanziale inosservanza della disciplina, concepita in funzione di immediata trasparenza del rapporto tra norma e assetto contabile, disciplina che andrebbe estesa, ad avviso della Corte, a tutti i provvedimenti legislativi.

3.8. Sotto il profilo dei documenti informativi, la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza contiene, nell'allegato I, elementi illustrativi relativi alle spese d'investimento, con particolare riferimento a quelle indicate nella tabella E della legge

³⁰ A titolo di esempio, si citano i compiti aggiuntivi attribuiti alla Ragioneria generale dello Stato in materia di potenziamento della *spending review* (decreto legislativo n. 123 del 2011), gravanti sui normali stanziamenti di bilancio, e la concessione della garanzia statale sulle passività delle banche italiane, con copertura a carico del fondo di riserva per le spese obbligatorie (art. 8 decreto legge n. 201, convertito dalla legge n. 214 del 2011).

³¹ La sentenza, pubblicata il 7 maggio 2012, afferma, tra l'altro, che: "La riduzione di precedenti autorizzazioni deve essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto idonea a compensare esattamente gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa. Si tratta di un principio finanziario immanente all'ordinamento, enunciato esplicitamente all'art. 81, quarto comma, Cost., di diretta applicazione secondo la costante interpretazione di questa Corte." e che: "Ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile."

di stabilità, anche per valutare il grado di realizzazione e la capacità di spesa delle amministrazioni in rapporto alle risorse disponibili e per fornire elementi di supporto per la valutazione delle eventuali proposte nel disegno di legge di stabilità.

Solo nove dicasteri³² hanno trasmesso le relazioni di rispettiva competenza, non sempre in maniera coordinata e unitaria, nonostante le istruzioni impartite con apposita circolare. Le relazioni, comunque, non tengono conto degli effetti della manovra correttiva, che ha notevolmente ridotto le dotazioni, rendendo vane aspirazioni e le necessità ipotizzate. Le relazioni sullo stato di attuazione delle leggi pluriennali specificano, altresì, per quelle in scadenza, le ragioni che a suo tempo ne avevano giustificato l'adozione, tenuto conto dei nuovi programmi. Permangono, tuttavia, alcune criticità, dovute sia alla complessità tecnico contabile del fenomeno osservato e alle difficoltà organizzative; sia alla non sempre univoca corrispondenza tra legge di spesa e capitolo di bilancio, che attende ancora un'ideale revisione del nomenclatore degli atti.

In definitiva, i predetti documenti appaiono ancora ben lontani dai modelli prefigurati nei commi 3, 4 e 5 dell'art. 10 *bis* della riforma, limitandosi essi a fornire utili indicazioni sullo stato di attuazione delle leggi pluriennali di spesa in conto capitale e alle criticità esistenti in ordine alla loro completa attuazione. Sono da attendersi miglioramenti in occasione della prossima Nota di aggiornamento, anche in base alle recenti istruzioni emanate dalla Ragioneria generale³³.

4. L'attuazione della riforma e le sue prospettive

4.1. L'impegnativo processo di attuazione della riforma contabile, adeguata alle nuove regole di *governance* europea delle finanze pubbliche, è proseguito a ritmo serrato nel 2011, soprattutto sotto il profilo dell'esercizio delle numerose deleghe disposte dal legislatore.

Tra esse, riveste particolare importanza quella concernente l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, riguardante, da un lato, gli enti territoriali, caratterizzati da autonomia costituzionalmente rilevante, con delega inserita, *ratione materiae*, nella legge n. 42 del 2009, all'uopo modificata dalla riforma; dall'altro, gli altri enti pubblici, con delega di identico contenuto direttamente prevista nella legge contabile.

4.1.1. La prima, particolarmente complessa in relazione alle realtà istituzionali estremamente diversificate e alle numerose problematiche emerse nel comparto³⁴, è stata avviata con il decreto legislativo n. 118 del 2011, a conclusione del prescritto *iter* di acquisizione dell'intesa della Conferenza unificata e dei pareri delle Commissioni parlamentari interessate.

Sono state in seguito proposte, nell'ambito di uno schema di decreto correttivo, modifiche di rilievo, come l'eliminazione della corrispondenza biunivoca tra programma e centro di responsabilità amministrativa, che aveva suscitato perplessità anche da parte della Corte dei conti; l'introduzione del responsabile di programma; l'ampliamento, previa sperimentazione, della flessibilità del bilancio; la previsione di un

³² Trattasi dei dicasteri dello Sviluppo economico, del Lavoro e delle politiche sociali, della Giustizia, dell'Interno, dell'Istruzione, università e ricerca, dell'Ambiente, delle Infrastrutture e trasporti, della Difesa e della Salute.

³³ Circolare n. 14 dell'11 aprile 2012 del MEF-RGS, recante "Leggi pluriennali di spesa. Adempimenti previsti dalla legge n. 196 del 2009, come modificata dalla legge 7 aprile 2011, n. 39".

³⁴ Una sintesi delle difficoltà sulla via dell'armonizzazione nel comparto degli enti territoriali è esposta nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2010, vol. I, cap. V- Ordinamento contabile, par. 19.

rendiconto finanziario improntato a criteri civilistici. Tale schema, tuttavia, non risulta ancora emanato.

Il decreto legislativo in vigore ha posto, comunque, le premesse per un'effettiva armonizzazione nel delicato settore delle autonomie, mediante l'introduzione di sistemi omogenei e di principi contabili generali, demandando a successivi decreti legislativi la definizione dei principi contabili applicati; di un comune piano dei conti integrato, per consentire il consolidamento e il monitoraggio dei dati; di schemi di bilancio uniformi fondati su omogenee classificazioni di entrate e spese per missioni e programmi. I principi e criteri di valutazione civilistici, con adattamenti idonei ad agevolare le operazioni di consolidamento e di conversione nel comune piano dei conti integrato, vengono estesi agli enti sanitari in contabilità economico-patrimoniale.

La nuova impostazione sarà resa operativa, con le medesime procedure, sulla base degli esiti della sperimentazione biennale, attivata, dall'anno in corso, con contenuti e ambiti applicativi individuati con due specifici decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri³⁵. Tale sperimentazione dovrà fornire, tra l'altro, elementi di valutazione sull'idoneità di una configurazione del principio della competenza finanziaria, secondo la quale le obbligazioni attive e passive, giuridicamente perfezionate, sono registrate nelle scritture contabili con imputazione all'esercizio nel quale esse vengono a scadenza, ferma restando la necessità di predisporre, sin dal primo anno, la copertura finanziaria per l'effettuazione della complessiva spesa, nel caso di attività di investimento con impegni di spesa che vengono a scadenza in più esercizi finanziari.

Questa configurazione, accolta direttamente nell'originario schema di decreto legislativo sottoposto al parere delle Commissioni parlamentari, aveva suscitato forti perplessità nella Corte dei conti audita in merito³⁶, sia per il profilo della competenza giuridica, ovviamente incisa per il suo intero importo nel momento in cui si perfeziona l'obbligazione sottostante, sia per la palese incoerenza con la consolidata esperienza dei bilanci dello Stato e degli altri enti pubblici, confermata dalla riforma contabile.

La sperimentazione biennale, ispirata a tale configurazione, dovrebbe fornire, in proposito, elementi circa la fattibilità e la coerenza sistemica del principio della "competenza a scadenza", sulla cui applicazione il decreto interessato richiama la particolare attenzione dei valutatori, che possono richiedere agli enti interessati ulteriori elementi conoscitivi (art. 25, comma 4).

4.1.2. La parallela delega per l'armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci degli altri enti pubblici è stata esercitata con il decreto legislativo n. 91 del 2011, che, oltre a demandare la concreta attuazione dell'operazione a decreti attuativi, da adottare entro il corrente anno, dispone una sperimentazione biennale analoga a quella prevista per gli enti territoriali, per quanto attiene alla nuova ipotizzata configurazione del principio della competenza, legata alla scadenza delle obbligazioni giuridicamente perfezionate.

³⁵ Trattasi dei decreti del 28 dicembre 2011, pubblicati nel supplemento ordinario della Gazzetta ufficiale n. 285 del 31 dicembre 2011, uno recante l'indicazione delle amministrazioni territoriali prescelte, in base ai criteri di rappresentatività geografica e demografica previsti (5 regioni, 12 province e 54 comuni); l'altro concernente criteri e modalità della sperimentazione.

³⁶ Audizione della Corte dei conti presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 21 maggio 2011.

La sperimentazione, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da emanare entro l'anno in corso³⁷, dovrebbe interessare il biennio 2013-2014, terminando un anno dopo la corrispondente sperimentazione degli enti territoriali, con lo slittamento, di fatto, dell'intera operazione di armonizzazione. Lascia, tuttavia, perplessi la motivazione della sperimentazione, contenuta nel decreto legislativo, riferita all'esigenza "di valutare gli effetti derivanti da un avvicinamento tra contabilità finanziaria e contabilità economico-patrimoniale", atteso che l'ipotizzato criterio della competenza "a scadenza" sembrerebbe, in effetti, inteso piuttosto a tentare l'assimilazione alla contabilità finanziaria di cassa.

Se si considera, peraltro, che il complessivo sistema contabile sancito dalla riforma conferma il sistema finanziario "misto", basato sul doppio vincolo della competenza giuridica e della cassa, entrambi come limiti autorizzatori dell'operatore pubblico, l'operazione appare ancora meno sostenibile, attese anche le profonde differenze tra contabilità finanziaria, che riguarda le obbligazioni giuridicamente perfezionate (competenza) e i flussi (cassa), e contabilità economica, fondata sulla rilevazione di costi e ricavi.

Sono tuttora in corso le attività di coordinamento e di approfondimento per la definizione del piano dei conti integrato, di quelli settoriali, delle regole contabili e dei relativi schemi dei bilanci, nell'ambito dell'architettura contabile complessiva, in armonia anche con le esigenze statistiche di finanza pubblica auspiccate in sede europea e internazionale.

4.1.3. Particolare attenzione dovrà, quindi, essere dedicata agli esiti di entrambe le sperimentazioni sotto tale profilo, fondamentale per l'avvio di un'effettiva e razionale armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci pubblici, tenendo ovviamente conto del fatto che, al momento, il bilancio dello Stato, cardine e punto di riferimento del complessivo processo riformatore, appare escluso dalla sperimentazione del criterio della competenza "a scadenza".

Va, infatti, rilevato che né la delega per il riordino della disciplina della gestione e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa (art. 42 legge n. 196 del 2009, come sostituito dalla legge n. 39 del 2011), da attuare entro il 2013, né quella per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato (art. 40 della legge n. 196), da attuare entro il 2012, previe distinte sperimentazioni demandate alla Ragioneria generale dello Stato, indicano tra i principi e criteri direttivi la possibilità di adottare il nuovo ipotizzato criterio della competenza giuridica "a scadenza", confermando, invece, il consolidato tradizionale criterio dell'obbligazione giuridicamente perfezionata che incide per intero nell'esercizio di perfezionamento.

Sul piano generale, in ogni caso, va notata l'incongruenza del nuovo criterio nell'ambito del richiamato sistema di contabilità finanziaria sancito dalla riforma per l'intero settore pubblico, caratterizzato dal doppio vincolo di competenza e di cassa, poiché, in effetti, la sua applicazione implicherebbe l'assimilazione della competenza "a scadenza" con il momento dell'effettiva acquisizione o erogazione di mezzi finanziari, cioè della cassa. In tal modo, il doppio vincolo voluto dal legislatore si trasformerebbe sostanzialmente nell'unico vincolo del bilancio di sola cassa, con le implicazioni e le conseguenze negative indicate anche nella relazione del precedente esercizio³⁸.

³⁷ I termini originari sono stati prorogati dall'art. 19 del decreto legge n. 216 del 2011, convertito dalla legge n. 14 del 2012.

³⁸ Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2010, *ibidem*, par. 22.

Le precedenti considerazioni, per quanto concerne l'eventuale definizione di un criterio della competenza diverso da quello consolidato dalla riforma, inducono a valutare con particolare cautela gli esiti delle avviate sperimentazioni, tanto per gli enti territoriali, quanto per gli altri enti pubblici, trattandosi di un aspetto cruciale che condiziona l'intero processo di armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci.

4.1.4. Attenzione merita anche la definizione dei confini della flessibilità gestionale. L'articolo 16 consente, nel corso della gestione, variazioni compensative degli stanziamenti sia a livello di missioni che di programmi, limitatamente a quelle "conseguenti a provvedimenti di trasferimento del personale all'interno dell'amministrazione" (lett. a); inoltre, sia nel corso della gestione che nella predisposizione del bilancio di previsione, variazioni, da ritenere anche non compensative in quest'ultimo caso, di stanziamenti rimodulabili interni a ciascun programma, ovvero compensazioni tra programmi anche di diverse missioni, escludendo l'utilizzo del conto capitale per finanziare spese correnti (lett. b).

La legge di riforma pone alla flessibilità gestionale del bilancio dello Stato diversi limiti: viene affidata alle amministrazioni la possibilità di variazioni compensative nell'ambito di ciascun programma o tra programmi della stessa missione, da proporre in sede di assestamento del bilancio ovvero con atti amministrativi, limitatamente alla sola componente di spese rimodulabili per adeguamento del fabbisogno, all'interno del programma. Tali variazioni possono coinvolgere anche autorizzazioni legislative inserite tra le spese rimodulabili, rispettando i divieti di trasferimento dal conto capitale alla parte corrente e senza incidere sugli oneri inderogabili, per loro natura non rimodulabili. La flessibilità del bilancio è stata ulteriormente ampliata, in via temporanea limitatamente al triennio 2011-2013, con la recente manovra correttiva dei conti pubblici, estendendola alle missioni, in deroga alla riforma contabile.

Appare evidente la maggiore ampiezza della flessibilità gestionale concessa agli enti territoriali, che si estende in via permanente alle missioni, con riferimento sia alle spese connesse con i trasferimenti interni di personale, sia alle spese rimodulabili. Non sembra conferente, invece, il riferimento alle variazioni in sede di predisposizione del bilancio di previsione, da considerare come semplici proposte da sottoporre all'approvazione dell'organo deliberante.

La Corte auspica, in proposito, adeguati approfondimenti, nella direzione di assicurare un'effettiva armonizzazione anche sotto tale profilo, mediante un concreto e puntuale allineamento della disciplina delegata per gli enti territoriali a quella definita per il bilancio statale.

4.2. Altra importante sperimentazione è legata all'esercizio della delega, entro il 2013, per il riordino della gestione e il potenziamento del bilancio di cassa, nell'ambito del sistema improntato al doppio vincolo autorizzatorio di competenza giuridica e di cassa che caratterizza il nostro bilancio pubblico.

E' noto che, ai sensi dell'originaria impostazione della riforma contabile (art. 42 legge n. 196 del 2009), è stata avviata la sperimentazione biennale, per gli anni 2011 e 2012, propedeutica al passaggio al bilancio di sola cassa, con specifico decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 31 dicembre 2010. Tale impostazione è stata in seguito superata dal legislatore della legge n. 39 del 2011, che ha preferito il semplice potenziamento del bilancio di cassa nell'ambito del confermato sistema del doppio vincolo. Il nuovo ruolo affidato al bilancio di cassa ha riflessi anche sulla disciplina e

sull'operatività della tesoreria dello Stato, che intermedia una quota rilevante dei flussi e, per questo, può rendere meno immediato il legame tra autorizzazioni di bilancio ed effettiva erogazione di risorse al sistema economico.

Accogliendo un'opportuna indicazione parlamentare³⁹, il nuovo decreto ministeriale del 30 dicembre 2011 conferma le amministrazioni prescelte (Infrastrutture e trasporti, Difesa e Interno), con possibilità di estendere l'esperimento ad altri dicasteri; dedica alla sperimentazione gli esercizi 2012 e 2013, riconoscendo il carattere propedeutico all'attività svolta fino al 31 dicembre 2011; istituisce un gruppo di lavoro per razionalizzare l'accertamento delle entrate, indicando la definizione dell'atto presupposto dell'utilizzo del piano finanziario dei pagamenti come elemento di razionalizzazione dell'impegno di spesa; sottolinea l'esigenza di coerenza con le sperimentazioni degli enti territoriali e degli altri enti pubblici; dispone per ciascun anno apposite relazioni al Parlamento da parte del Ministro dell'economia e delle finanze.

E' da presumere che l'esito della sperimentazione, necessariamente da analizzare nel 2014, potrà riflettersi sulla complessiva operazione di definizione dei decreti delegati per il riordino della gestione e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa non prima dell'esercizio predetto, oltre i termini attualmente previsti per l'esercizio della delega.

4.3. Nell'esercizio 2012 doveva essere avviata e, presumibilmente, conclusa anche la sperimentazione per la prevista adozione, nell'ambito della delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato – da esercitarsi entro il corrente anno -, delle "azioni" o "attività" quali componenti dei programmi e unità elementari della gestione, in luogo degli attuali capitoli, sperimentazione strettamente funzionale all'esercizio, entro l'anno in corso, della richiamata delega.

Dell'iniziativa, per la quale la norma non richiede l'emanazione di un decreto ministeriale, il Rapporto sullo stato di attuazione della riforma contabile, allegato al Documento di economia e finanza 2012, non fa alcun cenno, il che fa presumere un rinvio al prossimo anno, con conseguente slittamento della delega interessata.

E' noto che la delega prevede anche un bilancio sperimentale di genere, per la valutazione del diverso impatto della politica di bilancio sulle donne e sugli uomini, in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito. Esperienze in tal senso sono state avviate già da alcuni anni in Australia e successivamente in diversi Paesi (quali Canada, Gran Bretagna, Spagna, Francia, Svezia, Svizzera, Israele, Sudafrica). Risale al 2003 la raccomandazione del Parlamento europeo agli Stati membri per la predisposizione di bilanci di genere.

In Italia, esistono esperienze di tipo sperimentale, sviluppate quasi contemporaneamente alle indicazioni dell'Unione europea da alcuni enti locali e regionali; negli ultimi anni sono state emanate, a livello regionale, specifiche previsioni legislative tese a disciplinare la materia, all'interno delle leggi di bilancio o finanziarie regionali. Tuttavia, nella realtà contabile non esiste ancora una metodologia univoca e standardizzata che consenta una completa comparabilità delle diverse sperimentazioni. Sulla sperimentazione prevista dalla delega si incentrerà, pertanto, la particolare

³⁹ Ordine del giorno n. 9/3921-B/5 adottato dalla Camera dei Deputati nella seduta del 6/4/2011, che impegna il Governo a disciplinare la sperimentazione prevista dal novellato art. 42 della legge n. 196/2009, come sostituito dalla legge n. 39/2011, con modalità analoghe a quelle della sperimentazione già avviata, mediante l'adozione di un nuovo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

attenzione della Corte, per il salto di qualità che potranno produrre le informazioni relative.

Acquisisce decisivo rilievo anche il criterio che dispone regole per la fissazione di limiti alle spese, alla luce della recente assunzione a livello costituzionale, tra i contenuti della prevista legge “rinforzata”, di analogo criterio⁴⁰. L’orientamento è in linea, oltre che con le indicazioni europee nell’ambito delle recenti modifiche al Patto di stabilità e crescita (reg. EU n. 1175/2011), con gli indirizzi dei principali organismi internazionali ai fini di un miglior governo della spesa, soprattutto nei casi di ampio divario tra previsioni e risultati.

Occorre, al riguardo, un’opportuna fase di approfondimento sulle caratteristiche del nostro sistema contabile, nella convinzione che l’innovazione, se ben impostata e raccordata con la programmazione condivisa in sede europea, può favorire una politica fiscale più prudente dal lato della spesa, ancorandone l’evoluzione al quadro della programmazione iniziale, con maggiore certezza sulle risorse disponibili, in cambio del limite agli stanziamenti. A tal fine, potrebbe essere positivamente considerata una fase di sperimentazione, da cui trarre preziosi elementi di valutazione.

4.4. Entro i termini prorogati con la legge di adeguamento della riforma contabile, è stato emanato il decreto legislativo di attuazione della delega per la revisione dei controlli di regolarità amministrativo-contabile e per il potenziamento dell’attività permanente di analisi e valutazione della spesa (*spending review*). Il provvedimento (d.lgs. n. 123 del 2011) ha accolto quasi integralmente le osservazioni e i suggerimenti della Corte dei conti⁴¹, recepiti nei pareri delle Commissioni parlamentari. La circolare applicativa⁴² opportunamente sottolinea, per i controlli amministrativo-contabili, il carattere eminentemente ricognitivo del decreto, che lascia sostanzialmente inalterate le norme che riguardano contenuto, forma e *iter* degli atti controllati, concentrandosi sull’aspetto procedurale, ai fini di una complessiva razionalizzazione del sistema. In tale contesto, importante appare il richiamo alla particolare cura che gli uffici interessati dovranno porre sul presupposto imprescindibile dell’impegno contabile, costituito dall’esistenza dell’obbligazione giuridicamente perfezionata, ai sensi della legge contabile (art. 34, comma 6), ancora una volta ribadito nella recente manovra correttiva.

Quanto alle nuove norme sul potenziamento della *spending review*, rilevante appare il richiamo all’attività di revisione dell’attuale ripartizione delle spese tra rimodulabili e non rimodulabili, affidata dal decreto, tra l’altro, ai nuclei di analisi e valutazione della spesa, le cui proposte dovranno consentire una progressiva limitazione delle spese non rimodulabili ai soli oneri inderogabili legati a diritti soggettivi, ampliando concretamente la flessibilità del bilancio.

⁴⁰ Trattasi del criterio previsto dall’art. 40, comma 2, lett. h), della legge n. 196/2009 e successive modificazioni, che dispone la “h) introduzione di criteri e modalità per la fissazione di limiti per le spese del bilancio dello Stato, tenendo conto della peculiarità delle spese di cui all’articolo 21, comma 6. I predetti limiti, individuati in via di massima nel DEF e adottati con la successiva legge di bilancio, devono essere coerenti con la programmazione triennale delle risorse”. L’art. 5, comma 1, lett. e), della legge costituzionale n. 1 del 2012, dispone, tra i contenuti della legge rinforzata: “e) l’introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica”. L’argomento è stato trattato nel seminario “Regole fiscali sulla spesa per il bilancio dello Stato. Esperienza internazionale e primi approfondimenti per l’Italia”, tenuto presso la RGS il 15 marzo scorso.

⁴¹ Parere della Corte dei conti – Sezioni riunite in sede consultiva, n. 2/2011 del 16 giugno 2011.

4.4.1. Il tema della *spending review* acquisisce sempre più una posizione strategica nel controllo della spesa pubblica. Le numerose manovre correttive del 2011 hanno posto le premesse per procedere speditamente sulla via dell'analisi e della revisione degli stanziamenti, per pervenire ad una sistematica e selettiva metodologia di contenimento⁴³, con l'obiettivo di migliorare la gestione ed il controllo della spesa attraverso la razionalizzazione dei processi di bilancio, la verifica costante dei livelli di efficacia, efficienza e qualità dei programmi.

In particolare, è stata disposta la definizione dei fabbisogni *standard* dei singoli programmi di spesa delle amministrazioni, affidata alla Ragioneria generale dello Stato nel corrente anno 2012, in conformità a un atto d'indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze, peraltro non ancora emanato. L'attività dovrebbe condurre a intese triennali tra amministrazioni e Mef, volte al superamento del criterio della spesa storica e alla convergenza verso gli obiettivi di contenimento e razionalizzazione, anche mediante acquisizione telematica di dati e informazioni garantita da specifiche sanzioni a carico dei dirigenti inadempienti. L'intero processo sarà monitorato dai Nuclei di analisi e valutazione della spesa previsti dal decreto legislativo n. 123 del 2011⁴⁴, mentre il rapporto triennale sulla spesa *ex art.* 41 della riforma contabile darà conto dell'attività e dei risultati ottenuti.

La successiva manovra correttiva di fine estate sembra aver assorbito tale complessa attività nell'ambito della più vasta operazione di revisione integrale della spesa pubblica, estesa anche a una profonda razionalizzazione organizzativa dell'apparato, sulla base di un programma definito dal Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con i Ministri interessati, che avrebbe dovuto essere presentato in Parlamento entro novembre 2011.

La relazione al Parlamento presentata dal Governo il 4 dicembre 2011, in applicazione dell'art. 10-bis, comma 6, della riforma, nell'aggiornare il conto delle amministrazioni pubbliche in base all'evoluzione del quadro macroeconomico di riferimento, conferisce particolare rilievo al contenimento della spesa corrente nel triennio 2012-2014, che potrà realizzarsi anche con un "taglio" selettivo definito dalla *spending review*, necessariamente da estendere, ad avviso della Corte, anche agli altri enti del settore pubblico, in primo luogo agli enti territoriali, nel rispetto della loro autonomia⁴⁵. L'inserimento di tale operazione nel Programma nazionale di riforme – sezione terza del DEF, presentato alle autorità europee lo scorso aprile, ne rileva l'importanza ai fini del pieno raggiungimento degli obiettivi che impegnano il Paese nel contesto sovranazionale.

4.4.2. Il rapporto sullo stato di attuazione della riforma contabile, allegato al Documento di economia e finanza 2012, sintetizza l'attività svolta, distintamente per dicastero, dai Nuclei di analisi e valutazione della spesa preposti alla *spending review*⁴⁶. Di particolare

⁴³ Cfr. l'art. 9 del decreto-legge n. 98, convertito dalla legge n. 111/2011 e l'art. 01 del decreto-legge n. 138, convertito dalla legge n. 148/2011.

⁴⁴ La composizione dei Nuclei è stata completata e aggiornata di recente dalla determina n. 6521 del 1 febbraio 2012 del Ragioniere generale dello Stato, come previsto dal decreto istitutivo del 23 dicembre 2010 del Ministro dell'economia e delle finanze.

⁴⁵ Con legge regionale n. 7 del 2012, la regione Sicilia ha previsto l'avvio di un ciclo di monitoraggio delle spese, *spending review*, per la definizione, tra l'altro, dei fabbisogni *standard* dei programmi dei dipartimenti, sulla base di un atto d'indirizzo. In proposito, è già stato istituito un Comitato tecnico, che ha reso un primo rapporto lo scorso 15 marzo.

⁴⁶ Cfr. in particolare, il par. IV.1 del PNR, sez. III del Documento di economia e finanza 2012, che descrive l'azione di *spending review* come "decisa azione per ridurre la spesa pubblica e combattere gli sprechi", dalla quale "ci si

rilievo appare l'azione in corso da parte del Nucleo del Ministero dell'economia e delle finanze, volta sia a proporre un'allocazione più pertinente degli oneri relativi a missioni e programmi in qualche modo estranei alla *mission* del dicastero, limitata in via generale alle missioni "Debito pubblico", "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" e "Politiche economico-finanziarie e di bilancio", ma oggi estesa ad altre 22 missioni, più propriamente riguardanti la competenza di dicasteri diversi; sia ad analizzare, in collaborazione con gli altri Nuclei, origine e procedure dei cosiddetti debiti pregressi, corrispondenti a obbligazioni assunte al di là delle dotazioni di bilancio, che danno luogo a periodiche ricognizioni e sistemazioni contabili.

Su tali problematiche, la Corte dei conti ha da tempo richiamato l'attenzione, anche in sede di relazione al Parlamento sui rendiconti: la migliore allocazione della spesa conferisce, infatti, maggiore significatività alla nuova classificazione funzionale, anche attraverso un immediato collegamento tra dotazioni di bilancio e strutture amministrative competenti della gestione; così come l'eliminazione del fenomeno dei debiti fuori bilancio migliora nettamente l'affidabilità e la trasparenza dei conti pubblici, assicurando gli elementi basilari per una sana e corretta gestione.

4.4.3. L'iniziativa della "*spending review*" appare pienamente condivisibile, poiché mira all'utilizzo ottimale di risorse limitate nell'ambito di una corretta programmazione, con evidenti riflessi anche sull'organizzazione delle strutture amministrative interessate. Tuttavia, la più recente normativa non si presenta sempre di facile lettura e sufficientemente coordinata. Al Ministro dell'economia e delle finanze è affidato un programma di riorganizzazione, da presentare al Parlamento e da realizzare mediante provvedimenti collegati; lo stesso Ministro avvia un ciclo di "*spending review*", funzionale alla migliore attuazione del programma, ciclo peraltro già previsto dalla precedente manovra correttiva.

Le prime indicazioni operative sono contenute nel Rapporto sulla riforma allegato al Documento di economia e finanza 2012. Il necessario coordinamento dell'attività di definizione dei fabbisogni *standard* per i programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato (art. 9 decreto legge n. 98/2011) con il programma di riorganizzazione e di revisione integrale della spesa (art. 01 legge n. 148/2011) richiederà tempi "non necessariamente brevissimi", come si legge nel Rapporto, che si sofferma, in particolare, sull'analisi di efficienza dei comparti sicurezza e istruzione, sugli incentivi alle imprese e sui confronti internazionali. Il Programma nazionale di riforme – PNR, sezione terza del DEF 2012, precisa che, all'inizio, il processo si incentrerà sui programmi di spesa e solo in un secondo momento si punterà a razionalizzare le strutture organizzative dell'amministrazione. Nel delicato comparto dei fabbisogni e degli acquisti delle amministrazioni, un elemento significativo di informazione è costituito dalla relazione allegata al Documento, ai sensi della legge finanziaria 2008⁴⁷.

attende un contributo fondamentale alcune problematiche nazionali specifiche: garantire la sostenibilità finanziaria degli obiettivi di spesa previsti; assicurare che i risparmi non siano derivanti solo da tagli cosiddetti lineari; ottimizzare la quantità e la qualità dei servizi forniti dalla pubblica amministrazione a fronte delle risorse umane e materiali investite, mediante razionalizzazione organizzativa e operativa."

⁴⁷ La relazione riguarda lo stato di attuazione delle misure di contenimento disposte in materia, ai sensi dell'art. 2, comma 576, della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008), che si riporta: "576. Il Ministro dell'economia e delle finanze allega al Documento di programmazione economico-finanziaria una relazione sull'applicazione delle misure di cui ai commi da 569 a 575 e sull'entità dei risparmi conseguiti".

Il Consiglio dei Ministri del 30 aprile scorso ha esaminato lo specifico rapporto “Elementi per una revisione della spesa pubblica” e ha quantificato, con direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, in 4,2 miliardi le riduzioni di spesa da effettuarsi nel residuo scorcio dell’anno, equivalente a una minore spesa strutturale annua di oltre 7 miliardi. La concreta applicazione della direttiva è affidata a proposte dei Ministri, mentre al coordinamento operativo provvede un Comitato interministeriale, istituito con contestuale decreto-legge⁴⁸. Il provvedimento d’urgenza prevede anche la nomina di un Commissario straordinario, con il compito di definire il livello di spesa per gli acquisti di tutte le amministrazioni pubbliche, la supervisione, il monitoraggio, il coordinamento e la generale collaborazione per l’intera attività di *spending review*; il rafforzamento del *benchmark* delle convenzioni Consip quale misura di coordinamento della finanza pubblica, con l’obbligo di rispettare i parametri prezzo-qualità nei bandi di gara oltre che alla stipula dei contratti; obblighi informativi a carico dell’Osservatorio dei contratti pubblici e misure di semplificazione e valorizzazione del mercato elettronico e della centrale di committenza.

Va osservato, in proposito, che occorrerebbe evitare sovrapposizioni di norme successive, con probabili effetti soppressivi, sostitutivi o modificativi della disciplina in vigore, per non accentuare le già sensibili difficoltà operative delle amministrazioni interessate, anche in relazione alla frequente complessità delle disposizioni.

In ogni caso, in una logica di finalizzazione alla crescita, la *spending review* dovrebbe rendere possibile non soltanto riduzioni, ma anche migliori qualificazione e distribuzione della spesa, favorendo gli investimenti e il conseguimento di più elevati *standard* di efficienza, individuando distorsioni strutturali connesse con assetti organizzativi, o anche con diritti soggettivi, non più compatibili con le regole europee di finanza pubblica e, quindi, da rivedere drasticamente, anche al fine di ridurre selettivamente l’abnorme livello d’intermediazione del bilancio pubblico, dando in tal modo spazio agli operatori privati.

4.4.4. Il predetto provvedimento d’urgenza sulla *spending review* presenta taluni profili di problematicità, sui quali è opportuno soffermarsi. Trattasi, sostanzialmente, dell’ampio potere connesso con la funzione del Commissario straordinario su tutte le amministrazioni pubbliche, compresi gli enti territoriali con autonomia costituzionalmente protetta e le società a totale partecipazione pubblica, accompagnato dalla previsione generale e strutturale dell’esercizio del potere sostitutivo, nel rispetto dell’art. 120 della Costituzione, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi entro il termine prefissato (art. 5, in particolare i commi 5 e 7)⁴⁹.

⁴⁸ Decreto legge n. 52 del 7 maggio 2012, recante “Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica”, in corso di conversione.

⁴⁹ Si riporta l’art. 5, commi da a 8, del decreto legge n. 52: “5. Su proposta del Commissario, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro da questi delegato o, per le Regioni, il Presidente della Regione interessata possono adottare le seguenti misure:

a) sospensione, revoca o annullamento d’ufficio di singole procedure relative all’acquisto di beni e servizi anche per ragioni di opportunità;

b) introduzione di obblighi informativi a carico delle pubbliche amministrazioni finalizzati alla trasparenza ed all’effettivo esercizio delle funzioni di monitoraggio e supervisione attribuiti al Commissario ai sensi del comma 1.

6. I provvedimenti di cui al comma 5 sono segnalati, anche ai fini di quanto previsto dall’articolo 11 della legge 4 marzo 2009, n. 15, al Presidente della Corte dei conti, il quale, per quanto riguarda le regioni, li comunica alla competente sezione regionale di controllo della Corte medesima.

7. Il Commissario segnala alle amministrazioni le misure di razionalizzazione della spesa e fissa un termine per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Alla scadenza del termine il Consiglio dei Ministri può autorizzare, nel

Pur necessitata nell'attuale delicato momento di assoluta priorità di contenimento e controllo della spesa, si sottolinea l'opportunità che la normativa precisi meglio i raccordi con il controllo esterno affidato dalla Carta costituzionale alla Corte dei Conti.

4.5. Il fenomeno della ritardata attivazione e, in taluni casi, di omesso adempimento di talune disposizioni della riforma contabile, già notato lo scorso anno, è proseguito nel 2011 e nello scorcio del corrente 2012, rispettivamente secondo e terzo anno della sua entrata in vigore, tenendo conto delle modifiche e integrazioni intervenute con la recente legge di adeguamento alla disciplina comunitaria.

Va rilevata, in proposito, la mancata presentazione alle Camere, da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, dell'allegato integrativo del Documento di economia e finanza del 2011, relativo al monitoraggio degli effetti sui saldi di finanza pubblica delle manovre correttive, prescritto dall'art. 10, comma 11, della riforma. Trattasi, con ogni evidenza, di un documento mirante a valutare *ex post* i provvedimenti assunti, al fine di approntare tempestivamente le opportune misure per recuperare eventuali scostamenti dagli obiettivi, a vantaggio della complessiva efficacia degli interventi. L'importanza di tale adempimento, sul quale la Corte aveva richiamato l'attenzione anche nella precedente relazione⁵⁰, richiede un pronto superamento, fin dalla prossima scadenza del 30 giugno per l'allegato integrativo del nuovo DEF, delle eventuali difficoltà tecniche che hanno impedito l'anno scorso la puntuale prima applicazione della norma.

Altrettanto inspiegabile appare la tardiva presentazione, il 4 aprile 2012, della terza relazione trimestrale di cassa del 2011, ben oltre il termine previsto dall'art. 14, comma 4, della legge di riforma. In proposito, va anche rilevato che le trimestrali sinora presentate non sono corredate dell'elenco degli enti inadempienti per le informazioni di cassa SIOPE, come prescritto dal comma 11, secondo periodo, del medesimo articolo.

Lo stesso Documento di economia e finanza 2012, elemento fondante della nuova programmazione economico-finanziaria in armonia con le intese europee, è stato presentato alle Camere soltanto il 19 aprile, ben oltre il termine prescritto; tenendo conto dei ristretti tempi disponibili per l'esame parlamentare, prima della comunicazione alle autorità europee, prevista per il 30 aprile, appaiono evidenti le difficoltà indotte dal ritardo. In particolare, va segnalata l'assenza del parere sul DEF degli altri livelli di governo, demandato alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, istituita nell'ambito della Conferenza unificata⁵¹, ma non ancora insediata. Per assicurare il coinvolgimento, fin dall'inizio, delle autonomie nel processo di programmazione, posto dal legislatore alla base del federalismo fiscale, il prescritto parere potrebbe essere espresso dalla Conferenza unificata, ai sensi dell'art. 52, comma 5, della vigente riforma contabile⁵².

La Relazione generale sulla situazione economica del Paese per l'anno 2010, prevista entro il settembre 2011, ha subito, dal suo canto, uno slittamento al 23

rispetto dell'articolo 120 della Costituzione, l'esercizio di poteri sostitutivi dei vertici delle amministrazioni inadempienti.

⁵⁰ Relazione al rendiconto generale dello Stato per il 2010, parte prima, Ordinamento contabile, par. 25.

⁵¹ L'organismo, previsto dall'art. 5 della legge n. 42 del 2009, è stato istituito e disciplinato dagli artt. da 33 a 37 del decreto legislativo n. 68 del 2011, recante "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* nel settore sanitario".

⁵² Si riporta la disposizione: "5. Fino all'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, i compiti ad essa attribuiti dalla presente legge sono svolti dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni".

dicembre, anche per adeguarne la struttura alle proposte della Commissione voluta dal legislatore⁵³. In accoglimento di tali proposte e sulla scorta dei pareri delle competenti Commissioni parlamentari, il Ministro dell'economia e delle finanze ha provveduto entro i termini alla presentazione alle Camere del corrispondente documento per l'anno 2011, confermandone la redazione in maniera più compatta e significativa. Resta, al riguardo, da valutare attentamente la proposta, avanzata dalla predetta commissione ministeriale e condivisa dal Governo, di eliminare la Relazione stessa, riallocando le residue informazioni originali in documenti già esistenti, tenuto conto della sovrabbondanza di documenti analoghi, onde evitare duplicazioni, razionalizzando il lavoro complessivo delle amministrazioni coinvolte.

Ormai endemico appare il ritardo, se non l'inadempimento, delle relazioni annuali ministeriali sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse e sull'efficienza dell'azione amministrativa, disposte dalla legge finanziaria 2008⁵⁴: nel 2011, sono state presentate oltre il termine del 15 giugno le relazioni di 7 dicasteri su 11. La Corte ritiene che debbano essere assunte idonee iniziative per assicurare il rispetto del predetto obbligo, essenziale ai fini della completa e puntuale attuazione della riforma contabile.

Si segnala, infine, il ritardo nella presentazione del rendiconto 2011 alla Corte dei conti, avvenuta il giorno successivo alla scadenza del termine disposto dall'art. 37, comma 2, della legge n. 196 del 2009 e successive modificazioni; a ciò, si aggiunge la circostanza che tale rendiconto risulta privo dell'allegato prescritto dall'art. 36, comma 6, della riforma (ecorendiconto), pur oggetto di ampia sperimentazione (cfr. precedente punto 3.6).

4.6. Le disposizioni sul conto di tesoreria, incentrate sulla nuova convenzione con la Banca d'Italia, stipulata ben oltre i termini prescritti dalla riforma e attuata con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 29 luglio 2011, confermano la necessità di previsioni dei flussi di cassa giornalieri sempre più accurate, che richiedono una più efficiente programmazione finanziaria di breve/medio periodo, a vantaggio della redditività degli impieghi, garantendo liquidità sufficiente per il servizio della tesoreria statale. Ne discendono gli obblighi di comunicazione a carico delle amministrazioni aventi flussi di importo significativo nell'ambito della tesoreria statale, obblighi resi più cogenti, con rilevanti sanzioni in caso di inosservanza, mediante apposita modifica dell'articolo 46 della legge di riforma inserita nella manovra correttiva⁵⁵.

Per consentire alle amministrazioni di spesa un idoneo adeguamento della programmazione finanziaria e al Ministero dell'economia e delle finanze un affinamento delle modalità di raccolta delle informazioni, è stato opportunamente previsto un periodo di sperimentazione di diciotto mesi, nel quale per i primi cinque mesi non sono state applicate le sanzioni per la mancata comunicazione telematica delle informazioni di stima dei pagamenti e dei movimenti giornalieri sui conti di tesoreria, con una riduzione alla metà per il rimanente periodo. Il nuovo sistema dovrebbe essere pienamente a regime dal prossimo anno.

⁵³ Cfr. art. 52, comma 3, della legge n. 196/2009, come sostituito dall'art. 6, comma 2, della legge n. 39/2011.

⁵⁴ La relazione, disposta dall'art. 3, comma 68, della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008), non risulta presentata, per l'anno 2010, dai dicasteri dell'Istruzione, università e ricerca e della Difesa.

⁵⁵ Cfr. al riguardo, l'art. 46 della legge n. 196/2009, come sostituito dall'art. 22 del decreto legge n. 98, convertito dalla legge n. 111 del 2011, nonché la circolare n. 26/2011 del MEF-RGS.

Un impatto significativo sul sistema della tesoreria unica, con riflessi anche sull'esercizio delle deleghe per la revisione della struttura del bilancio (art. 40, comma 2, lett. o) e il potenziamento del bilancio di cassa (art. 42, comma 1, lett. b), discende dall'estensione, fino a tutto il 2014, dell'obbligo, per enti territoriali, sanitari e università⁵⁶, del mantenimento in tesoreria delle disponibilità finanziarie derivanti da entrate non provenienti dal bilancio dello Stato, tranne le accensioni di prestiti non assistite da garanzie pubbliche.

Resta centrale, per il corretto esercizio delle deleghe, il raccordo tra bilancio e tesoreria⁵⁷, da perseguire anche mediante comuni schemi classificatori e maggiore significatività delle informazioni del conto riassuntivo del Tesoro, anche in vista dell'imminente attuazione della delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio, tra i cui criteri direttivi è disposta la revisione del conto stesso.

4.7. In tema di monitoraggio dei conti pubblici, nell'ambito di un opportuno affinamento delle tecniche e delle metodologie di rilevazione, va segnalata l'esigenza di un ampliamento del rapporto mensile previsto dall'art. 14, comma 5, della riforma, sull'andamento delle entrate tributarie e contributive, attualmente limitato sostanzialmente alla descrizione delle variazioni dei grandi aggregati rispetto all'anno precedente e degli scostamenti rispetto alle previsioni annuali. Si potrebbe, ad esempio, far riferimento ai fenomeni che incidono sull'andamento del gettito, analizzando i dati con maggior dettaglio.

Peraltro, nei rapporti sinora pubblicati non emerge alcun riferimento al monitoraggio degli effetti delle misure tributarie previste dalla manovra di finanza pubblica e dei principali provvedimenti tributari adottati in corso d'anno, come prescritto dalla riforma contabile (art. 14, comma 5, secondo periodo), sia pure senza disporre espressamente la pubblicazione. Sarebbe di grande utilità, ad avviso della Corte, l'inserimento di tale specifico monitoraggio nel rapporto mensile. Il dipartimento Finanze del Ministero dell'economia ha, peraltro, concretamente avviato, già da qualche anno, su sollecitazione della Corte dei conti, un'attività di rilevazione e di stima in tal senso, di cui si dà conto nel capitolo sulla gestione del bilancio dell'entrata.

Quanto alle operazioni di partenariato pubblico-privato, è stato emanato nel luglio 2011 il decreto ministeriale - ai sensi dell'art. 14, comma 2, della riforma - che disciplina tempi e metodologie di rilevazione delle informazioni trasmesse dall'Unità tecnica finanza di progetto della Presidenza del Consiglio dei Ministri al Ministero dell'economia e delle finanze e all'ISTAT, anche sulla base di un questionario coerente con le indicazioni europee, ai fini della valutazione dell'impatto di tali operazioni sui saldi di finanza pubblica.

La definizione della relazione mensile sul conto consolidato di cassa dell'amministrazione centrale, con indicazioni settoriali sugli altri enti pubblici, prevista dal successivo comma 3, ha compiuto significativi passi avanti con l'avvio di una sperimentazione, anche mediante un portale telematico dedicato. Il rapporto allegato al

⁵⁶ Art. 35, commi 8-13, del decreto legge n. 1 del 2012, convertito, con modifiche e integrazioni, dalla legge n. 27 del 2012. Cfr. anche la circolare MEF-RGS n. 11 del 2012, recante "Attuazione dell'art. 35, commi 8 - 13, del decreto legge 1/2012. Sospensione del sistema di tesoreria unica mista e assoggettamento al sistema di tesoreria unica dei dipartimenti universitari."

⁵⁷ La Corte ha più volte auspicato la pronta realizzazione dell'essenziale raccordo, che costituiva una delle principali deleghe previste dalla precedente legge quadro 3 aprile 1997, n. 94, "per l'individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato" (art. 5, comma 1, lett. f), rimasta inattuata.

Documento di economia e finanza 2012 prefigura, al riguardo, il completamento della predetta sperimentazione entro l'anno in corso.

4.8. Rilievo particolare acquisiscono le norme sulla valutazione e sul monitoraggio delle opere pubbliche, oggetto di due distinti decreti legislativi, emanati entro il termine previsto dalla riforma contabile, già prorogato dalla legge di adeguamento ai nuovi vincoli europei⁵⁸. Il primo disciplina la valutazione *ex ante* e *ex post* delle spese in conto capitale destinate alla realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità, mediante un documento pluriennale di pianificazione a cadenza triennale esteso a tutti gli interventi di competenza di ciascuna amministrazione, con l'analisi dei fabbisogni, delle priorità e della sostenibilità delle opere, della loro fattibilità e dei rischi connessi (sez. I), la metodologia di selezione, la localizzazione, l'analisi dei costi e i tempi di attuazione (sez. II), la sistematica valutazione degli interventi avviati, affidata a organismi indipendenti, sulla base di linee guida standardizzate (sez. III). Il modello di riferimento di queste linee guida e lo schema-tipo del documento pluriennale sono demandati a un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Il secondo riguarda le procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione e sull'utilizzo dei finanziamenti per opere pubbliche, anche ai fini della realizzazione della banca dati unitaria delle amministrazioni. Sono definiti gli obblighi di rilevazione informatica e di comunicazione dei dati, prevedendo il definanziamento automatico in caso di mancato avvio delle opere, le regole di trasmissione e di utilizzo dei dati mediante convenzioni e di articolazione dei finanziamenti in distinti fondi progetti e opere.

Alle esigenze di trasparenza e controllo nel settore, particolarmente sentite nell'attuale periodo di delicata crisi economico-finanziaria, potranno contribuire significativamente le relazioni programmatiche sulle spese d'investimento per ciascuna missione di spesa, le relazioni sullo stato di attuazione delle relative leggi pluriennali, le valutazioni ministeriali sulla loro permanenza in bilancio e i quadri riassuntivi, a corredo della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza.

4.9. L'avvio della banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche ha evidenziato complessi problemi di fattibilità, anche per i tempi non brevi che si prospettano per l'armonizzazione contabile in un quadro di sviluppo del processo federalista. La riconsiderazione degli strumenti informatici e telematici per la gestione del sistema, da ispirare all'integrazione, allo scambio di informazioni, alla condivisione degli archivi e al coordinamento, si pone come requisito per una razionale attuazione del complesso disegno voluto dal legislatore. L'analisi inserita nel rapporto sulla riforma contabile, allegato al Documento di economia e finanza 2012, si sofferma ampiamente su tali problematiche, rilevando in sostanza che la concreta operatività del nuovo strumento, indispensabile per perseguire l'auspicato miglioramento nel controllo e monitoraggio dei conti pubblici, resta subordinata alla concreta attuazione dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio nel comparto pubblico.

Trattasi di un'impostazione non condivisibile, poiché la norma istitutiva prevede l'operatività del nuovo sistema a prescindere dalla conclusione del processo di armonizzazione contabile, ritenendo essenziale e urgente, per garantire le complessive

⁵⁸ Decreti legislativi nn. 228 e 229 del 2011, pubblicati sulla Gazzetta ufficiale del 6 febbraio 2012, emanati in attuazione della delega prevista dall'art. 30, commi 8 e 9, della legge n. 196 del 2009, come modificata e integrata dalla legge n. 39 del 2011.

finalità della riforma, l'avvio della banca dati, anche sulla base dei dati ora disponibili, assicurandole comunque la flessibilità idonea a recepire successive modifiche. Tale circostanza emerge anche dal raffronto dei tempi previsti dalla legge per ciascuna delle numerose deleghe, tra le quali l'adeguamento dei sistemi contabili, con quelli disposti per l'avvio della banca dati, ipotizzata a regime già a decorrere dal 2012⁵⁹ e, quindi, non subordinata al concreto esercizio delle deleghe.

Insistere su un'impostazione, che, in contrasto con la volontà del legislatore, finisce per rinviare alla conclusione dell'intero processo di trasformazione in atto l'avvio dell'indispensabile strumento conoscitivo, funzionale alle immanenti esigenze di governo e controllo della finanza pubblica, rischia di portare al depotenziamento complessivo della riforma.

4.10. La problematica dell'endemico ritardo nel pagamento dei debiti dello Stato, della quale si è data carico anche la Corte dei conti nelle recenti relazioni al Parlamento⁶⁰, ha dato luogo all'adozione, con il decreto "Cresci Italia"⁶¹, di misure per favorire la tempestività dei pagamenti e l'estinzione dei debiti commerciali delle amministrazioni per forniture di beni e servizi, iscritti come residui nel conto del bilancio o come residui perenti nel conto del patrimonio. Oltre al pagamento diretto per 2,7 miliardi, mediante incremento degli specifici fondi di bilancio per la reiscrizione di residui perenti già considerati nel conto economico delle amministrazioni pubbliche, viene disposta l'estinzione di debiti mediante assegnazione di titoli di Stato per 2 miliardi e una dotazione aggiuntiva di 1 miliardo per l'estinzione di debiti pregressi per consumi intermedi.

In tale occasione, è stata disciplinata⁶² un'attività di verifica straordinaria, da completare entro aprile 2013, delle richieste di reiscrizione dei residui passivi perenti agli effetti amministrativi, estesa in modo sistematico alla permanente revisione delle nuove partite che transitano e di quelle già transitate nel conto del patrimonio, disponendone la definitiva cancellazione ove non sussista più la corrispondenza con vere e proprie partite debitorie. L'operazione di *due diligence*, che andrebbe estesa agli altri comparti pubblici, appare necessaria anche sotto il profilo di un'affidabile valutazione dei crediti commerciali vantati dalle imprese, il cui ritardato pagamento può costituire un ostacolo ad una più adeguata crescita complessiva del sistema economico⁶³.

Contestualmente, è stata avviata sia l'analisi triennale, disposta dalla legge finanziaria 2008, dei residui passivi propri di conto capitale, ai fini della verifica della permanenza dei presupposti dell'obbligazione giuridicamente perfezionata all'origine

⁵⁹ Cfr., in particolare, l'art. 13, comma 4, della legge n. 196/2009 e successive modifiche e integrazioni, nonché l'emendamento respinto in Assemblea del Senato n. 13.1., che mirava a posporre l'avvio della banca dati a dopo l'esercizio della delega sull'armonizzazione contabile.

⁶⁰ Cfr., in ultimo, la relazione al rendiconto 2010, vol. I, cap. V – Ordinamento contabile, par. 28.

⁶¹ Decreto legge n. 1, recante "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività", convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012.

⁶² Circolare n. 6 del 2012 MEF-RGS, recante "Monitoraggio e smaltimenti dei residui passivi perenti. Applicazione dell'art. 35, comma 1, lett. a), del decreto legge n. 1 del 2012. Istruzioni per la ricognizione dei debiti fuori bilancio formati nell'anno 2011 e attuazione dell'art. 3, comma 39, della legge n. 244 del 2007. Revisione dei residui passivi di conto capitale".

⁶³ La recente audizione della Corte dei conti presso la V Commissione bilancio della Camera dei deputati, in sede di indagine conoscitiva sulla crescita del 2012, ha costituito l'occasione per esaminare, tra l'altro, la problematica del ritardo nei pagamenti delle amministrazioni pubbliche quale fattore frenante della crescita (Cfr. documento del 13 marzo 2012).

dell'impegno; sia la ricognizione dei debiti pregressi fuori bilancio a fine 2011, che ha dato luogo al recente decreto di accertamento. Ancora, in funzione di evitare l'insorgenza di debiti fuori bilancio, sono state emanate istruzioni sulla corretta applicazione della disciplina in tema di assunzione di impegni pluriennali⁶⁴.

Non si può fare a meno di rilevare, in proposito, anche alla luce dell'intervenuta riforma contabile e in vista dell'ormai imminente varo della legge "rinforzata" disposta dal legislatore costituzionale, che le predette operazioni di revisione di partite già contabilmente definite denotano una gestione poco affidabile, soprattutto se ad esse si conferisce, di fatto, un carattere permanente e sistematico, che produce necessariamente un'attenuazione del vincolo legislativo; attesi, comunque, i riflessi su partite già normativamente sancite in sede di rendicontazione, appare necessaria una specifica autorizzazione legislativa.

In tale contesto, si evidenzia ancora una volta l'intrinseca contraddittorietà del riconoscimento *a posteriori* di comportamenti amministrativi in conflitto con le più elementari norme contabili, all'origine del fenomeno dell'assunzione di debiti fuori bilancio. Pur tenendo conto delle ripetute misure di contenimento delle spese, assunte nell'ambito delle iniziative per il risanamento della finanza pubblica, che hanno reso necessario il ricorso temporaneo ed eccezionale alla costituzione di specifici stanziamenti per far fronte a tali esigenze, la Corte dei conti aveva ripetutamente auspicato che si ponesse al più presto fine a tali comportamenti, cogliendo l'occasione della piena e puntuale attuazione dell'intervenuta riforma organica della contabilità e della finanza pubblica⁶⁵.

Tuttavia, nessuna iniziativa è stata concretamente assunta per definire procedure idonee a impedire l'assunzione di obbligazioni al di fuori delle dotazioni di bilancio, con la conseguente conferma dei negativi riflessi su significatività e attendibilità dei rendiconti. Anzi, le annuali ricognizioni delle situazioni debitorie, che si ripetono dal 2007, e le specifiche autorizzazioni di spesa disposte per la loro estinzione, finiscono per consolidare, di fatto, un sistema palesemente incongruo con qualsiasi vincolo di sana e corretta gestione.

4.11. L'ampia e variegata panoramica sin qui disegnata ha posto in luce problematiche tuttora aperte e esigenze di approfondimenti su temi decisivi per una razionale e sistematica definizione di linee portanti della riforma contabile. Funzionale a tale obiettivo si presenta ora l'occasione fornita dalla recente modifica costituzionale, incentrata sull'assunzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta fondamentale della Repubblica.

Una complessiva rivisitazione della disciplina in materia sarà, dunque, possibile e opportuna nell'ambito della legge "rinforzata", da definire entro il prossimo febbraio 2013. Questo delicato passaggio assume una valenza del tutto particolare, considerato che le norme "rinforzate" avranno un rilievo superiore alla legislazione ordinaria, costituendo, quindi, un punto di riferimento duraturo e non superabile, se non con modifiche di pari livello normativo.

⁶⁴ Cfr. circolare n. 9 del 12 marzo 2012 del Ministero dell'economia e delle finanze – RGS, recante "Assunzione di impegni pluriennali e applicazione dell'art. 34, comma 4, della legge n. 196 del 2009".

⁶⁵ Cfr. relazione al rendiconto 2008, vol. I, cap. V - Ordinamento contabile, par. 4.11.. Va notato che la ricognizione dei debiti fuori bilancio al 31 dicembre 2011 è tuttora in via di conclusione da parte della Ragioneria generale dello Stato, mentre per i precedenti esercizi venivano evidenziati i seguenti risultati: 2007: 1,26 miliardi; 2008: 0,87 miliardi; 2009: 0,50 miliardi; 2010: 1,05 miliardi (decreti MEF nn. 153194 del 31.12.2008; 38631 del 23.04.2009; 83949 del 17.09.2009; 108861 del 11.11.2011).

In considerazione della natura sostanzialmente evolutiva della materia contabile, anche per i suoi collegamenti con le indicazioni europee, sempre più ispirate dalle esigenze di coordinamento e di *governance* comunitarie, andrà approfondita, nei casi più idonei, l'ipotesi di adottare la tecnica normativa del rinvio a tali indicazioni, consentendo così, ove necessario, l'adeguamento della disciplina senza procedere a modifiche della legge "rinforzata".

In tale sede, sarà anche possibile prendere in considerazione ulteriori elementi che inducano a un più severo controllo della dimensione e dell'evoluzione del debito pubblico, attraverso una più rigorosa disciplina di bilancio, su cui la Corte dei conti ha già manifestato la sua condivisione. Si potrebbe, ad esempio, eliminare del tutto la possibilità di utilizzare il miglioramento del risparmio pubblico positivo a copertura della legge di stabilità, come già avviene di fatto da qualche anno; prevedere che le entrate di natura straordinaria, non aventi riflessi sulla situazione strutturale dei conti pubblici, siano interamente destinate alla riduzione del debito.

Altrettanta attenzione potrebbe essere dedicata alle maggiori entrate derivanti da misure di contrasto all'evasione fiscale, a lungo considerate, com'è noto, semplicemente eventuali, ma contabilizzate a pieno titolo come fonte di finanziamento delle manovre di finanza pubblica, anche a copertura di nuove o maggiori spese. Anche in tal caso, andrebbe piuttosto mantenuta ferma la regola di destinare tali entrate alla riduzione dell'indebitamento, come, peraltro, avvenuto con il decreto "salva Italia".

Ancora, si potrebbe esaminare l'opportunità di superare finalmente l'attuale coincidenza del termine di approvazione della legge di bilancio dello Stato con quello dei bilanci preventivi non solo degli enti territoriali, ma anche degli altri enti pubblici, assicurando agli enti interessati la disponibilità degli indispensabili tempi tecnici.

Si potrebbe, infine, affrontare la problematica fondamentale emersa anche nella passata stagione di riforma contabile, resa ormai più urgente dalle intervenute nuove intese sulla *governance* europea delle finanze pubbliche e dall'assunzione in Costituzione del principio del pareggio del bilancio: il passaggio dei bilanci pubblici al criterio della competenza economica sulla base del sistema europeo dei conti SEC'95.

REVISIONE DEGLI ASSETTI ORGANIZZATIVI, ATTIVITA' CONTRATTUALE E GESTIONE DEL PERSONALE

L'ORGANIZZAZIONE

- 1. LINEE GENERALI DI ATTUAZIONE DELLE RIFORME AMMINISTRATIVE**
- 2. GLI OBIETTIVI DI REVISIONE DELLA SPESA (*SPENDING REVIEW*)**
- 3. LA RIDUZIONE DEGLI APPARATI MINISTERIALI E LA REVISIONE DEGLI ENTI VIGILATI**
- 4. BILANCIO, PROCESSI DI RIORGANIZZAZIONE E STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO**
- 5. LE MISURE DI SEMPLIFICAZIONE, LIBERALIZZAZIONE, CONTRASTO ALLA CORRUZIONE**

1. Linee generali di attuazione delle riforme amministrative

Le difficoltà economico-finanziarie del recente periodo hanno inciso notevolmente sulle politiche relative agli assetti organizzativi della pubblica amministrazione, attraverso la reiterazione di misure intese al riordino degli apparati, alla riduzione delle strutture, alla revisione degli organici di personale, in un più ampio contesto di riconsiderazione della stessa area riservata al “pubblico”.

In tal senso va evidenziato il crescente rilievo delle misure di contenimento della spesa anche sotto l'aspetto delle ricadute in termini organizzativi, marcato dalla frequente adozione di misure di urgenza, che hanno altresì incisivamente disposto sul versante delle semplificazioni e delle liberalizzazioni. Si è, infatti, accresciuta la consapevolezza che il ridisegno organizzativo delle amministrazioni pubbliche e la reingegnerizzazione dei processi amministrativi concorrono alla riduzione della spesa primaria ed allo stesso miglioramento delle condizioni per lo sviluppo.

Il forte condizionamento delle esigenze di ordine finanziario ha dunque caratterizzato l'approccio alle tematiche in esame, a partire dalla stessa puntuale individuazione del “perimetro” riconducibile alle amministrazioni pubbliche interessate dalle diverse normative e dalle concrete finalità perseguite.

In tale ottica si segnala la recente modifica all'articolo 1 comma 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e di finanza pubblica), operata in base all'art. 5 comma 7 del DL 2 marzo 2012, n. 16, conv. con modif. dalla legge 26 aprile 2012, n. 44 (cd. decreto «*Semplificazioni fiscali*»). In tale ultima disposizione si è, infatti, stabilito che ai fini della applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, per amministrazioni pubbliche si intendono gli enti e i soggetti indicati a fini statistici

nell'elenco oggetto del comunicato dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT)¹, effettuato sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea², le Autorità indipendenti e, comunque, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni³.

Tale approccio indica dunque un perimetro più ampio di quello individuato dal d.lgs. n. 165/2001, che privilegia una nozione di amministrazioni pubbliche fondata su di una diretta e puntuale elencazione direttamente definita a livello di fonte primaria⁴.

Si è peraltro già osservato che l'elenco ISTAT può talora non risultare esaustivo della complessa ed articolata realtà sottostante, dovendosi approfondire la tematica relativa alla possibile sussistenza - al là della rilevazione operata - di requisiti sostanziali individuabili in base alle disposizioni comunitarie riferite agli enti ed ai soggetti inquadrabili nel settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche.

Sintomatica appare anche la previsione di cui al DL del 7 maggio 2012, n. 52 in corso di esame parlamentare⁵, laddove tra le amministrazioni pubbliche interessate dall'azione del Commissario Straordinario vengono incluse tutte le amministrazioni, autorità, anche indipendenti, organismi, uffici, agenzie o soggetti pubblici comunque denominati e gli enti locali, nonché le società a totale partecipazione pubblica diretta e indiretta e le amministrazioni regionali commissariate per la redazione e l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario.

Questa tendenzialmente inclusiva applicazione di regole finanziarie va peraltro a confrontarsi con la presenza, accanto all'organizzazione amministrativa più tradizionale, di figure e procedure di matrice privatistica, riproponendo l'esigenza di meglio verificare la disciplina applicabile sul piano organizzativo, funzionale e dei controlli, anche attesa la molteplice e differenziata galassia organizzativa e di regolamentazione sottesa.

¹ Ai sensi dell'art. 1, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e di finanza pubblica), e successive modifiche e integrazioni, l'Istat è tenuto, con proprio provvedimento, a pubblicare annualmente tale lista sulla Gazzetta Ufficiale. I criteri utilizzati per la classificazione sono di natura statistico-economica, indipendenti dal regime giuridico che governa le singole unità istituzionali. L'inserimento nell'elenco ISTAT è disciplinato dalle norme relative al censimento, in particolare dal decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322 art. 7 e 11. È previsto l'obbligo, infatti, per tutte le amministrazioni, enti e organismi pubblici di fornire tutti i dati che vengano loro richiesti per le rilevazioni previste dal programma statistico nazionale. Peraltro è prevista anche una sanzione amministrativa pecuniaria per i soggetti che non forniscano i dati richiesti, ovvero li forniscono scientemente errati o incompleti.

² Sulla base del Sec95, il sistema europeo dei conti, l'Istat predispone l'elenco delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni Pubbliche (Settore S13), i cui conti concorrono alla costruzione del Conto economico consolidato delle Amministrazioni Pubbliche. Il settore amministrazioni pubbliche indicato nelle norme comunitarie (S.13) "comprende tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di altri beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese". Il regolamento (ce) n. 2223/96 del Consiglio, del 25 giugno 1996 è la normativa di riferimento nell'ambito relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali.

³ La norma distingue per l'esercizio 2011.

⁴ L'ottica del d.lgs. n. 165/2011 recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche", privilegia una nozione di amministrazioni pubbliche fondata su di una diretta e puntuale elencazione. L'art. 1, c. 2 recita: "Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300".

⁵ A.C. n. 5273 approvato dal Senato il 7 giugno 2012, in corso di esame da parte della Camera dei Deputati.

Tali problematiche - che vedono uno stretto raccordo tra profili finanziari contabili e realtà organizzative - rilevano in primo luogo sul versante di ricomposizione unitaria dei dati: in tal senso si pongono le problematiche relative all'adozione di un bilancio consolidato che includa anche le aziende, società o altri organismi controllati da amministrazioni pubbliche (art. 2, comma 6, legge n. 196/2009) e quelle di monitoraggio, anche se non sempre coincidenti appaiono le relative formulazioni normative. Al fine di sviluppare esigenze di monitoraggio della spesa pubblica, in base al decreto "Salva Italia" è stato disposto che tutti gli enti e gli organismi pubblici, anche con personalità giuridica di diritto privato, escluse le società, che ricevono contributi a carico del bilancio dello Stato o al cui patrimonio lo Stato partecipa mediante apporti, sono tenuti a trasmettere i bilanci alle amministrazioni vigilanti e al Ministero dell'economia e delle finanze.

Su queste linee di fondo, in parallelo alle disposizioni intese al contenimento di spesa, vanno a misurarsi anche i disegni di più ampie riforme amministrative registratesi nel recente periodo, intesi ad un complessivo processo di ammodernamento delle pubbliche amministrazioni anche per corrispondere alle esigenze poste dalla U.E., in attuazione dei piani generali di riforma che comportano una pubblica amministrazione pronta ad accompagnare la ripresa, svolgendo una funzione di servizio allo sviluppo⁶.

Va anche considerata la persistente valenza di un necessario ridisegno degli apparati, anche alla luce delle riforme istituzionali del titolo V della Costituzione, che comportano per le autonomie locali la necessità di adeguatezza, semplificazione e razionalizzazione del sistema attuale, soprattutto attraverso una chiara individuazione di funzioni, di poteri, di assetti organizzativi, di risorse.

In questa generale ed ampia chiave di lettura vanno dunque individuate possibili differenziazioni di regime giuridico tra amministrazioni centrali ed amministrazioni territoriali, in un indirizzo normativo inteso come si è accennato, a privilegiare da un lato, esigenze di uniformità; dall'altro la ricerca di una "dimensione territoriale ottimale" rispondente a principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, come nel caso delle "funzioni ICT" svolte nei comuni (cfr. successivo par. 5).

A fronte di queste generali linee di contesto, sul piano delle tecniche legislative e degli obiettivi perseguiti va menzionato il ritorno ad un "*codice della pubblica amministrazione*" finalizzato al riordino della disciplina rintracciabile in diversi testi normativi, alla base dell'iniziativa governativa⁷ tradottasi nella legge 3 ottobre 2011, n. 174 "*Disposizioni per la codificazione in materia di pubblica amministrazione*": tale delega è intesa a raccordare la legge sul procedimento amministrativo (legge 7 agosto 1990, n. 241); il Testo Unico della documentazione amministrativa (d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445); il Testo Unico sul Pubblico Impiego (d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165); la riforma sulla pubblica amministrazione di cui al d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.

Nell'attuale dibattito giuridico-istituzionale ha assunto nuova e problematica valenza l'esigenza - nel quadro di una revisione complessiva dell'organizzazione e della

⁶ In questo scenario il ruolo della pubblica amministrazione riveste un'importanza essenziale, come messo in luce anche nella lettera inviata dal Governo italiano al Presidente del Consiglio Europeo e al Presidente della Commissione Europea (Bruxelles, 26 ottobre 2011) che dedica ampio spazio alla modernizzazione della pubblica amministrazione, intesa come "volano fondamentale della crescita". E' infatti ben marcato l'impegno per una pubblica amministrazione pronta ad accompagnare la ripresa, "svolgendo una funzione di servizio allo sviluppo e non di zavorra burocratica", in un'ottica di in cui la semplificazione, la trasparenza e la meritocrazia sono fondamentali.

⁷ Disegno di legge, n. 3209 di delega per l'emanazione della Carta dei doveri delle Amministrazioni Pubbliche e per la codificazione in materia di p.a., definitivamente approvato dalla Camera il 15 settembre 2011.

dirigenza amministrativa - dell'armonizzazione della disciplina del mercato del lavoro pubblico con quella del lavoro privato relativamente all'individuazione delle tipologie di contratto di lavoro flessibile applicabili, alle cause di licenziamento e relative tutele, alle forme di mobilità, volontaria e obbligatoria, nonché alla responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici; si tratta, in sintesi, della convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato, nel rispetto delle peculiarità del settore pubblico.

2. Gli obiettivi di revisione della spesa (*spending review*)

La tendenza, già evidenziata, ad inserire aspetti organizzativi nell'ambito delle manovre di finanza pubblica⁸, ha trovato nuova accentuazione nel decreto-legge n. 98/2011, convertito dalla legge n. 111/2011 e nell'art. 1, comma 4, della legge n. 148/2011 di conversione del decreto legge n. 138 del 13 agosto 2011.

Le citate norme prevedono la definizione dei costi, dei fabbisogni dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali e degli uffici periferici dello Stato, nonché l'individuazione di criticità inerenti la produzione e l'erogazione dei servizi pubblici con l'obiettivo della riorganizzazione della spesa pubblica (*spending review*).

In particolare, le innovazioni introdotte, al fine della definizione dei fabbisogni dei programmi di spesa del bilancio dello Stato, prevedono (in base al decreto-legge n. 98/2011) accordi triennali tra il Ministero dell'economia e delle finanze e le amministrazioni centrali dello Stato per la *spending review*. Gli accordi triennali, basati sui fabbisogni individuati, devono contenere le proposte normative dei singoli Ministeri individuate per conseguire la convergenza verso gli obiettivi finanziari, nonché gli obiettivi di quantità e qualità di beni e servizi offerti.

Particolare rilievo assume il *Programma per la riorganizzazione della spesa*, previsto dall'art. 1 della legge n. 148/2011, contenente le linee-guida per l'integrazione operativa delle agenzie fiscali, la razionalizzazione di tutte le strutture periferiche dell'amministrazione dello Stato e la loro tendenziale concentrazione in un ufficio unitario a livello provinciale, il coordinamento delle attività delle forze dell'ordine, l'accorpamento degli enti della previdenza pubblica, la razionalizzazione dell'organizzazione giudiziaria civile, penale, amministrativa, militare e tributaria a rete, la riorganizzazione della rete consolare e diplomatica.

Tale approccio di *spending review* si consolida ed assume nel recente periodo nuova rilevanza istituzionale e finanziaria, come emerge dalle disposizioni di cui al DL 7 maggio 2012, n. 52 in corso di esame parlamentare.

Vanno segnalate, anche per la unitaria valenza sul piano sistematico e temporale, le iniziative correlate a tale provvedimento d'urgenza: la previsione di un Comitato interministeriale per la revisione della spesa e della figura di un Commissario Straordinario; la istituzione di una struttura di missione; la emanazione di una Direttiva di indirizzo espressamente intesa a "*garantire che l'intera attività amministrativa dell'Esecutivo si sviluppi in un contesto coerente con il programma di Governo*".

Nel prendere atto di tale unitaria iniziativa di Governo, finalizzata ad accelerare prioritari obiettivi di revisione della spesa (*spending review*) che assumono valenza

⁸ Si ricorda la realizzazione di un primo programma straordinario di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali dello Stato promosso con la legge finanziaria per il 2007 (legge 296 del 27 dicembre 2006, art. 1, comma 480, cui erano seguiti, in base alla legge finanziaria per il 2008 (legge 244 del 24 dicembre 2007, art. 3, commi 67-73).

ancor più pregnante nell'attuale fase economico- finanziaria, va peraltro evidenziata l'esigenza di un raccordo con le citate precedenti iniziative normative e programmatiche intese ad analoghe finalità.

In via più generale, con riguardo al tessuto di riferimento, caratterizzato dal sovrapporsi e dall'intreccio di disposizioni, andrebbe operata una utile "revisione" anche delle sottostanti fonti normative e programmatiche, chiarendone la persistenza, non solo per esigenze di formale ricomposizione del quadro regolativo, ma anche per evitare possibili dubbi operativi nell'amministrazione.

In particolare, si ritiene necessario rappresentare l'esigenza di considerare il raccordo e le possibili interazioni con la normativa di cui al comma 68 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, in base a cui ogni Ministro trasmette alle Camere, tramite il Ministro per l'attuazione del programma, per l'esame da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili di coerenza ordinamentale e finanziaria, una relazione, predisposta sulla base di un'istruttoria (a cura dei servizi per il controllo interno), sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse nelle amministrazioni di rispettiva competenza e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta, con riferimento alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato.

In tali relazioni si segnala, fra l'altro, tra gli aspetti organizzativi, "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".

A fronte del rilievo degli strumenti di programmazione, controllo e valutazione interni, introdotti nei recenti processi di riforma ed in cui è espressamente prescritta una attenzione sulla stessa coerenza degli assetti organizzativi, vanno dunque assicurati i necessari raccordi funzionali ed operativi, evitando rischi di possibili duplicazioni o sovrapposizioni. In tal senso, l'attivazione di un costante raccordo tra le attività di controllo interno (alle singole amministrazioni o comunque correlate all'Esecutivo nel suo complesso) e quelle del controllo, esterno e indipendente, affidate alla Corte dei conti potrà meglio assicurare la funzionalità complessiva del sistema. Si ricorda, in proposito, che il comma 70 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, prevede che la Corte dei conti, nell'elaborazione della relazione annuale al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato, esprima le valutazioni di sua competenza anche tenendo conto delle tematiche affrontate nelle su citate relazioni sullo stato della spesa e della classificazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi.

A completamento di questo quadro d'insieme sulle iniziative di *spending review* e a fini conoscitivi, pur con limiti derivanti da un esercizio di tipo sperimentale, si presenta un prospetto di sintesi che rappresenta le spese di funzionamento dei Ministeri nel triennio 2009-2011. Il contributo è basato su una ricognizione limitata alle spese di funzionamento riconducibili agli stanziamenti definitivi del macroaggregato 1, nel suddetto triennio.

Va precisato, inoltre, che l'andamento di tali spese deve essere letto anche alla luce delle politiche esposte nelle parti dedicate alle singole amministrazioni, volendosi qui rappresentare solo un sintetico quadro d'insieme.

Il prospetto che segue, mostra nel totale, un andamento degli stanziamenti in riduzione tra il 2011 e il 2010 per circa un miliardo di euro. A tale riduzione contribuiscono i Ministeri dell'Economia e delle Finanze (-2,71 per cento), dell'Istruzione, Università e ricerca (-4,54 per cento), delle politiche agricole e forestali (-6,04 per cento) e della Salute (-4,16 per cento).

Di contro i dati degli altri Ministeri mostrano un incremento complessivo delle spese per circa un miliardo che però deve tenere conto anche della imputazione sull'esercizio finanziario 2011 dei debiti pregressi provenienti dagli esercizi 2010 e 2009 (tavola 2), fenomeno rilevato analiticamente nei capitoli dedicati ai singoli Ministeri.

Tavola 1

SPESE DI FUNZIONAMENTO DEI MINISTERI NEL TRIENNIO 2009-2011

(in milioni)

Ministero	2009	2010	2011	Variazione % 2010/2009	Variazione % 2011/2010	variazione valori assoluti 2011/2010
Economia e Finanze	6.047	6.080	5.916	0,56	-2,71	-165
Sviluppo Economico	305	250	298	-18,18	19,13	48
Lavoro e Politiche Sociali	733	489	517	-33,32	5,70	28
Giustizia	6.539	6.089	6.323	-6,88	3,84	234
Affari Esteri	1.065	1.053	1.078	- 1,16	2,43	26
Istruzione, Università e Ricerca	45.948	44.904	42.867	- 2,27	- 4,54	- 2.037
Interno	11.209	10.198	11.071	- 9,02	8,56	873
Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare	110	108	125	- 2,48	15,74	17
Infrastrutture e Trasporti	1.320	1.257	1.259	-4,82	0,17	2
Difesa	19.064	18.469	18.526	-3,12	0,31	57
Politiche Agricole, Alimentari e Forestali	618	728	684	17,78	- 6,04	- 44
Beni e Attività Culturali	998	986	998	- 1,23	1,28	13
Salute*	-	254	243		- 4,16	- 11
Totale	95.965	92.873	91.915	-3,22	-1,03	- 958

Fonte: elaborazioni su dati RGS

* Nel 2009 il Ministero della salute era parte integrante del Ministero del lavoro, salute e politiche sociali

Tavola 2

I DEBITI PREGRESSI DEI MINISTRI AL 31 DICEMBRE 2009 E AL 31 DICEMBRE 2010 IMPUTATI
ALL'ESERCIZIO FINANZIARIO 2011

(in euro)

Ministero	Somma di debiti pregressi al 31 dicembre 2009	Somma di debiti pregressi al 31 dicembre 2010
Ministero degli affari esteri	2.213.161	4.527.398
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	1.145.231	0
Ministero della difesa	29.671.742	224.857.414
Ministero della giustizia	196.400.524	372.231.088
Ministero della salute	4.450.841	7.165.176
Ministero dell'ambiente	17.452.227	608.095
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	11.739.542	15.360.603
Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali	195.962	360.168
Ministero dell'economia e delle finanze	13.039.664	35.197.467
Ministero dell'interno	215.632.611	327.809.745
Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca	2.740.899	42.506.051
Ministero dello sviluppo economico	4.169.153	4.171.018
Ministero per i beni e le attività culturali	3.518.227	10.765.542
Totale complessivo	502.369.785	1.045.559.765

Fonte: elaborazioni su dati RGS

Di seguito si presentano i dati finanziari relativi agli stanziamenti definitivi dei consumi intermedi (Tavola 3) ai quali si riferiscono in via prevalente i debiti pregressi. Come si evince, nel 2010 e per il totale dei Ministeri, i debiti pregressi rappresentano circa il 22 per cento dei consumi intermedi riportati.

Tavola 3

I CONSUMI INTERMEDI DEI MINISTRI (MACROAGGREGATO 1, CATEGORIA 3)
ANNI 2009-2011

(in euro)

Ministero	2009	2010	2011
Economia e Finanze	296.407.954	321.906.705	266.407.257
Sviluppo Economico	10.872.338	10.933.315	12.916.004
Lavoro e Politiche Sociali	33.082.442	24.886.323	23.560.065
Giustizia	426.275.554	347.469.271	350.681.115
Affari Esteri	18.511.956	15.968.323	17.561.030
Istruzione, Università e Ricerca	2.560.233.787	2.523.779.761	2.495.702.867
Interno	576.391.180	560.856.873	581.950.222
Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare	4.371.707	4.346.766	4.464.579
Infrastrutture e Trasporti	47.363.558	56.851.364	55.641.436
Difesa	915.073.521	921.615.795	948.516.617
Politiche Agricole, Alimentari e Forestali	35.292.137	42.956.770	36.458.118
Beni e Attività Culturali	50.934.681	52.216.003	50.279.729
Salute*		9.154.687	8.245.686
TOTALE	4.974.812.824	4.892.943.966	4.852.386.736

Fonte: elaborazioni su dati RGS

* Nel 2009 il Ministero della salute era parte integrante del Ministero del lavoro, salute e politiche sociali

Con riferimento alle spese di personale dei Ministeri (categoria I all'interno delle spese di funzionamento in commento) si riporta una tavola sintetica che mostra l'andamento nell'arco temporale 2009-2011.

Il valore complessivo delle spese risulta in riduzione tra il 2010 e il 2009 (-1,91 per cento) in linea con il confronto 2010/2009.

Rinviando l'analisi puntuale alla parte specificatamente dedicata al costo del personale, qui si intende evidenziare il solo andamento delle spese per le due amministrazioni che assorbono la maggiore quantità di spesa di personale. In linea con il biennio precedente si segnala la riduzione del 5,18 per cento per il Ministero dell'Istruzione la cui spesa di personale assorbe quasi il 50 per cento delle risorse totali. In leggero aumento le spese del Ministero della difesa (+2,14 per cento) che complessivamente incidono sul totale delle spese per il 20 per cento circa.

Tavola 4

LE SPESE DI PERSONALE RELATIVE ALLA CATEGORIA I DEI MINISTRI

Ministero	2009	2010	2011	Variazione 2010/2009	Variazione 2011/2010
	<i>Valori in milioni</i>			<i>Valori percentuali</i>	
Economia e Finanze	4.279	4.478	4.383	4,64	- 2,12
Sviluppo Economico	170	180	207	5,90	15,21
Lavoro e Politiche Sociali	505	379	363	- 24,96	- 4,10
Giustizia	5.510	5.347	5.279	- 2,95	- 1,27
Affari Esteri	851	859	867	0,88	0,92
Istruzione, Università e Ricerca	42.483	41.459	39.310	- 2,41	- 5,18
Interno	8.544	8.370	8.848	- 2,04	5,70
Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare	63	60	64	- 4,60	6,63
Infrastrutture e Trasporti	919	892	905	- 3,04	1,49
Difesa	15.199	15.127	15.452	- 0,47	2,14
Politiche Agricole, Alimentari e Forestali	506	604	576	19,30	- 4,55
Beni e Attività Culturali	794	797	788	0,34	- 1,17
Salute*	-	145	148		2,09
Totale	79.823	78.696	77.189	- 1,41	- 1,91

Fonte: elaborazioni su dati RGS

* Nel 2009 il Ministero della salute era parte integrante del Ministero del lavoro, salute e politiche sociali

3. La riduzione degli apparati ministeriali e la revisione degli enti vigilati

Si ricorda che nell'ambito del Piano industriale della pubblica amministrazione con il DL n.112/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2008, erano state definite importanti misure intese alla revisione degli organici di personale, ed al contenimento della spesa, attraverso il ridimensionamento degli assetti organizzativi esistenti, secondo principi di efficienza, razionalità ed economicità. In particolare era stato sancito l'obiettivo di una riduzione complessiva degli uffici dirigenziali di livello generale e di quelli di livello non generale, in misura non inferiore, rispettivamente, al 20 per cento e al 15 per cento di quelli esistenti, con la contestuale corrispondente riduzione delle dotazioni organiche. Era stata prevista altresì la riduzione del contingente di personale adibito allo svolgimento di compiti logistico strumentali e di supporto in misura non inferiore al 10 per cento, con contestuale riallocazione delle risorse umane eccedenti tale limite negli uffici che svolgono funzioni istituzionali e la rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, ad esclusione di quelle degli enti di ricerca, apportando una riduzione non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico di tale personale.

Un ulteriore intervento di riduzione degli assetti organizzativi aggiuntivo a quello già effettuato in base all'articolo 74 del DL 112/2008 era stato disposto dall'articolo 2, comma 8-*bis*, del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25⁹.

L'effettuazione dei processi di riduzione disposti dalle citate normative¹⁰ è stata rafforzata dal rappresentare condizione necessaria per le autorizzazioni a nuove assunzioni. Va rammentato che la mancata attuazione delle citate misure era sanzionata con il divieto di procedere a nuove assunzioni e con la definitiva determinazione della dotazione organica in base alla effettiva copertura dei posti alla data individuata dalla legge.

Pur con tale coerenza, si sono rilevati ritardi nella tempistica originariamente prevista (a partire dal 2008). Per il Ministero della giustizia, per il quale si era provveduto con due dPCM del 24/6/2010 a ridurre le dotazioni organiche del personale non dirigenziale appartenente al Dipartimento della giustizia minorile e degli Archivi notarili (e antecedentemente della Organizzazione Giudiziaria) si è provveduto alla riduzione dell'organico dei dirigenti di seconda fascia e del personale dell'amministrazione penitenziaria, solo con dPCM 31 gennaio 2012. Con tale provvedimento è stata rideterminata la dotazione organica del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria: con la riduzione del 15 per cento prevista dalla legge n.133/2008, il numero dei dirigenti penitenziari di seconda è passato da 543 a 461 unità, riducendosi ulteriormente in base al secondo intervento normativo del 10 per cento, passando da 461 unità a 415 unità¹¹. Con lo strumento del dPCM 31 gennaio 2012 relativo al solo DAP, non sono state, peraltro, prese in considerazione le riduzioni delle dotazioni organiche dei dirigenti generali, in attesa del nuovo regolamento di organizzazione del Ministero (il regolamento vigente risale al 6 marzo 2001).

Va considerato che la normativa di riferimento ne richiedeva l'attuazione con riguardo all'intera struttura ministeriale, mentre il Ministero della Giustizia ha proceduto per Dipartimenti, per ragioni in parte riconducibili alla stessa complessità e peculiarità funzionale dell'apparato, che potranno essere considerati alla luce degli ulteriori processi riorganizzativi attualmente oggetto di revisione normativa.

⁹ In particolare la citata disposizione prevedeva che le amministrazioni destinatarie delle nuove misure già individuate nell'ambito applicativo definito dall'articolo 74, comma 1, provvedessero ad attuare, entro il 30 giugno 2010, un'ulteriore riduzione degli uffici dirigenziali di livello non generale, e delle relative dotazioni organiche, in misura non inferiore al 10 per cento di quelli risultanti a seguito dell'applicazione del predetto articolo 74 ed alla rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, ad esclusione degli enti di ricerca, apportando un'ulteriore riduzione non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico di tale personale risultante a seguito dell'applicazione del predetto articolo 74. Va rilevato che il comma 8-*quinq*ues del citato articolo 2, esclude dall'ambito applicativo della norma le amministrazioni che abbiano subito una riduzione delle risorse ai sensi dell'articolo 17, commi 4 e 6, del decreto legge n. 78/2009; il personale amministrativo operante presso gli Uffici giudiziari; il Dipartimento della protezione civile; le Autorità di bacino di rilievo nazionale; il Corpo della Polizia Penitenziaria; i magistrati; l'Agenzia italiana del farmaco; le strutture del comparto sicurezza, delle Forze armate, del Corpo nazionale dei VV.FF., gli avvocati e i procuratori dello Stato; il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia.

¹⁰ Con dPCM 7 luglio 2011 alcune amministrazioni sono state autorizzate a procedere a nuove assunzioni, progressioni verticali e trattenimenti in servizio, a condizione che avessero operato una riduzione dell'organico, ai sensi del DL 194/2009 convertito in legge n. 25/2010.

¹¹ Per quanto riguarda il personale non dirigenziale, della prima, seconda e terza Area a seguito degli interventi normativi, è stato così rideterminato: da un totale di 8.872 unità, previste dal dPCM 28/2/2006, con la prima riduzione si è passati a 7.331 unità totali (art. 74 legge n.133/08) fino ad arrivare alla nuova rideterminazione di 6.660 unità (art. 2 comma 8 bis legge n. 25/2010).

Sul piano generale, come già evidenziato nella scorsa relazione, la normativa di cui all'art. 74, pur avendo realizzato una riduzione della spesa, tramite puntuali obiettivi di riduzione degli uffici dirigenziali, del personale adibito allo svolgimento di compiti logistico - strumentali e di supporto, nonché delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, non ha peraltro realizzato una più ampia revisione degli assetti organizzativi esistenti.

Tale percorso avrebbe invece dovuto accompagnarsi alla individuazione del modo più razionale ed efficiente dello svolgimento dei compiti istituzionali, non limitandosi alla soppressione di posti di organico sovente concentrata su posti riferiti a compiti di studio e di ricerca o su uffici al momento privi di titolari anche in relazione ai limiti del *turn over*, con la conseguenza di risparmi "teorici" della spesa di personale. Sarebbe stato invece necessaria la funzionale individuazione di strutture ed uffici da eliminare o ridimensionare attraverso opportuni accorpamenti e concentrazione delle attività. L'effettiva attuazione è stata rimessa sostanzialmente alle amministrazioni interessate, mentre avrebbe potuto essere oggetto di più diretto coinvolgimento del MEF e del Dipartimento della funzione pubblica.

Tali logiche di risparmio conseguenti agli obiettivi di eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali, mediante un'ottimizzazione della funzione logistica strumentale, anche con un più consistente ricorso alla strumentazione informatica, già auspicata dalla Corte e che sembra (come si è visto nel precedente paragrafo precedente dedicato alla *spending review*), emergere con forza nel più recente periodo dovrebbe, infatti, accompagnarsi ad una complessiva ricognizione delle funzioni. E ciò anche nella prospettiva della progressiva attuazione del trasferimento di funzioni statali verso Regioni ed enti locali e con la riagggregazione delle residue funzioni mantenute allo Stato sul territorio, attraverso raccordi funzionali tra l'attività delle diverse componenti del sistema amministrativo statale operanti in ambito locale, ed il sistema delle autonomie territoriali in attuazione del principio di leale collaborazione.

In definitiva sono emerse carenze nel disegnato percorso di razionalizzazione organizzativa, finalizzata anche ad obiettivi di riduzione della spesa, che andrebbe meglio inquadrata in un contesto di più ampia e strategica rivisitazione degli apparati e delle funzioni amministrative, sia sotto profili temporali, che di complessiva riconsiderazione delle funzioni amministrative e degli stessi confini dell'area riservata al "pubblico".

Va comunque precisato che in base alle innovazioni introdotte dal DL n. 138/2011 si prevede che le amministrazioni pubbliche, già interessate dai richiamati provvedimenti adottati nel 2008 e nel 2009 (le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le agenzie fiscali, gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca¹²) devono effettuare ulteriori riduzioni delle dotazioni organiche. In particolare, le amministrazioni dovevano procedere, entro il 31 marzo 2012, alla contrazione degli uffici dirigenziali di livello generale in misura non inferiore al 10 per cento, nonché all'ulteriore riduzione, non inferiore al 10 per cento, della spesa complessiva relativa al numero di posti di organico del personale non dirigenziale. Alle

¹² Rimangono invece esclusi il personale amministrativo degli uffici giudiziari, la Presidenza del Consiglio, le Autorità di bacino di rilievo nazionale, il Corpo della polizia penitenziaria, i magistrati, l'Agenzia italiana del farmaco, nonché le strutture del comparto sicurezza, delle Forze armate, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e, comunque, del personale ancora in ambito pubblicistico.

amministrazioni inadempienti è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto.

Nel medesimo contesto normativo e programmatico si colloca la riorganizzazione degli enti vigilati in base all'art. 26 della legge 133/2008 e successive modifiche¹³, norma che aveva accelerato il processo di soppressione e incorporazione degli enti ed organismi pubblici.

Nel percorso complesso ed articolato, di cui si è trattato anche nelle precedenti relazioni, si registra con il decreto "Salva Italia" (art. 1, comma 31 del DL n. 138/2011) la diretta soppressione di alcune strutture.

In particolare è stata disposta la soppressione dell'INPDAP e dell'ENPALS (le relative funzioni sono state attribuite all'INPS); dell'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania e Irpinia (EIPLI), le cui funzioni sono state attribuite alle Regioni interessate; dell'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua; dell'Agenzia per la sicurezza nucleare; dell'Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale; della Commissione Nazionale per la vigilanza sulle Risorse Idriche

Con riguardo a tale tematica di riduzione degli apparati pubblici, si richiama quanto emerso in sede del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, nella indagine relativa alla *Verifica dello stato di attuazione del processo di soppressione ed incorporazione di enti ed organismi pubblici disciplinato dal DL n. 78/10 (convertito nella legge n. 122/2010)*¹⁴

La relazione evidenzia talune criticità ricorrenti - pur avendo riguardo a vicende istituzionali assai diversificate - che scaturiscono, in parte dalla incompiutezza delle disposizioni che disciplinano il processo e dai tempi di relativa attuazione. È stato, anche, rilevato il diffuso ritardo in sede programmatica, riscontrandosi inefficienze nelle modalità e nei tempi di adeguamento dell'organizzazione subentrante e nel trasferimento delle risorse finanziarie. Hanno formato oggetto di specifica considerazione gli effetti che ne sono conseguiti in termini di inefficienza organizzativa e maggiore spesa, principalmente riferibili al ricorso a formule istituzionali "*extra ordinem*" in mancanza di strutture e paradigmi procedurali ordinari adeguati, e alla necessità di attingere a forme di provvista delle risorse, umane e finanziarie, esterne al bilancio ministeriale. Criticità sono state rilevate, inoltre, nell'utilizzo delle risorse umane e strumentali trasferite, con riguardo all'impiego del personale dell'ente cessato in funzioni non sue proprie ed al ricorso a risorse esterne per l'adempimento dei compiti trasferiti, così come, con riguardo all'utilizzo degli immobili.

Le problematiche innestate del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge n. 122/2010, sono emerse anche nella sede del controllo di legittimità in

¹³ Cfr. art.7 del DL n. 78 del 31 maggio 2010.

¹⁴ Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato - Delibera n. 1/2012/G 8 marzo 2012 - La relazione espone gli esiti del controllo eseguito sullo stato di attuazione del processo di soppressione e incorporazione degli enti ed organismi pubblici di cui all'art.7 del decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010, per i casi in cui esso ha interessato amministrazioni dello Stato. Si tratta di: AGES-Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, cui subentra il Ministero dell'interno; ISAE Istituto di studi ed analisi economica, cui subentrano il Ministero dell'economia e delle finanze e l'ISTAT; ETI-Ente teatrale italiano, cui subentra il Ministero per i beni e le attività culturali; EIM-Ente italiano montagna, cui subentra la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento affari regionali; IPI-Istituto per la promozione industriale, cui subentra il Ministero dello sviluppo economico; Comitato nazionale italiano per il collegamento fra il governo italiano e l'ONU per l'alimentazione e l'agricoltura e Centro per la formazione in economia e politica dello sviluppo rurale, cui subentra il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

tema di subingresso dell'INVITALIA nel rapporto instaurato tra il Ministero dello sviluppo economico e l'IPI¹⁵.

4. Bilancio, processi di riorganizzazione e strumenti di programmazione e controllo

Anche alla luce degli indicati processi della *spending review*, assumono ulteriore spessore i raccordi tra bilancio e organizzazione, sotto diversi profili privilegiati dalla legge n. 196/2009, a partire dallo stesso previsto potenziamento del ruolo dei nuclei di analisi e valutazione della spesa (articolo 39), finalizzati alla verifica dei risultati conseguiti dalle amministrazioni rispetto agli obiettivi di finanza pubblica programmati, nonché al monitoraggio dell'efficacia e dell'efficienza della gestione. In particolare tale attività mira a consentire la valutazione di efficacia dei programmi di spesa, al fine di identificarne le aree di criticità e, su questa base, segnalare le misure necessarie o utili ad accrescere l'efficienza allocativa delle risorse disponibili. I nuclei sono chiamati a verificare l'articolazione dei programmi, la coerenza delle norme autorizzatorie delle spese rispetto al contenuto degli stessi, nonché a formulare proposte per l'accorpamento e razionalizzazione delle leggi di spesa sottostanti i programmi (articolo 39, comma 2).

Si è dunque inteso sviluppare le potenzialità degli strumenti di programmazione e controllo interno, con particolare e prioritaria attenzione alla predisposizione ed alla gestione del bilancio dello Stato. In tale ottica è stato attribuito un ruolo centrale all'attività di analisi e valutazione della spesa al fine di garantire un supporto al raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica e di consentire il monitoraggio delle misure poste in essere, nonché di promuovere un più efficiente impiego delle risorse, in una logica intesa ad affiancare al controllo giuridico - contabile, basato su vincoli ex-ante sulle autorizzazioni di spesa e sulla verifica della correttezza procedurale strumenti espressamente volti a individuare aree di inefficienza della spesa stessa e di inefficacia delle politiche perseguite.

E' utile ricordare che il d.lgs. n.286/1999, concernente il riordino e potenziamento dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività della Pubblica Amministrazione, delineava, all'articolo 2, la mappa del sistema integrato dei controlli interni: al riguardo il d.lgs. n. 123/2011¹⁶ ha operato alcune modifiche con particolare riguardo al sistema di controllo amministrativo contabile, così da definire il perimetro del sistema dei controlli interni, peraltro già modificato dal d.lgs. n. 150/2009 con riferimento al sistema di valutazione della dirigenza (art. 30 comma 4)¹⁷. L'art. 20 del d.lgs. 123/2011 all'art. 20, comma 2, ha inoltre precisato i compiti in capo al collegio dei revisori.

¹⁵ Il subingresso dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa (INVITALIA) nel rapporto giuridico a suo tempo instaurato tra il Ministero dello sviluppo economico e l'Istituto per la promozione industriale (IPI), per l'attuazione del progetto intitolato "Cluster Hub Italia" e per una spesa lorda di euro 10 milioni, è stato ritenuto illegittimo, essendosi già estinta per confusione l'obbligazione dell'originario rapporto a causa dell'incorporazione dell'IPI con il Ministero stesso ai sensi dell'art. 7, comma 20, del DL n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010. La individuazione, attraverso apposito regolamento di organizzazione, della struttura ministeriale competente a svolgere le funzioni dell'ex IPI, si pone come atto presupposto ad ogni procedimento di riesame di situazioni pregresse riferibili all'Istituto; situazioni che, nella fase transitoria, devono coinvolgere la sede e gli uffici già utilizzati dall'IPI stesso per la salvaguardia dei rapporti ancora in atto con i terzi (Delibera n. 17/2011/PREV 16 settembre 2011).

¹⁶ "Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196",

¹⁷ La circolare n. 25/2011 della Ragioneria Generale dello Stato ha fornito le prime indicazioni circa i criteri attuativi del d.lgs. 123/2011 per l'adeguamento dei componenti degli organi di revisione ai nuovi criteri previsti dal decreto in

La composizione e le modalità di funzionamento dei nuclei sono state definite con il decreto del 22 marzo 2010 del Ministro dell'economia e delle finanze¹⁸, che ha previsto che nell'ambito dei nuclei vengano anche ricomprese parte delle attività finalizzate all'attuazione della delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato (art. 40 della legge n. 196/2009). Altro compito dei nuclei consiste nel fornire supporto alla definizione di proposte di rimodulazione delle risorse iscritte in bilancio e nell'elaborazione di metodologie per la definizione delle previsioni di spesa e dei fabbisogni associati ai programmi di spesa. I nuclei devono, inoltre, fornire attività di supporto per la misurazione del livello di erogazione dei servizi pubblici e della quantità e qualità di intervento associato a ciascun programma di spesa. In tal senso sono chiamati a effettuare proposte per l'individuazione di indicatori appropriati a rappresentare gli obiettivi intermedi e finali da collegare alle note integrative del bilancio dello Stato in fase di previsione e di rendicontazione.

Va segnalato che tra i principi e criteri direttivi della delega al Governo per la riforma ed il potenziamento del sistema dei controlli di ragioneria e del programma di analisi e valutazione della spesa (art. 49) - che ha trovato attuazione nel citato d.lgs. n. 123/2011 - vi è (lett. b) la condivisione tra il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, gli organismi indipendenti di valutazione della *performance* di cui all'articolo 14 del d.lgs. n. 150/2009, e gli uffici di statistica dei diversi Ministeri, delle relative banche dati, anche attraverso l'acquisizione, per via telematica, di tutte le altre informazioni necessarie alla realizzazione dell'attività di analisi e valutazione della spesa¹⁹.

Le attività in carico ai nuclei, insediatisi alla fine del primo semestre 2011, sono anche funzionali alla stesura del Rapporto triennale sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato (art. 41) da produrre entro il 20 luglio 2012.

In attesa di verificare l'attuazione complessiva di tali indicazioni normative appare necessario evidenziare l'esigenza di raccordo tra gli strumenti di programmazione e controllo interno, ai quali viene dedicata, in tutti i recenti interventi normativi, particolare attenzione.

sostituzione della precedente disciplina che prevedeva l'adozione dei principi generali della revisione aziendale asseverati dagli ordini e collegi professionali operanti nel settore.

¹⁸ Cfr. il Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze 22 marzo 2010, concernente l'individuazione della composizione e la disciplina delle modalità di funzionamento dei nuclei di analisi e valutazione della spesa emanato a norma dell'art. 39, comma 1, della Legge 31 dicembre 2009, n. 196. La composizione dei Nuclei è stata definita dal Decreto del 23 dicembre 2010 del Ministro dell'economia e delle finanze. Il decreto istitutivo dei nuclei dispone che essi siano composti da cinque rappresentanti dell'amministrazione, da cinque rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze e che il coordinamento dell'attività sia affidato al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Alle riunioni dei nuclei partecipa per la Presidenza del Consiglio dei ministri anche un rappresentante del Dipartimento della funzione pubblica, al fine di meglio coordinare l'attività di analisi e valutazione della spesa con la riforma della pubblica amministrazione operata attraverso il decreto legislativo 150/2009.

La composizione dei nuclei è stata aggiornata, come disposto dal decreto istitutivo, in base alla determina n. 6521 del 1 febbraio 2012 del Ragioniere Generale dello Stato con le integrazioni e le modifiche riportate nei tredici allegati che ne costituiscono parte integrante. Sono state considerate sia le integrazioni, come nel caso delle nomine pervenute dal Dipartimento della funzione pubblica mancanti nel decreto di composizione dei nuclei, che le modifiche intervenute a seguito delle segnalazioni delle amministrazioni presenti nei nuclei.

¹⁹ Per tali attività il Ministero dell'economia e delle finanze istituisce e condivide con le amministrazioni centrali dello Stato, nell'ambito della banca dati prevista dall'articolo 13 della legge di contabilità, una apposita sezione che raccoglie tutte le informazioni necessarie alla realizzazione degli obiettivi di efficienza della spesa. La banca dati raccoglie le informazioni che le amministrazioni sono tenute a fornire attraverso una procedura da definire con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze e sono trasmesse dallo stesso Ministero alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica.

Nell'attuazione dei ricordati processi di riforma amministrativa va infatti rimarcata la particolare importanza di una coerente attuazione di fasi e modalità applicative, verificandone la loro effettiva e coordinata esplicazione.

La riforma della legge di contabilità (art. 35 legge n. 196/2009) ha anche valorizzato il ruolo affidato alla “nota integrativa” (sostitutiva della “nota preliminare”) che accompagna sia ciascuno stato di previsione, che il rendiconto.

Le Note si inseriscono all'interno del più ampio processo di programmazione che prende avvio dalla definizione generale degli obiettivi di Governo e delle priorità politiche, raccordandosi alla pianificazione della *performance* (art. 10 del d.lgs n.150/2009) ed alla formulazione delle previsioni economiche e finanziarie, definendosi con l'elaborazione della Nota integrativa aggiornata con i dati della legge di Bilancio approvata. Tale processo trova la sua fisiologica conclusione con l'elaborazione delle Note integrative al Rendiconto generale dello Stato, che devono essere formulate alla luce delle indicazioni contenute nella speculare nota al bilancio di previsione²⁰.

In attuazione della suddetta norma, si segnala la più compiuta applicazione nel Rendiconto per l'anno 2011 con particolare riguardo alla definizione dei contenuti delle due sezioni della Nota Integrativa, al Piano degli obiettivi, alla codifica degli obiettivi, al collegamento delle Priorità Politiche agli obiettivi strategici.

Alla arricchita portata contenutistica delle note integrative, si accompagna la nuova prospettiva di riferimento su base triennale in coerenza con la proiezione delle previsioni contabili, come innovate dalla riforma.

Va evidenziato il legame tra la programmazione finanziaria e di bilancio nel prefigurato “ciclo di gestione delle performance”, così come nei previsti “sistemi di valutazione”. A queste già rilevanti interconnessioni previste dalla legge n. 196/2009, si accompagna la individuazione di uno stretto legame tra obiettivi delle *performance* e obiettivi di bilancio nel decreto legislativo n. 150²¹. L'attenzione a tali profili costituisce elemento centrale non solo per la verifica della funzionalità degli apparati, anche alla luce delle recenti modifiche legislative (quali appunto il d.lgs. n.150/2009), ma anche per il ruolo propulsivo e di indirizzo per le funzioni esercitate e le politiche perseguite.

²⁰ Il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato al fine di sensibilizzare le Amministrazioni centrali dello Stato (Ministeri), a rendere maggiormente espliciti ed uniformi i criteri e gli schemi utilizzati per la formulazione delle Note ha predisposto linee guida e schemi di riferimento che hanno formato oggetto di appositi allegati alle circolari sulle previsioni e sul Rendiconto generale dello Stato, pubblicate annualmente dal Ministero dell'Economia e delle finanze - Ragioneria Generale dello Stato. Per la redazione delle note preliminari relative al Rendiconto generale dello Stato, alla luce della classificazione del bilancio per missioni e programmi e delle più recenti tendenze in campo internazionale (*accountability*), è stato messo a disposizione un sistema di compilazione *on line* mediante il quale le Amministrazioni hanno rappresentato i risultati conseguiti con la gestione in riferimento agli obiettivi fissati in sede previsionale ed indicati nelle relative note preliminari e, a parità di obiettivo, hanno misurato le differenze fra quanto avevano preventivato e quanto effettivamente sostenuto, e ne hanno evidenziato le cause che sono state imputabili sia a fattori interni (organizzativi, decisionali, etc.) che esterni (normativi, socio-economici generali, etc.).

²¹ Cfr. Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato - Delibera n. 2/2011/G. La relazione espone gli esiti del monitoraggio dell'attuazione che le statuizioni sulla dirigenza recate dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 hanno avuto nel corso dei primi dodici mesi dall'entrata in vigore, evidenziando ritardi nel processo di riordino della dirigenza, rispetto ai termini brevi auspicati. I rallentamenti riscontrati sono riferiti in primo luogo alle procedure di reclutamento su base concorsuale e successiva formazione dei dirigenti di prima fascia, per il ritardo nell'emanazione dei provvedimenti disciplinanti criteri e modalità di svolgimento. Si è invece preso atto che nei tempi e nei modi previsti risultano attuati da parte della quasi totalità delle amministrazioni gli adempimenti relativi all'adozione del Piano della Performance, del Piano per l'integrità e la trasparenza, del Sistema di misurazione e valutazione della performance, sulla base delle indicazioni fornite dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità – CIVIT. Parimenti tempestiva è la costituzione degli OIV - Organismi indipendenti di valutazione della performance - da parte di tutti i Ministeri.

Nel rinviare alle specifiche trattazioni dei singoli ministeri, ove sono puntualmente monitorate le modalità applicative del nuovo quadro di riferimento normativo, qui va solo sinteticamente richiamata la valutazione che la Direttiva – prevista sia dall'art. 8 del d.lgs. n. 286/1999 sia dall'art. 14 del d.lgs. 165/2001 – mantenga una sua autonomia nell'ambito della disciplina della *performance*, con le caratteristiche tecniche previste dalle norme vigenti, che se richiedono appositi raccordi, non hanno peraltro inteso vanificarne la peculiare e non fungibile funzione.

Tale funzione rileva anche come snodo nella concreta traduzione operativa degli indirizzi programmatici, tenendo anche conto del comune “avvalimento” da parte di più Ministri di alcune strutture amministrative.

Al riguardo, la riforma approvata con la legge n. 196/2009, aveva inteso sviluppare il nesso tra articolazione di bilancio e struttura organizzativa dei Ministeri prevedendo che la realizzazione dei programmi vada affidata a un unico “centro di responsabilità amministrativa”, corrispondente all'unità organizzativa di primo livello dei ministeri, ai sensi dell'articolo 3 del d.lgs. n. 300/1999.

Come già rappresentato nelle scorse relazioni, permane la sensibile eterogeneità del quadro di partenza rinvenibile nei documenti di bilancio, a partire dalla indifferenziata individuazione dei centri di responsabilità per le strutture di primo livello, sia in presenza di dipartimenti che di direzioni generali (nei ministeri non articolati per dipartimenti), con la conseguenza di un minor numero di “Centri di Responsabilità” nei ministeri che hanno prescelto l'organizzazione per dipartimenti rispetto a quelli articolati per direzioni generali.

Non coerente al disegno appare l'imputazione di centri di responsabilità al Gabinetto ed al Segretariato Generale (ove presente) dovendosi considerare la funzione di snodo e non di amministrazione attiva ad essi riconducibile.

Riguardo al ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, ove si erano rilevati nel precedente assetto organizzativo 22 centri di responsabilità, si è passati, nell'esercizio finanziario 2011 a 4 Centri di responsabilità: in attuazione della legge 196/2009, i 18 uffici scolastici regionali hanno perso la qualifica di centro di responsabilità e i relativi stanziamenti sono confluiti in un nuovo programma “realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione” formalmente affidato al Dipartimento per la programmazione.

Rispetto al disegno della l. 196 si sono rilevate poi difformità anche strutturali nelle situazioni ricondotte nella qualificazione contabile di “centro di responsabilità”, come con riguardo ai centri di responsabilità riferiti alla Guardia di Finanza e alla Advocatura Generale dello Stato (MEF), alle Capitanerie di porto e al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici (MIT), all'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari e al Corpo forestale dello Stato (MIPAF). Da non trascurare inoltre la particolare struttura del Ministero AAEE.

I Programmi già individuati in numero di 172 per il triennio 2011 – 2013 sono confermati nello stesso numero anche per il triennio 2012 – 2014. Parallelamente alle modifiche sui *Programmi* si è proceduto alla puntuale revisione delle *Attività sottostanti*, che individuano le modalità con cui le Amministrazioni perseguono le proprie finalità come da indicazioni contenute nella circolare MEF n. 23 del 13 luglio 2011.

Anche per sopperire a tale non del tutto coerente attuazione rilevano i su descritti modelli e sistemi di programmazione, che risultano valorizzati nella nuova impostazione del bilancio dello Stato e improntati ad un costante processo di revisione

dei profili funzionali ed organizzativi delle strutture pubbliche. L'esigenza di garantire una visione unitaria delle risorse relative ad ogni singolo programma va dunque accompagnata dallo sviluppo di tali modelli, che, se correttamente impostati e realizzati, possono consentire di affrontare le modalità di risposta all'esigenza di una maggiore flessibilità e di un superamento delle rigidità riscontrate nelle relazioni tra compiti amministrativi ed articolazioni contabili.

In questa ottica, va anche prestata attenzione ai profili attuativi dell'indirizzo politico a fronte di una diversa flessibilità funzionale di taluni apparati conseguente all'assetto della nuova compagine di Governo. Al riguardo si segnala l'attribuzione di deleghe da parte del Presidente del Consiglio, oltre che a Ministri senza portafoglio, anche a Ministri con portafoglio, prevedendo modalità di raccordo e di comune "avvalimento" di alcune strutture amministrative; in proposito non va peraltro trascurato che tali aspetti possano comportare difficoltà nella concreta traduzione operativa degli indirizzi programmatici.

5. Le misure di semplificazione, liberalizzazione, contrasto alla corruzione

Come si è anticipato, le linee di ammodernamento delle pubbliche amministrazioni sono finalizzate a corrispondere alle esigenze poste dalla U.E. in attuazione dei piani generali di riforma per il ridisegno della pubblica amministrazione.

In questa ottica si pongono le disposizioni del DL n. 1/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27/2012, che riguarda il tema delle liberalizzazioni, per tanti aspetti interconnesse a quelle contenute nel DL n. 5/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, intese alla semplificazione ed allo sviluppo.

Il provvedimento "Semplificazione e sviluppo", sensibilmente integrato nel corso dell'esame parlamentare (il testo definitivo si compone di 73 articoli, dieci in più rispetto alla versione approvata dal Consiglio dei ministri), incide su un ampio spettro di settori normativi e reca misure finalizzate a sostenere la semplificazione in favore dei cittadini e per le imprese, e anche a fornire sostegno ed impulso allo sviluppo del sistema economico, attraverso disposizioni che incidono sull'innovazione tecnologica, università, istruzione, strutture energetiche e turismo.

Le disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo mirano esplicitamente ad assicurare, nell'attuale eccezionale situazione di crisi internazionale e nel rispetto del principio di equità, una riduzione degli oneri amministrativi per i cittadini e le imprese e la crescita, dando sostegno e impulso al sistema produttivo del Paese.

Sul versante peculiare della semplificazione si segnala l'introduzione di disposizioni finalizzate a ridurre gli adempimenti necessari all'attività delle imprese (intervenendo sia sulle materie delle autorizzazioni, dei controlli e delle procedure pubbliche di appalto, sia sulle materie del lavoro e dell'ambiente), ovvero finalizzate a snellire procedimenti amministrativi, a migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione, ad incentivare la digitalizzazione di documenti da conservare o produrre.

Tra le semplificazioni per le imprese sono previsti meno oneri per partecipare alle gare d'appalto, in quanto con la Banca dati unica le amministrazioni potranno consultare il fascicolo elettronico con la documentazione dell'impresa ed effettuare i controlli sul possesso dei requisiti senza richiedere ulteriore documentazione²². Viene

²² Il risparmio stimato per le pmi è di circa 140 milioni all'anno.

inoltre soppresso l'obbligo di predisporre e aggiornare il documento programmatico sulla sicurezza (DPS).

Il provvedimento, pur introducendo direttamente alcune misure di carattere sperimentale in materia di semplificazione amministrativa ha carattere essenzialmente ordinamentale e demanda la sua attuazione a numerosi adempimenti (regolamenti di attuazione e di delegificazione, decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, decreti interministeriali, decreti ministeriali; altre disposizioni prevedono la stipula di convenzioni, l'adozione di linee guida e di provvedimenti del direttore dell'Agenzia delle Dogane). L'intero percorso va dunque attentamente monitorato sia nel rispetto delle scansioni prefigurate sia, soprattutto, nella valutazione e verifica degli effetti complessivamente attesi.

Si segnala il potenziamento dei compiti della Cabina di Regia per l'Agenda Digitale – ADI (art. 47), tra cui spicca la realizzazione delle infrastrutture tecnologiche per servizi digitali in settori chiave quali la mobilità, il risparmio energetico, il sistema educativo, la sicurezza, la sanità, i servizi sociali e la cultura; il potenziamento delle applicazioni di amministrazione digitale (*e-Government*) per il miglioramento dei servizi ai cittadini e alle imprese; la promozione della diffusione di architetture di *cloud computing* per le attività e i servizi delle Pubbliche Amministrazioni e l'infrastrutturazione per favorire l'accesso alla rete internet in grandi spazi pubblici collettivi quali scuole, università, spazi urbani e locali pubblici in genere.

In particolare, l'art. 47-ter, rubricato *Digitalizzazione e riorganizzazione*, opera una integrazione del comma 3 dell'articolo 15 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, prevedendo che le funzioni legate alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, denominate "funzioni ICT", nei Comuni siano obbligatoriamente ed esclusivamente esercitate in forma associata, secondo le forme previste dal testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, da parte dei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, esclusi i Comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o più isole e il comune di Campione d'Italia e precisando che la medesima funzione ICT non può essere svolta da più di una forma associativa. Le funzioni ICT comprendono la realizzazione e la gestione di infrastrutture tecnologiche, rete dati, fonia, apparati, banche dati, applicativi software, approvvigionamento di licenze per il software, formazione informatica e consulenza nel settore dell'informatica. Assume dunque particolare rilievo la "dimensione territoriale ottimale" in un articolato percorso ispirato a principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese²³.

²³ Il limite demografico minimo che l'insieme dei comuni, che sono tenuti ad esercitare le funzioni ICT in forma associata, deve raggiungere è fissato in 30.000 abitanti, salvo quanto disposto dal comma 3-sexies. Entro due mesi dalla data di entrata in vigore della disposizione, nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, la regione individua con propria legge, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni con dimensione territoriale inferiore ai 5.000 abitanti, delle funzioni di cui al comma 3-ter, secondo i principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, fermo restando quanto stabilito dal comma. A partire dalla data fissata dal decreto di cui al comma 3-octies, i Comuni non possono singolarmente assumere obbligazioni inerenti alle funzioni e ai servizi di cui ai commi 3-bis e 3-ter. Per tale scopo, all'interno della gestione associata, i Comuni individuano un'unica stazione appaltante. Le funzioni di cui al comma 3-bis e i relativi tempi di attuazione sono definiti con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della disposizione.

Il DL n. 1/2012, è complessivamente finalizzato a liberalizzare ampi settori dell'economia nazionale, al fine di favorire lo sviluppo della produttività, con l'obiettivo di ampliare le opportunità di lavoro e le prospettive di mobilità e di promozione sociale.

Per conformare l'ordinamento ai principi di libertà individuale ed economica e di concorrenza, sanciti dalla Costituzione e dal diritto dell'Unione europea, si disciplina una nuova procedura per l'abrogazione delle norme che pongono limiti all'avvio delle attività economiche, prevedendo che gli enti locali si adeguino a tali principi²⁴.

Vengono introdotte alcune disposizioni a tutela della correttezza nei mercati, attribuendo alla Presidenza del Consiglio il compito di raccogliere le segnalazioni delle autorità indipendenti sulle restrizioni della concorrenza e sugli impedimenti al corretto funzionamento dei mercati, per le opportune iniziative; si prevede una tutela amministrativa contro le clausole vessatorie, attribuendone la competenza all'Antitrust, cui viene anche riconosciuta una nuova modalità di finanziamento a carico delle imprese; si estendono alle microimprese gli strumenti di tutela nei confronti delle pratiche commerciali ingannevoli e aggressive.

Alla base del provvedimento – al di là di puntuali valutazioni, anche per quanto concerne disposizioni di principio e ad attuazione “differita” – emerge la finalità di adottare misure dirette a favorire lo sviluppo e la competitività del Paese, intese a garantirne la stabilità “con riferimento all'eccezionale situazione di crisi internazionale e di instabilità” e di “rispettare gli impegni assunti in sede di Unione europea”.

Il provvedimento contiene numerose disposizioni in materia di energia, mentre altre riguardano il settore dei trasporti, tra cui va segnalata, in parziale controtendenza alle politiche di contrazione sopra ricordate, la istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti, alla quale viene attribuita la competenza nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori. Per promuovere la concorrenza e la liberalizzazione del settore, l'Autorità dovrà anche definire gli ambiti del servizio pubblico ferroviario e le modalità di finanziamento dello stesso.

Vengono modificati alcuni profili della disciplina generale dei servizi pubblici locali (DL 138/2001), salvaguardando l'impianto complessivo della riforma e rafforzando gli elementi volti ad introdurre la concorrenza nel mercato dei relativi servizi. Le novità principali sono: obbligo di organizzazione dei servizi per ambiti territoriali almeno provinciali; meccanismi premiali per gli affidamenti mediante gara; parere preventivo obbligatorio dell'Autorità garante del mercato; economie di gestione tali da riflettersi sulle tariffe o sulle politiche del personale; riduzione a 200.000 euro del valore economico dei servizi che è possibile affidare in *house*; proroga dei termini di scadenza degli affidamenti in *house* non conformi; estensione della normativa sui servizi pubblici locali al trasporto ferroviario regionale.

Il decreto prevede l'istituzione del "Tribunale delle imprese" ampliando in misura significativa la sfera di competenza delle attuali sezioni specializzate in materia di proprietà industriale e intellettuale. Le sezioni specializzate in materia d'impresa, se non

²⁴ L'articolo 3, che apre il Titolo II del DL, dedicato a "Liberalizzazioni, privatizzazioni ed altre misure per favorire lo sviluppo" contiene rilevanti principi, a partire da quanto affermato al comma 1, secondo cui Comuni, Province, Regioni e Stato adeguano i rispettivi ordinamenti al principio per il quale l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato.

già previste, sono – con specifiche eccezioni - istituite presso tutti i tribunali e corti d'appello con sede nel capoluogo di ogni Regione²⁵.

Nella sintetica ricognizione delle principali linee evolutive delle amministrazioni pubbliche intese alla stesso miglioramento delle condizioni per lo sviluppo, vanno infine richiamate le misure anticorruzione presenti nel disegno di legge d'iniziativa del Governo²⁶, approvato dal Senato (AC 4434-A), che introduce significative modifiche al codice penale e, in generale, alla disciplina per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità all'interno della pubblica amministrazione²⁷.

Il nuovo testo del disegno di legge anticorruzione, approvato il 15 giugno dalla Camera dei deputati e attualmente all'esame del Senato della Repubblica, introduce nel codice penale rilevanti modifiche alla disciplina dei reati contro la pubblica amministrazione e reca misure volte a prevenire e reprimere la corruzione e l'illegalità nella pubblica amministrazione.

Tra i principali profili del provvedimento si segnala l'individuazione nella Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (Civit), dell'Autorità nazionale anticorruzione (ruolo attualmente svolto dal Dipartimento della funzione pubblica).

Sono dettate specifiche misure volte alla trasparenza dell'attività amministrativa e nell'attribuzione di posizioni dirigenziali, oltre a misure per l'assolvimento di obblighi informativi ai cittadini da parte delle pubbliche amministrazioni. Viene definita una più stringente disciplina delle incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi di dipendenti; delegando il Governo all'adozione di un testo unico in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di governo a seguito di condanne²⁸.

In definitiva, nella rapida ricognizione delle linee principali di contesto nelle quali si pone la configurazione e la piena funzionalità degli apparati pubblici, non

²⁵Viene introdotto nel codice civile il nuovo articolo 2463-bis avente ad oggetto la società semplificata a responsabilità limitata, che può essere costituita da persone fisiche che non abbiano compiuto i 35 anni di età.

²⁶ Si ricorda l'Audizione del Presidente della Corte dei conti presso la Commissione I e II della Camera in data 14 settembre 2011 sul testo iniziale - A.C. 4434 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", preceduta da quella in data 27 luglio 2010 su A.S. 2156, presso la Commissione I e II del Senato.

²⁷ Il tema della corruzione è affrontato anche da due proposte di legge di ratifica, già approvate dal Senato: l'una riguarda la Convenzione penale di Strasburgo sulla corruzione del 1999, l'altra la Convenzione civile di Strasburgo sulla corruzione, dello stesso anno.

²⁸ Si prevede, fra l'altro, l'introduzione del divieto per i condannati (anche solo in primo grado) per reati contro la pubblica amministrazioni ricoprire incarichi direttivi e di far parte di commissioni di concorso e di gara per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere; si propone anche una delega al Governo per la definizione delle incompatibilità per la dirigenza nella pubblica amministrazione, inclusa quella per aver ricoperto incarichi direttivi. Tra le altre misure è prevista la tutela del pubblico dipendente che denuncia o riferisce condotte illecite apprese in ragione del suo rapporto di lavoro; sono elencate le attività d'impresa particolarmente esposte al rischio di infiltrazione mafiosa per le quali - indipendentemente dal valore del contratto - è sempre richiesta l'informazione antimafia; è incrementato il catalogo dei reati alla cui condanna consegue, per l'appaltatore, la risoluzione del contratto con una pubblica amministrazione; è previsto un obbligo di adeguamento per Regioni ed enti locali. Si definisce un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico. Il codice contiene una specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti, articolati in relazione alle funzioni attribuite. Si prevede che il Codice, approvato con decreto del Presidente della Repubblica (previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del ministro per la Pubblica Amministrazione, d'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni), sia consegnato a ciascun dipendente per essere sottoscritto al momento dell'assunzione. La violazione dei doveri contenuti nel Codice, in base alla norma proposta, compresi quelli relativi all'attuazione del piano di prevenzione della corruzione, «è fonte di responsabilità disciplinare» ed «è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogni qual volta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti».

appare inutile segnalare, nel condividere gli obiettivi di una amministrazione maggiormente in grado di corrispondere alle esigenze di una realtà in rapida evoluzione, l'esigenza parallela di una "semplificazione normativa" nel complesso delle disposizioni e degli atti programmatici che si susseguono, e di una costante verifica della loro grado di attuazione. A questo compito, cui la stessa configurazione riformata del bilancio può recare un non sostituibile contributo, un ruolo centrale di indirizzo possono recare sinergicamente le amministrazioni maggiormente coinvolte nella guida dell'intero percorso riformatore.

L'ATTIVITÀ CONTRATTUALE

1. CONSIDERAZIONI DI SINTESI

2. EVOLUZIONE NORMATIVA: 2.1. *ATTUAZIONE DELLA DISCIPLINA COMUNITARIA: IL D.LGS. N. 208 DEL 2011;* 2.2. *LE RECENTI MODIFICHE ALLA NORMATIVA PRIMARIA E SECONDARIA CONCERNENTI L'ATTIVITÀ CONTRATTUALE: A) IL C.D. «DECRETO SVILUPPO»; B) INTERVENTI NORMATIVI FINALIZZATI ALLA REALIZZAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE: LA LEGGE DI STABILITÀ PER IL 2012 E I DECRETI-LEGGE «SALVA-ITALIA», «CRESCI-ITALIA-LIBERALIZZAZIONI», «SEMPLIFICA-ITALIA» E «SEMPLIFICA-FISCO»;*

3. INDAGINE CONOSCITIVA AD OPERA DELLA CORTE SULL'ATTIVITÀ CONTRATTUALE DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI DELLO STATO

4. L'ATTIVITÀ DELL'AUTORITÀ PER LA VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

ALLEGATO

1. Considerazioni di sintesi

L'esame delle nuove norme in materia contrattuale e dei risultati della consueta indagine volta dalle Sezioni Riunite, ha evidenziato ancora una volta la notevole complessità della materia sia sotto il profilo normativo, sia sotto il profilo meramente procedurale.

Tale complessità implica un notevole impiego di risorse umane per l'espletamento delle procedure e, conseguentemente, una elevata onerosità in termini di costi.

Al riguardo, la Corte ritiene che non si possa addivenire, almeno nel breve periodo, ad una radicale semplificazione delle norme che regolano l'attività contrattuale nelle pubbliche amministrazioni. Sono, infatti, presenti nella materia vincoli derivanti da norme comunitarie che rendono non agevoli interventi immediati nell'auspicata direzione dello snellimento procedurale e della semplificazione.

A fronte di tale complessità la soluzione della concentrazione delle stazioni appaltanti sembra, quindi, non avere alternative. Secondo dati dell'Autorità di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture sarebbero 37.000 le stazioni appaltanti, che, a loro volta si organizzano in oltre 60.000 centri di spesa.

La concentrazione delle stazioni appaltanti in centrali di committenza - secondo criteri territoriali (a livello regionale, provinciale) o per materia (lavori pubblici, sanità, ecc.) - consentirebbe di ottenere almeno due vantaggi: in primo luogo, un maggior livello tecnico professionale del personale assegnato alle centrali di appalto unificate; in secondo luogo, notevoli risparmi di spesa di personale (perché i dipendenti ora addetti all'espletamento delle procedure di affidamento nelle numerosissime stazioni appaltanti potrebbero essere impiegati in altre attività, evitando, almeno in parte, il ricorso a nuove assunzioni). Ciò dovrebbe riguardare gli appalti sia di lavori che di servizi e forniture.

Un altro aspetto che va considerato è la necessità che per l'attività contrattuale siano destinate risorse finanziarie certe e proporzionalmente dimensionate all'effettivo fabbisogno. E ciò non solo, per l'esercizio finanziario relativo al bilancio annuale di previsione, ma anche, e soprattutto, per gli esercizi finanziari futuri, sui quali spesso i

contratti stipulati dalle amministrazioni vanno ad incidere. Al riguardo, con riferimento alle amministrazioni centrali, si rende necessaria, da una parte, un'attenta valutazione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze delle richieste di autorizzazione all'assunzione di impegni gravanti su esercizi finanziari futuri inviate dai ministeri di spesa, dall'altra un tempestivo rilascio del prescritto nulla osta.

Per ciò che concerne, infine, le misure di prevenzione della corruzione nell'attività contrattuale, in attesa della definitiva approvazione del disegno di legge recante nuove norme in materia di prevenzione e contrasto della corruzione¹, che prevedono nuove e più stringenti responsabilità nei casi di mancata adozione di misure di prevenzione dei fenomeni corruttivi, si rileva, salvo alcune positive eccezioni, un approccio alla tematica da parte delle amministrazioni centrali che dimostra una non particolare attenzione al tema.

La Corte auspica che le previsioni normative contenute nel citato disegno di legge possano al più presto essere approvate, non solo per rispondere ai pressanti inviti delle organizzazioni internazionali operanti nel campo dell'anticorruzione, ma soprattutto per avviare, quanto prima, ed in particolar modo nei settori a rischio come quello dell'attività contrattuale, un processo virtuoso nel quale l'adozione di efficaci misure di prevenzione idonee possa costituire un valido argine all'odioso fenomeno della corruzione.

2. Evoluzione normativa

2.1. Attuazione della disciplina comunitaria: il decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 208

Anche nel corso del 2011 è proseguita l'attività di recepimento di direttive comunitarie in materia contrattuale. In particolare, il decreto legislativo n. 208 del 2011, in attuazione della legge comunitaria per il 2009, recepisce la direttiva comunitaria 2009/81/CE con cui l'Unione europea, al fine di coordinare e armonizzare la normativa in materia di procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici nei settori della difesa e della sicurezza, detta una disciplina specifica volta a garantire la sicurezza delle informazioni e degli approvvigionamenti attraverso una maggiore flessibilità delle procedure di aggiudicazione².

Le principali novità introdotte dalla direttiva in relazione a tali settori riguardano: le procedure di aggiudicazione per le quali non è esperibile la procedura aperta ed è prevista, accanto alla procedura ristretta, quale procedura a carattere ordinario, la procedura negoziata con pubblicazione del bando di gara; gli istituti specifici per la preselezione e l'aggiudicazione e, in particolare, per la tutela della sicurezza dell'informazione e la sicurezza degli approvvigionamenti; la possibilità per gli Stati membri di inserire disposizioni in materia di subappalto che obbligano gli aggiudicatari a subappaltare seguendo procedure competitive.

Il d.lgs. n. 208 del 2011, anziché novellare il vigente codice dei contratti pubblici, costituisce uno strumento normativo autonomo di recepimento e tale scelta è prevalsa in

¹ Disegno di legge «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione» (A.C. 4434).

² Decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 208 «Disciplina dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture nei settori della difesa e sicurezza, in attuazione della direttiva 2009/81/CE», relativa al «coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori, e recante modifica delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE».

virtù della specificità del settore della difesa e sicurezza e della natura innovativa di alcune previsioni.

Lo schema di decreto legislativo contiene soltanto le previsioni innovative specifiche della direttiva in recepimento, compresa la disciplina in materia di subappalti, rinviando al codice in via generale e, se del caso, specificamente, per ogni altra disposizione ivi prevista applicabile ai contratti ricadenti nell'ambito della nuova disciplina.

Per gli istituti che richiedono una disciplina speciale rispetto al regolamento generale di attuazione del codice dei contratti (e per il settore della difesa anche rispetto al regolamento di cui all'art. 196 del codice), la disciplina di attuazione ed esecuzione è demandata ad un decreto del Presidente della Repubblica che, per le disposizioni concernenti le forniture di materiale militare, i lavori, e i servizi facenti capo al settore della difesa, è emanato su proposta del Ministro della difesa, di concerto con i Ministri per le politiche europee, degli affari esteri, delle infrastrutture e dei trasporti, dello sviluppo economico e dell'economia e delle finanze; per le disposizioni concernenti le forniture di materiale sensibile, i lavori servizi e forniture a esse correlate, nonché i lavori e i servizi sensibili, invece, è emanato su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per le politiche europee, della difesa, delle infrastrutture e trasporti, della giustizia, delle politiche agricole, forestali e alimentari e dell'economia e finanze.

2.2. Le recenti modifiche alla normativa primaria e secondaria concernenti l'attività contrattuale:

a) il c.d. «Decreto Sviluppo»

L'intervento di modifica più consistente alla disciplina del Codice è stato disposto dall'art. 4 del decreto-legge n. 70 del 2011, c.d. «Decreto Sviluppo»³, con incidenza anche su alcune disposizioni del regolamento, disponendo misure atte a garantire la rapida realizzazione delle infrastrutture e, nel contempo, la diminuzione del contenzioso, la riduzione dei costi degli appalti, come alcune limitazioni in materia di opere compensative, di varianti, di riserve, di compensazioni per variazioni dei prezzi.

Più specificamente, con riguardo ai requisiti generali di partecipazione alle gare, è stato modificato l'art. 38 del d.lgs. n. 163 del 2006, con l'intento di semplificare il regime degli adempimenti a carico delle imprese concorrenti e di precisare in via interpretativa il precetto di alcune disposizioni che hanno determinato notevole contenzioso.

Sempre in tale prospettiva e con l'obiettivo di assicurare il rispetto del principio della concorrenza, sono state rese tassative le cause di esclusione riconducibili all'incertezza assoluta sul contenuto o sulla provenienza dell'offerta; alla non integrità del plico, per violazione del principio di segretezza delle offerte; ai casi previsti dalla normativa vigente, con la precisazione che nei bandi di gara non possono essere inseriti cause di esclusione ulteriori e diverse. Per la redazione del bando, inoltre, le stazioni appaltanti devono seguire bandi-tipo, approvati dall'Autorità di vigilanza, motivando nella delibera a contrarre eventuali deroghe rispetto ai contenuti tassativamente previsti. Al riguardo la Corte auspica che le nuove norme possano contribuire ad arginare il fenomeno dei c.d. «bandi fotografia».

³ Decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106 (c.d. «Decreto sviluppo»).

Per garantire una maggiore trasparenza nel mercato, con riguardo alla qualificazione degli esecutori dei lavori, è stato previsto che le attestazioni SOA siano inserite nell'elenco ufficiale dell'ente unico di accreditamento (Accredia).

Al fine della semplificazione delle procedure, nel caso di precedente procedura aperta o ristretta andata deserta, è stato eliminato il limite di importo per l'affidamento di lavori mediante procedura negoziata ed è aumentata da 500.000 ad un milione di euro la soglia per l'affidamento dei lavori con procedura negoziata senza bando a cura del responsabile del procedimento. Per garantire sempre la massima concorrenzialità e il rispetto del principio di rotazione, per i lavori di importo superiore a 500.000, è necessario che la post-informazione sui risultati dell'affidamento contenga anche l'indicazione dei soggetti invitati alla procedura; è conseguentemente stata elevata a 1,5 milioni di euro la soglia entro la quale è esperibile la procedura ristretta semplificata.

Altra innovazione ha riguardato la possibilità di ricorrere allo scorrimento della graduatoria per individuare un affidatario diverso per il compimento dell'opera, in caso di interruzione dell'originario rapporto contrattuale.

In materia di finanza di progetto, è stata reintrodotta la possibilità di asseverazione dei piani economici finanziari oltre che da parte degli istituti bancari, anche da parte delle società di revisione e degli intermediari finanziari e, su iniziativa del privato, di ricorrere al *project financing* anche per le opere non presenti nella programmazione triennale delle pubbliche amministrazioni.

Anche in materia di opere strategiche è stata disposta la semplificazione dell'*iter* di approvazione dei progetti, attraverso la riduzione dei termini procedurali della Conferenza di servizi e introducendo un termine di 30 giorni dalla pubblicazione della delibera CIPE entro il quale l'appaltatore deve pubblicare il bando di gara, pena la revoca del finanziamento a carico dello Stato. È stato disposto l'aumento da 5 a 7 anni del termine di durata del vincolo preordinato all'esproprio e della dichiarazione di pubblica utilità dell'opera;

Per rendere più agevole la partecipazione alle gare, è stato prorogato al 2013 il termine per la presentazione dei documenti attestanti la capacità tecnico-organizzativa delle imprese (tenendo conto dei migliori cinque anni nel decennio antecedente il conseguimento della qualificazione).

Negli appalti di rilevanza nazionale, per un periodo transitorio fino al 31 dicembre 2013, è consentita l'esclusione automatica delle offerte anomale senza contraddittorio con il concorrente⁴.

Misure correttive sono state introdotte anche per contrastare il fenomeno della proposizione di liti temerarie. Infatti, nei giudizi afferenti le procedure di appalto si impone alla parte soccombente, qualora il *decisum* sia fondato su ragioni manifeste o orientamenti giurisprudenziali consolidati, il pagamento di una sanzione pecuniaria in misura non inferiore al doppio e non superiore al quintuplo del contributo unificato dovuto per il ricorso introduttivo del giudizio.

Per attuare la diminuzione dei costi degli appalti sono state, inoltre, previste alcune misure quali il contenimento del limite di spesa, dal 5 per cento al 2 per cento dell'intero costo dell'opera, per le opere compensative relative ad opere strategiche (tale limite è introdotto fino al 2013 in via sperimentale, per le opere ordinarie); per ridurre l'aumento incontrollato dei costi delle opere pubbliche, sono introdotte limitazioni in tema di varianti, prevedendo, in particolare, un limite sull'utilizzabilità dei ribassi d'asta

⁴ Ciò al fine di contenere i tempi delle procedure di affidamento, aggravate dalla complessità della procedura di valutazione dell'anomalia soprattutto per le stazioni appaltanti di piccole dimensioni, non adeguatamente strutturate.

realizzati e, per le opere di interesse strategico, un limite per le varianti localizzative, che non possono superare il costo previsto nel progetto preliminare.

In materia di accordo bonario sono stati disposti i termini a garanzia della certezza e della rapidità dei tempi del procedimento, introducendo, altresì, un tetto massimo per i compensi della commissione.

Sono state, poi, introdotte misure finalizzate a ridurre il contenzioso con l'appaltatore in fase di esecuzione, prevedendo un tetto massimo del 20 per cento del valore complessivo dell'appalto oltre il quale non è possibile per l'appaltatore iscrivere riserve ed è stato introdotto il divieto di iscrivere riserve per gli aspetti progettuali oggetto di verifica da parte della stazione appaltante.

Sono, infine, state disposte le modifiche al regolamento di esecuzione del codice degli appalti con l'estensione del periodo transitorio di ulteriori 180 giorni per l'operatività del nuovo sistema di qualificazione SOA disciplinato dal regolamento.

b) Interventi normativi finalizzati alla realizzazione delle infrastrutture: la legge di stabilità per il 2012 e i decreti-legge «Salva-Italia», «Cresci-Italia-Liberalizzazioni», «Semplifica-Italia» e «Semplifica-Fisco»

Gli interventi in materia di infrastrutture volti a rimuovere ostacoli di carattere normativo e procedurale in modo tale da accelerare e sbloccare la realizzazione delle infrastrutture sono stati disposti con la legge di stabilità per il 2012⁵, e con i decreti-legge cc.dd. «Salva-Italia»⁶, «Cresci-Italia-Liberalizzazioni»⁷, «Semplifica-Italia»⁸ e «Semplifica-Fisco»⁹.

Si tratta di specifiche e mirate disposizioni che intendono superare le problematiche connesse alla particolare fase congiunturale a livello internazionale.

La legge di stabilità per il 2012, n. 183 del 2011, ha introdotto quale forma di finanziamento per la realizzazione di nuove infrastrutture autostradali, la defiscalizzazione (Irap, Ires) a vantaggio dei concessionari, in riduzione parziale o totale del contributo pubblico¹⁰.

La disposizione è stata estesa, con il successivo decreto-legge n. 201 del 2011, c.d. «Decreto Salva-Italia» anche alle infrastrutture portuali appartenenti alla rete strategica transeuropea di trasporto essenziale (CORE TEN-T NETWORK)¹¹, nonché alle infrastrutture ferroviarie metropolitane. Nella legge di conversione del decreto-legge è inserita una disposizione volta ad estendere ulteriormente il campo di applicazione alle infrastrutture stradali e alle autostrade di carattere regionale¹².

Nel decreto-legge n. 201 del 2011¹³ sono inserite alcune disposizioni che ampliano la possibilità di utilizzo, a titolo di prezzo nelle concessioni, della cessione di beni immobili. Pertanto, i beni ceduti possono non essere strettamente connessi o

⁵ LEGGE 12 novembre 2011, n. 183, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012).

⁶ Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

⁷ Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività.

⁸ Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo.

⁹ Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento.

¹⁰ Ai sensi dell'art. 18, della legge 12 novembre 2011, n. 183, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, (Legge di stabilità 2012)».

¹¹ Art. 42, comma 8, decreto-legge n. 201 del 2011.

¹² Ai sensi dell'art. 42, comma 9-bis, decreto-legge n. 201 del 2011.

¹³ decreto-legge 201 del 2011, convertito nella legge 214 del 2011.

funzionali alle opere da realizzare, essendo sufficiente che la cessione sia necessaria ai fini del raggiungimento dell'equilibrio del piano economico-finanziario; ciò consente di ridurre la quota di finanziamento pubblico necessaria per raggiungere l'equilibrio del piano economico finanziario¹⁴.

La fase di gestione per le nuove concessioni può essere anticipata e può estendersi anche ad opere già realizzate al momento dell'affidamento, purché direttamente connesse con quelle da realizzare. Ciò consente al concessionario di acquisire, sin dall'inizio, l'afflusso dei proventi della gestione, comunque correlati ai costi di investimento e, pertanto, di ridurre gli oneri derivanti dal ricorso al mercato finanziario.

Per favorire lo strumento di partenariato pubblico-privato per le grandi opere che richiedono l'impiego di ingenti capitali e per le quali il rientro dell'investimento avviene nell'arco di un lungo periodo temporale, è stata estesa fino ad un massimo di cinquanta anni¹⁵, la durata delle concessioni di costruzione e gestione di opere pubbliche.

L'apporto di capitale privato per la realizzazione delle infrastrutture, inoltre, è attuato dalla previsione della possibilità di coprire le riserve tecniche con azioni, obbligazioni o fondi che investono nel settore delle infrastrutture pubbliche secondo la disciplina attuativa demandata all'ISVAP.

Una specifica disciplina è stata introdotta in tema di finanza di progetto con il sistema del promotore, riferita al settore delle opere di interesse strategico, e che, tenendo conto delle peculiarità proprie dei procedimenti di approvazione dei progetti in materia di infrastrutture strategiche, mira a consentire un più ampio utilizzo della finanza di progetto anche per tali opere.

Per quanto concerne le misure introdotte dal DL n. 201 del 2011, per la velocizzazione degli investimenti pubblici, vanno menzionate quelle relative alla la fissazione di termini certi per l'utilizzo delle risorse deliberate dal CIPE per le opere pubbliche e riduzione dei termini previsti per la registrazione da parte della Corte dei conti; per le infrastrutture strategiche, l'approvazione unica da parte del CIPE del solo progetto definitivo qualora sia verificata la coerenza dello stesso rispetto al progetto preliminare con riferimento, in particolare, al rispetto del medesimo limite di finanziamento previsto in sede di approvazione del progetto preliminare, con l'effetto atteso di ridurre la durata della fase progettuale complessiva dell'infrastruttura di almeno 6 mesi/un anno.

È anche prevista la possibilità di procedere al completamento del contratto mediante scorrimento della graduatoria formatasi in esito della gara originaria, in luogo dell'espletamento di una nuova gara.

Per favorire una maggiore efficacia dell'azione pubblica, in materia di programmazione delle opere di interesse strategico, sono state ridefinite le modalità e i criteri di programmazione in modo tale da selezionare alcune specifiche opere da realizzare in via prioritaria, con particolare riferimento alle opere finanziabili con l'apporto di capitale privato.

Sono previste inoltre disposizioni correttive del decreto-legge n. 70 del 2011 e della legge n. 180 del 2011¹⁶ sul regime transitorio delle disposizioni concernenti . In

¹⁴ Art. 143 d.lgs. n. 163 del 2006 come modificato dall'art. 42, decreto-legge n. 201 del 2011 e dall'art. 50, decreto-legge n. 1 del 2012, nel testo integrato dalla legge di conversione 2012, n. 27.

¹⁵ Tale è il caso limite nel caso di infrastrutture di importo superiore ad un miliardo di euro.

¹⁶ Legge 11 novembre 2011, n. 180 (Statuto delle imprese).

particolare, alla disciplina del regime transitorio relativamente alla conferenza di servizi, e sui limiti alle varianti¹⁷.

Anche nel decreto-legge n. 1 del 2012, c.d. «Decreto Cresci-Italia-Liberalizzazioni»¹⁸ sono inserite alcune misure finalizzate all'attrazione di capitali privati nella realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità.

È, infatti, revisionata la disciplina in materia di emissione delle obbligazioni e titoli di debito da parte delle società di progetto e dei titolari dei contratti di partenariato pubblico privato per la realizzazione di opere pubbliche. Per la fase di costruzione dell'infrastruttura, durante la quale la stessa non è ancora in grado di produrre flussi di cassa per remunerare il capitale investito, sono previsti project bond che godono della garanzia da parte del sistema finanziario e di fondi privati.

È prevista la possibilità di emissione di obbligazioni di scopo, da parte degli enti territoriali, a sostegno del finanziamento di singoli e specifici progetti infrastrutturali, garantiti da un *asset* di beni immobili disponibili, di proprietà dell'ente territoriale e di valore almeno pari all'emissione obbligazionaria, destinato esclusivamente alla soddisfazione degli obbligazionisti e non attaccabile dai terzi creditori.

In tema di realizzazione di nuove strutture carcerarie, è individuato, quale sistema da privilegiare, il partenariato pubblico-privato con il sistema del promotore, nell'ambito del quale può essere previsto il finanziamento da parte di investitori istituzionali (fondazioni di origine bancaria). Al concessionario è affidata la gestione dell'infrastruttura e dei servizi connessi ad esclusione della custodia, che rimane di competenza della amministrazione penitenziaria. È introdotto il Contratto di disponibilità, come strumento contrattuale di partenariato pubblico-privato, applicabile anche alle infrastrutture strategiche.

Sempre secondo la prospettiva volta a favorire utilizzo di capitali privati nella realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità, è previsto che, per i contratti di concessione di costruzione e gestione delle opere pubbliche e di finanza di progetto, fin dalla predisposizione degli atti di gara per l'individuazione del concessionario, siano presenti adeguate condizioni di bancabilità anche attraverso il preliminare coinvolgimento di uno o più istituti finanziari.

Altre misure concernono la possibilità di porre a base di gara per l'affidamento delle concessioni per le opere di interesse strategico anche il progetto definitivo, superando l'obbligo di porre a base di gara solo il progetto preliminare.

¹⁷ Sono state disposte, inoltre: la soppressione della disposizione che esclude il costo del lavoro dal ribasso offerto nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici, caratterizzata difficoltà applicative; l'abrogazione dell'art. 12 della legge n. 180 del 2011 che ha innalzato, il limite entro il quale è consentito procedere con procedura negoziata senza bando di gara all'affidamento dei contratti pubblici di architettura e di ingegneria, da 100.000 euro fino alle soglie comunitarie. Sono state previste ulteriori misure che hanno introdotto la procedura semplificazione per l'approvazione degli aggiornamenti delle vigenti convenzioni relative alle concessioni autostradali; per gli interventi di installazione di impianti tecnologici (e opere civili connesse) su infrastrutture autostradali e stradali esistenti che in quanto accessori e funzionali all'infrastruttura non incidono sull'impatto della struttura già oggetto dei necessari provvedimenti approvativi ed autorizzativi; per i progetti che utilizzano materiali innovativi disciplinati dalle norme tecniche per le costruzioni; per l'approvazione degli accordi di programma per la realizzazione degli interventi previsti dal piano nazionale di edilizia abitativa. Sono escluse dall'applicazione delle procedure di affidamento previste dal codice dei contratti pubblici delle opere di urbanizzazione primaria (opere a scomputo) di importo inferiore alla soglia comunitaria. È istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute. Per quanto riguarda infine le piccole e medie imprese sono introdotte nel codice dei contratti pubblici norme di principio volte a favorire l'accesso delle PMI al mercato degli appalti pubblici mediante la suddivisione degli appalti in lotti funzionali e forme di coinvolgimento nella realizzazione delle opere strategiche.

¹⁸ Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

È individuata nel dettaglio la documentazione da presentare a corredo del piano economico e finanziario delle opere di interesse strategico che accompagna la richiesta di assegnazione delle risorse.

Sono ridotti i termini per l'utilizzo delle risorse deliberate dal CIPE per le opere pubbliche, disposizioni poi estese a tutte le tipologie di delibere dal decreto-legge. n. 5 del 2012¹⁹.

È stato disposto, l'aumento dal 40 per cento al 50 per cento della quota dei lavori che il concessionario titolare di concessioni vigenti (già affidate alla data del 30 giugno 2002) è tenuto ad affidare a terzi, a partire dal 2015.

Ulteriori misure hanno riguardato la semplificazione delle procedure, consentendo l'unificazione, laddove possibile, di alcune fasi progettuali consequenziali; la riduzione importo da destinare alle opere d'arte nella realizzazione di grandi edifici; le percentuali da destinare alla realizzazione di opere d'arte sono rideterminate in misura decrescente al crescere dell'importo dell'opera.

Tra le misure previste dal DL n. 5 del 2012, c.d. «Decreto Semplifica-Italia»²⁰ si evidenzia la semplificazione della procedura per l'affidamento dei contratti di finanziamento connessi alle operazioni di partenariato, prevedendo che l'affidamento avvenga secondo una gara informale tra almeno cinque soggetti.

Di importanza fondamentale, l'utilizzo della Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP), istituita presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, per la verifica dei requisiti richiesti per la partecipazione alle gare di affidamento dei contratti pubblici.

Il DL n. 5 del 2012 all'esame ha introdotto anche disposizioni di carattere procedurale per l'utilizzo del contratto di sponsorizzazione per la realizzazione di contratti relativi ai beni culturali. In particolare è introdotta la distinzione tra la sponsorizzazione «pura», che riguarda solo l'apporto di finanziamento da parte dello sponsor, e la sponsorizzazione «tecnica», estesa alla progettazione e alla realizzazione di parte o di tutto l'intervento a cura e a spese dello *sponsor*.

In tema di regime sanzionatorio riferito al sistema di qualificazione delle imprese esecutrici di lavori pubblici è stata disposta la sospensione dalle gare per le imprese che abbiano presentato false dichiarazioni fino a un anno (introduzione del principio della gradualità della sanzione). Per le sanzioni nei confronti delle SOA, si introduce il principio secondo il quale l'applicazione della sospensione dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di attestazione fino ad un anno, è condizionata alla valutazione da parte dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di dolo o colpa grave.

Nel DL n. 5 del 2012 è previsto che la definizione del modello di certificato di esecuzione dei lavori del contraente generale²¹, sia demandata al regolamento attuativo del codice.

Innovazioni sono subite anche dalla disciplina in materia di certificati di esecuzione dei lavori eseguiti all'estero, rilasciati ai fini della qualificazione SOA.

Per quanto concerne il DL n. 16 del 2012, c.d. «Decreto Semplifica-Fisco»²², si interviene sulla causa di esclusione dalla partecipazione alle gare per violazione degli obblighi in materia tributaria, limitando l'esclusione alle violazioni tributarie relative a debiti certi, scaduti ed esigibili per consentire la partecipazione alle gare degli operatori

¹⁹ Convertito con modificazioni dalla legge 4 aprile 2012, n. 35.

²⁰ Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con modificazioni dalla legge 4 aprile 2012, n. 35.

²¹ Già definito nell'allegato XXII al codice dei contratti pubblici.

²² Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 2012, n. 44.

economici che hanno concordato con l'Agenzia delle Entrate un adempimento rateizzato del loro debito tributario

Si estende l'ambito di applicazione del finanziamento delle infrastrutture mediante defiscalizzazione introdotto dall'art. 18, della legge n. 183 del 2011 (legge di stabilità per il 2012) alle le società di progetto e alle società concessionarie.

Con il decreto-legge n. 73 del 2012²³ sono stati prorogati i termini entrata in vigore delle disposizioni del codice degli appalti pubblici in materia di qualificazione delle imprese esecutrici di contratti pubblici di lavori e di garanzia globale di esecuzione. Per la qualificazione delle imprese esecutrici di contratti pubblici di lavori la proroga è di 180 giorni. Si consente così alle stazioni appaltanti di terminare l'emissione dei certificati di esecuzione dei lavori eseguiti, evitando il blocco del mercato degli appalti. Entro il medesimo arco temporale della proroga, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti stabilirà con decreto modalità semplificate per la remissione dei certificati di esecuzione dei lavori.

3. Indagine conoscitiva ad opera della Corte sull'attività contrattuale delle amministrazioni centrali dello Stato

L'indagine sull'attività contrattuale, svolta dalle Sezioni Riunite in sede di controllo sulle pubbliche amministrazioni centrali anche per l'anno 2011, ha posto in evidenza alcune criticità dalle stesse rilevate nell'applicazione del Codice dei contratti pubblici. Le problematiche si riferiscono, per lo più, alla difficoltà per le amministrazioni di adeguare le prassi procedurali ad un contesto normativo in costante trasformazione a causa dei numerosi interventi correttivi di politica economica e di stabilizzazione della finanza pubblica.

Con riferimento agli esiti dell'indagine si evidenzia che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero della difesa, per l'anno 2011, non hanno riscontrato criticità significative nell'applicazione del Codice dei contratti pubblici.

Per quanto riguarda le restanti amministrazioni centrali si riportano di seguito gli elementi conoscitivi forniti.

Il Ministero dell'economia e delle finanze riferisce di aver riscontrato difficoltà, anche se superabili, con riguardo alle procedure di scelta del contraente e all'applicazione dell'art. 81, comma 3-*bis* del Codice dei contratti pubblici²⁴ sull'esclusione del costo del lavoro dal ribasso offerto nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici, nonché dalle numerose modifiche apportate all'art. 38 sui requisiti generali del contraente. L'amministrazione segnala, inoltre, la difficoltà a calcolare la decorrenza dei tempi per l'avvio delle fasi di gara in mancanza della data d'inoltro del bando di gara alla G.U.R.I.

Il Ministero dello sviluppo economico riferisce di aver riscontrato difficoltà nell'imputazione delle spese di pubblicità e di acquisizione del codice identificativo gare (CIG) in caso di procedure aperte. Non essendo prevista, infatti, l'imputazione di tali spese di capitoli di spesa in conto capitale, per l'Amministrazione non è stato possibile far transitare le somme sui capitoli destinati all'editoria. Al riguardo si osserva

²³ Decreto-legge 6 giugno 2012, «Disposizioni urgenti in materia di qualificazione delle imprese e di garanzia globale di esecuzione».

²⁴ Come inserito dal comma 2, lett. i-*bis*), decreto-legge n. 70 del 2011, e successivamente abrogato dal comma 2, art. 44 del decreto-legge n. 201 del 2011.

che un'adeguata programmazione finanziaria consentirebbe di provvedere tempestivamente alla dotazione dei capitoli di spesa di parte corrente destinati alle spese per la pubblicità. L'Amministrazione, inoltre, rileva che la scelta dell'offerta economicamente più vantaggiosa può non rappresentare, in ogni caso, una formula a salvaguardia dell'amministrazione stessa che, il più delle volte, si vede costretta, per la limitatezza delle dotazioni nei capitoli ordinari, a preferire l'offerta del prezzo più basso malgrado l'amministrazione non possieda le adeguate competenze di verifica dell'eventuale anomalia della misura. Con riferimento a tale criticità si rileva quanto sia sempre più necessaria una concentrazione di qualificate competenze professionali nelle amministrazioni che hanno il compito di esperire le procedure di affidamento.

Ulteriori problematiche riscontrate dal Ministero dello sviluppo economico hanno riguardato l'inadeguatezza delle procedure previste per l'erogazione dei servizi informatici, perché ispirate agli appalti d'opera e, nel caso di forniture in economia, la difficoltà nell'individuazione dei principi cui ispirarsi. Per gli acquisti in economia, l'Amministrazione riferisce dell'assenza di un regolamento che sia al passo con il codice degli appalti. L'amministrazione rileva, infine, che l'inoltro all'UCB dei documenti cartacei vanifichi la semplificazione delle procedure di acquisizione operata dal Mercato elettronico. Con riferimento a tale ultimo aspetto critico, si osserva come sia da ritenere ormai improcrastinabile una piattaforma informatica condivisa tra amministrazioni centrali, uffici centrali di bilancio e uffici di controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti per la trasmissione dei provvedimenti e della documentazione giustificativa allegata in formato elettronico. A tal fine possono essere utilmente valorizzate le funzionalità del Sistema Pubblico di Connettività (SPC).

Secondo quanto riferito dal Ministero della giustizia le maggiori criticità sono state riscontrate, in via generale, sul piano della tempistica delle attività connesse alle procedure di gara in raccordo con le norme che regolano l'attività contabile. Nel tentativo di ottimizzare i tempi procedurali, sia contabili che concorsuali, l'Amministrazione riferisce, infatti, di essere ricorsa a all'attivazione della procedura di autorizzazione dell'impegno con congruo anticipo, con successiva comunicazione dell'importo effettivo del contratto. Inoltre, qualora il contratto debba coprire un intero anno solare, è stata inserita nel testo contrattuale una clausola di salvaguardia che dichiara la risoluzione del contratto al termine dell'esercizio di competenza in caso di mancato assenso da parte del Ministero dell'economia e delle finanze all'assunzione dell'impegno su esercizi futuri. Con riferimento alla segnalata criticità si rileva che ad essa si può ovviare con un'adeguata programmazione dell'assegnazione delle risorse (in termini di competenza e cassa) da parte del Ministero dell'economia e delle finanze e con il rilascio da parte dello stesso Ministero del tempestivo assenso all'assunzione degli impegni sugli esercizi futuri. Va, peraltro, comunque osservato che la criticità in parola sarebbe del tutto superata se si adottasse il bilancio di sola cassa.

L'Amministrazione riferisce anche criticità connesse alla clausola *stand still period*, che condiziona la fase di stipula del contratto, e della *vacatio* nell'eventualità di ricorso al TAR di una o più ditte partecipanti che può concretizzare il rischio di arresto dell'attività contrattuale in corso. Altre difficoltà riferite dall'Amministrazione hanno riguardato il ritardo nella reiscrizione dei residui passivi perenti. Si rileva al riguardo che l'intempestiva reiscrizione di somme impegnate cadute in perenzione determina non solo obiettive criticità gestionali, ma mina anche la fiducia delle imprese affidatarie dei contratti in un sollecito pagamento delle fatture presentate. La conseguenza di ciò è un complessivo aggravio dei costi per la pubblica amministrazione.

Le difficoltà che il Ministero degli affari esteri ha incontrato nell'applicazione del Codice dei contratti pubblici hanno riguardato l'interpretazione delle disposizioni in esso contenute, a fronte delle novelle introdotte dalle recenti riforme, per la corretta attuazione della disciplina relativa alla tracciabilità dei pagamenti, con specifico riferimento all'obbligatorietà dell'attribuzione del Codice Unico di Progetto (CUP), del Codice Identificativo Gara (CIG).

Il Ministero degli affari esteri, inoltre, riferisce, in particolare, difficoltà che gli operatori della Rete diplomatico-consolare hanno riscontrato, soprattutto in materia di spese in economia, per la complessità degli adempimenti da osservare anche per contratti di importo limitato, come il documento unico di regolarità contributiva (DURC), il documento unico valutazione rischi da interferenze (DUVRI), il certificato delle Camere di commercio industria e artigianato, del codice identificativo gara (CIG), EQUITALIA, e, ove richiesto, il codice unico di progetto (CUP).

L'Amministrazione, al fine di rendere gli appalti più funzionali, ha espresso la necessità di una rivisitazione normativa della figura professionale del Responsabile unico del procedimento, con la sua identificazione sia presso la sede centrale che presso la rete diplomatico-consolare, soprattutto in relazione al fatto dell'assenza di tali figure tecniche professionali in servizio all'estero. Difficoltà sono state riscontrate anche durante lo svolgimento della fase di scelta del contraente che è selezionato di volta in volta tra le imprese locali (non sempre in grado di adempiere per i requisiti delle norme di settore) o tra imprese di settore e, in tale ipotesi, con un incremento dei costi dell'opera.

In materia di cooperazione allo sviluppo, l'Amministrazione ha rilevato, da una parte, che il testo dell'art. 38²⁵ d.lgs. n. 163 del 2006, non prevede espressamente l'esclusione della società partecipante alla procedura di gara, come conseguenza della mancata presentazione della dichiarazione sull'insussistenza di cause di esclusione, da parte dei soggetti diversi dal rappresentante legale; dall'altra, l'assenza di una specifica disciplina sulle modalità di affidamento di lavori e servizi.

Il Ministero dell'interno dichiara in generale di aver incontrato le maggiori difficoltà nello svolgimento delle procedure di gara per i molteplici adempimenti richiesti.

Altre criticità riferite dal Ministero dell'interno hanno riguardato gli artt. 3 e 4 del d.lgs. n. 163 che rispettivamente si riferiscono a casi di inadempienza contributiva e/o retributiva dell'esecutore e del subappaltatore e all'intervento sostitutivo della stazione appaltante.

L'Amministrazione segnala che in materia di contratti di locazione permane la situazione già verificatasi per gli esercizi precedenti per cui, in assenza di una copertura finanziaria a causa dell'insufficienza dello stanziamento 2012 – 2013, non si è provveduto ai rinnovi taciti dei contratti e agli aggiornamenti Istat degli stessi. Al riguardo si osserva che anche in questo caso la criticità rappresentata dall'Amministrazione consiste nell'insufficienza degli stanziamenti nel bilancio di previsione. Si ribadisce, pertanto, la necessità di una corretta quantificazione delle allocazioni finanziarie in modo da assicurare, in termini previsionali, un'adeguata proporzionalità delle stesse all'effettivo volume delle spese da sostenere. A tal fine potranno giovare anche gli esiti della *spending review*.

²⁵ Art. 38, lett. b), c) e *m-ter*), del d.lgs. n. 163 del 2006.

Per quanto concerne le gare europee a procedura aperta, l'Amministrazione afferma di aver affrontato difficoltà per le richieste sul diritto di accesso ai documenti e anche per i ricorsi proposti dalle società partecipanti. In tali situazioni, infatti, si è determinato un rallentamento dei tempi previsti per la conclusione del procedimento di assegnazione definitiva che ha inciso sulla successiva fase di stipulazione del contratto.

Particolari complessità hanno riguardato l'accertamento dei requisiti generali richiesti dall'art. 38 del d.lgs. n. 163 del 2006, soprattutto in ambito di procedure in economia in merito che l'Amministrazione afferma essere farraginose e gravose. Il Ministero, segnala, inoltre, la questione non ancora risolta della non automatica esclusione delle offerte anomale negli appalti sotto soglia e anche dell'istituto della c.d. verifica di conformità di cui all'art. 312 e ss. del D.P.R. n. 207 del 2010, con riferimento alle norme relative alla specifica competenza all'attestazione di regolare esecuzione da parte dei consegnatari.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti rileva un aggravio negli adempimenti sia nella fase di espletamento della gara che in quella di esecuzione del contratto; ciò in conseguenza dell'allineamento delle procedure di gara di appalti, servizi e forniture alle procedure dei lavori pubblici. L'Amministrazione rileva, inoltre, difficoltà nell'adeguamento delle procedure ai costanti aggiornamenti della disciplina in materia e uno scarso dettaglio nella codificazione disponibile sul sito dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici.

Le criticità incontrate dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali si sono concretate nella difficoltà di interpretare in maniera univoca le molteplici disposizioni contenute nel Codice dei contratti pubblici. Secondo quanto riferito dall'Amministrazione, le difficoltà hanno riguardato innanzitutto l'art. 64 del Codice che non individuerrebbe, a titolo quanto meno esemplificativo delle procedure di gara, tutte le informazioni necessarie all'espletamento delle gare stesse. Sono state anche ritenute eccessivamente onerose le fasi procedurali pre-gara.

Secondo quanto riferito dal Ministero per i beni e le attività culturali, le criticità nell'applicazione del Codice dei contratti pubblici sono state maggiormente riscontrate dagli uffici di modeste dimensioni, sia per la complessità della materia ivi trattata e dei numerosi adempimenti richiesti (tracciabilità dei flussi finanziari, codici CIG e CUP, certificati e dichiarazioni sostitutive) sia per la carenza di figure professionali specializzate in tale ambito. L'Amministrazione, pertanto, al fine di rendere più agevole l'attuazione della disciplina in materia di lavori pubblici, esprime la necessità di una costante formazione del personale lavorativo.

Il Ministero della salute dichiara di aver riscontrato le principali criticità nell'attesa dei tempi necessari a rendere efficaci gli atti, con riferimento al controllo dell'UCB, al rilascio dell'autorizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze ad assumere impegni futuri, al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, di talché è risultato aggravato l'iter procedimentale a fronte delle necessità di assicurare la continuità dei servizi informatici in campo sanitario. Altre criticità rappresentate dall'Amministrazione riguardano il permanere della procedura di trasmissione in formato cartaceo, agli uffici di controllo, degli atti e della documentazione a corredo piuttosto che adottare procedure di trasmissione telematiche e dematerializzate (PEC, Firma digitale); l'aggravamento delle procedure di spesa a carico delle amministrazioni, tenute a liquidare le fatture entro brevissimi termini a fronte di lunghi passaggi istruttori (verifiche DURC, tracciabilità dei flussi, verifica inadempienze fiscali), in conseguenza dell'adozione delle recenti misure di semplificazione. Per quanto riguarda le difficoltà

derivanti dalla trasmissione in formato cartaceo dei provvedimenti e della documentazione ad essi allegata agli uffici di controllo, si richiamano le osservazioni precedentemente svolte.

Con riguardo al punto 4 del questionario inviato alle Amministrazioni e finalizzato all'attuazione dell'indagine conoscitiva concernente l'eventuale adozione delle misure di prevenzione della corruzione e delle altre forme di illecito nel corso dello svolgimento dell'attività contrattuale per l'anno 2011, il Ministero dell'economia e delle finanze riferisce di aver eseguito tutte le procedure previste dalla normativa in materia. In particolare: per la selezione dei fornitori (eseguita con ricorso prevalente alle Convenzioni Consip e alle procedure di acquisto previste dal Mercato elettronico)²⁶ sono stati accertati i requisiti previsti agli artt. 38, 39, 41, 42 del d.lgs. n. 163 del 2006; in materia di normativa antimafia e tracciabilità dei flussi finanziari, l'amministrazione riferisce di aver inserito nei contratti le clausole previste dalla legge n. 136 del 2010 e dal DL n. 187 del 2010, verificando che venissero adempiute; di aver effettuato la richiesta al rilascio del documento unico di regolarità contributiva (DURC); di aver acquisito e comunicato al fornitore il codice identificativo della gara (CIG); di aver accertato, prima di effettuare i pagamenti ai fornitori, l'esistenza di eventuali inadempimenti attraverso il servizio di verifica gestito da «Equitalia S.p.A.». L'amministrazione afferma che, per il pagamento delle fatture, è stato applicato un criterio cronologico anche se la scarsità delle risorse e la loro effettiva disponibilità al momento dell'emissione delle fatture, possono incidere negativamente sia sul rispetto dei termini di legge e contrattuali sia sull'ordine di pagamento dei fornitori.

Il Ministero dello sviluppo economico ha dichiarato di essere in regola con gli adempimenti richiesti dalla normativa di riferimento, in merito all'attribuzione del codice identificativo di gara (CIG), alla tracciabilità dei flussi finanziari e all'apertura di un conto dedicato.

Il Ministero degli affari esteri comunica di aver adottato molteplici misure per prevenire il fenomeno della corruzione e innanzitutto quelle necessarie alla verifica della regolarità contributiva come la richiesta del documento unico di regolarità contributiva (DURC); di aver richiesto la certificazione antimafia; di aver acquisito il codice identificativo di gara (CIG) e, ove necessario, del codice unico di progetto (CUP); di aver effettuato la registrazione dei contratti sul sito dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici. Inoltre l'Amministrazione riferisce di essere allo studio di un Piano interno di prevenzione, ispirato al modello del *risk management* e soprattutto, all'estero, di applicare un sistema di rotazione per i lavoratori più a rischio. Il Ministero degli affari esteri ha previsto un sistema di monitoraggio continuo sui rapporti instaurati con i soggetti interessati alla stipula del contratto o che partecipino alle procedure di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici ed ulteriori misure hanno riguardato la responsabilità dei funzionari delegati. L'Amministrazione dichiara di rivolgere particolare attenzione al fine di evitare l'insorgenza di potenziali conflitti d'interesse nel conferimento degli incarichi di Responsabile unico del procedimento, di membro di commissione aggiudicatrice, di collaudatore ecc. e anche di essere in regola con le disposizioni relative alla tracciabilità dei flussi finanziari. Con l'obiettivo di disciplinare le attività di partenariato con Regioni, Enti locali e Università, il Ministero

²⁶ L'amministrazione riferisce che, con riguardo alla procedura della scelta del contraente, è stato seguito un criterio di rotazione per le ditte presenti sul Mercato elettronico. Per gli affidamenti in economia, si consultano almeno cinque operatori economici, con la richiesta di presentazione di diversi preventivi anche per commesse al di sotto delle soglie che consentirebbero l'affidamento diretto.

degli affari esteri riferisce di aver predisposto un manuale di procedura e contabile per gli interventi di cooperazione allo sviluppo finalizzato alla regolamentazione degli aspetti particolarmente a rischio corruzione²⁷ ed avviato il processo per l'introduzione di principi e norme di controllo interno nell'ambito delle iniziative di cooperazione allo sviluppo. La Corte ritiene che, pur in assenza di norme specifiche anticorruzione, il Ministero degli affari esteri abbia posto in essere apprezzabili misure di prevenzione dei fenomeni corruttivi.

Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca riferisce di aver utilizzato prioritariamente le convenzioni Consip.

Il Ministero dell'interno dichiara di aver adottato ogni misura prevista dalle disposizioni normative in materia di attività contrattuale. In particolare, di aver effettuato una preventiva selezione dei soggetti economici interessati, sulla base dei principi di rotazione, trasparenza e concorrenza. Per la fase di stipulazione dei contratti e di aggiudicazione delle forniture, riferisce di aver richiesto il documento unico di regolarità contributiva (DURC), il certificato di iscrizione presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura con dicitura antimafia e le certificazioni antimafia rilasciate dalle Prefetture territorialmente competenti; di aver verificato la autenticità delle autocertificazioni presentate presso gli Uffici territorialmente competenti dell'Agenzia delle entrate, i centri per l'impiego e la Procura della Repubblica per i carichi pendenti e per il casellario giudiziale. Anche in merito alla fase di liquidazione delle forniture, l'Amministrazione dichiara di aver effettuato la richiesta del documento unico di regolarità contributiva (DURC) e le interrogazioni presso il sito di «Equitalia S.p.A.» relative alle inadempienze e di aver attuato la disciplina prevista dalla legge n. 136 del 2010, sulla tracciabilità dei flussi finanziari; di aver richiesto il Documento unico valutazione rischi da interferenza (DUVRI); di aver effettuato all'Autorità di vigilanza dei lavori pubblici le richieste di annotazioni riservate, di aver acquisito il certificato SOA nonché di aver svolto un controllo sulla composizione societaria dei singoli soggetti onde evitare incompatibilità nelle procedure concorsuali. L'Amministrazione riferisce, poi, di aver effettuato le richieste del codice identificativo di gara (CIG), dell'autocertificazione DURC ai sensi dell'art. 14-bis, come introdotto dalla legge n. 106 del 2011 per contratti di fornitura e servizi di importo non superiore a 20.000 euro.

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare riferisce di aver adottato esclusivamente le misure disposte dalla normativa in materia.

Il Ministero delle infrastrutture e trasporti riferisce che per contrastare i fenomeni legati alla criminalità organizzata, alle organizzazioni mafiose, al lavoro nero, all'evasione fiscale e contributiva, al riciclaggio di denaro di provenienza illecita, ha adottato tutte le misure previste dalle norme vigenti quali il documento unico di regolarità contributiva (DURC), il codice identificativo di progetto (CIG), le interrogazioni presso «Equitalia S.p.A.» per le eventuali inadempienze, il certificato di iscrizione presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le certificazioni antimafia rilasciate dalle Prefetture, le certificazioni rilasciate dalla Procura della Repubblica per i carichi pendenti e per il casellario giudiziale.

Anche il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti dichiara di aver proceduto all'acquisizione delle autocertificazioni delle imprese partecipanti alle procedure di

²⁷ Artt. 7 e 18 del D.P.R. n. 177 del 1988.

affidamento, per la verifica dell'insussistenza di cause di esclusione previste ai sensi dell'art. 38 del d.lgs. n. 163 del 2006.

In relazione a tale indagine il Ministero della difesa ha riferito di non aver adottato particolari misure preventive della corruzione e di illeciti.

Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali comunica che, relativamente alla tracciabilità dei flussi finanziari, ha inserito le clausole di nullità previste inserendo nei nuovi contratti le clausole di nullità previste dalla legge 136 del 2010. Riferisce, inoltre, di aver ottemperato agli adempimenti, di aver richiesto il codice unico di progetto (CUP) per i lavori e, a ogni singolo fornitore, uno o più conti correnti bancari o postali dedicati; per ciascuna transazione, di aver acquisito il codice identificativo di gara (CIG); di aver adempiuto alle pubblicazioni e ad ogni altro adempimento richiesto dalla normativa di settore, quali l'acquisizione della certificazione antimafia e dell'autodichiarazione del legale rappresentante di non aver subito condanne penali per i reati di cui all'art. 32-*quater* c.p., nonché garantendo la rotazione fra le imprese a partecipare alle procedure di gara.

Anche il Ministero per i beni e le attività culturali dichiara di aver assicurato la massima rotazione delle imprese nella partecipazione alle gare negoziate. Lo stesso principio è applicato anche al personale dell'amministrazione, per lo svolgimento dell'attività contrattuale, che è assegnato casualmente nelle procedure di affidamento. Attraverso metodologie di *benchmarking*, attivate all'interno dell'Amministrazione, è stata inoltre lanciata una campagna di comunicazione rivolta all'esterno per promuovere una maggiore partecipazione dell'utenza nella prevenzione contro fenomeni di abuso di potere o corruzione.

Con riguardo agli adempimenti richiesti dalla disciplina del Codice dei contratti, l'Amministrazione comunica di avere acquisito il documento unico di regolarità contributiva (DURC) per la liquidazione delle fatture; di aver verificato, presso «Equitalia S.p.A.», lo stato degli adempimenti del creditore verso l'erario; di aver applicato la normativa sulla tracciabilità dei flussi finanziari, con la richiesta del codice identificativo gara (CIG) e del codice unico di progetto (CUP); di aver richiesto le certificazioni relative all'iscrizione alle camere di commercio, industria, artigianato, agricoltura; di aver effettuato la selezione dei fornitori previo accertamento dei requisiti di idoneità morale e professionale delle imprese partecipanti alle procedure di individuazione del contraente e che le imprese aggiudicatarie non abbiano carichi pendenti fallimentari, di liquidazione amministrativa coatta, di ammissione al concordato o alla amministrazione controllata, richiedendo loro i certificati del casellario giudiziale e dei carichi pendenti.

Il Ministero della salute riferisce di aver compiuto le procedure di spesa nel rigoroso rispetto delle norme di settore, come confermato dalle verifiche dei vari organi di controllo, sia interni che esterni. L'amministrazione dichiara, inoltre, di aver eseguito le verifiche previste dalla normativa di settore sulle società contraenti o appaltanti.

Non sono state riferite particolari misure adottate nello svolgimento dell'attività contrattuale di prevenzione della corruzione e degli illeciti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero della giustizia.

4. L'attività dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture

Nel corso del 2011 l'attività dell'Autorità per la vigilanza dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture si è concretata in una serie di atti di determinazione e di atti di

segnalazione di ausilio per gli operatori del settore e di rilevante interesse in genere per l'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni.

In primo luogo, l'Autorità, con atto di determinazione, ha fornito le necessarie indicazioni applicative in ordine alle sanzioni amministrative (pecuniarie ed interdittive) nei confronti delle SOA, chiarendo che l'art. 73 del d.P.R. 207 del 2010 che le prevede, trova immediata applicazione solo per violazioni di comportamenti delle SOA già contemplati nel Codice o nel previgente regolamento in materia di qualificazione di cui al d.P.R. n.34 del 2000²⁸. L'Autorità ha precisato che il requisito dell'«indipendenza di giudizio» delle SOA, deve intendersi in un'accezione ampia, anche alla luce del parere reso in merito dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato.

Con successiva determinazione sono stati forniti chiarimenti in ordine alle modalità applicative dell'art. 74 del d.P.R. 207 del 2010: L'Autorità ha affermato che non possono costituire presupposto per l'irrogazione di sanzioni le condotte non riferibili all'impresa secondo l'ordinario principio di imputabilità; che, eventuali risposte tardive o incomplete sono equiparate alla mancata risposta per le sanzioni²⁹.

Di particolare rilievo appare la determinazione con la quale l'Autorità ha fornito indicazioni operative per la corretta attuazione della procedura di affidamento dei contratti di valore economico inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, per il crescente ricorso alla procedura negoziata senza pubblicazione del bando³⁰. Proprio la diffusione del ricorso a tale tipo di procedura negoziata, merita, infatti, ad avviso della Corte, una particolare attenzione e vigilanza da parte dell'Autorità³¹.

Tenuto conto del mutato quadro normativo conseguentemente all'emanazione del DL n. 70 del 2011³², l'Autorità ha predisposto un aggiornamento con nuovo atto di determinazione (n. 8 del 2011). L'integrazione dell'Autorità ha riguardato la motivazione che giustifica l'attivazione della procedura negoziata senza bando e le modalità di selezione dei soggetti da invitare al confronto concorrenziale e pubblicità della procedura (imposta dal legislatore a livello di post-informazione) con la previsione

²⁸ Alla determinazione sono state allegate delle linee guida con descrizione analitica delle singole fattispecie sanzionabili e una tabella dettagliata sulle le violazioni e la data dalla quale entra in vigore l'obbligo posto a carico delle SOA.

²⁹ Riprendendo gli orientamenti della giurisprudenza, T.A.R. Lazio, ord. 13 dicembre 2011, n. 9720; T.A.R. Lazio, 13 dicembre 2011, n. 9717; T.A.R. Lazio, ord. 27 ottobre 2011, n. 3951, può procedere anche su impulso della SOA, qualora l'impresa non dia seguito alle richieste di informazione formulate dalla SOA stessa (ovvero, la risposta fornita sia tardiva e/o incompleta).

³⁰ Fenomeno registratosi soprattutto a seguito di un primo innalzamento dell'importo di tale soglia da 100.000 a 500.000 per gli appalti di lavori, per effetto della modifica apportata all'art.122 del Codice dalla legge 22 dicembre 2008, n. 201, cui ha fatto seguito un successivo ampliamento per opera del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (convertito in legge con modifiche dalla legge 12 luglio 2011, n. 106).

³¹ Dopo aver evidenziato che la direttiva 2004/18/CE ha introdotto talune regole sui criteri di selezione delle offerte al fine di garantire la *par condicio* dei concorrenti, dando luogo ad una sorta di “procedimentalizzazione comunitaria”, non più limitata alla sola pubblicazione del bando di gara, l'Autorità, sulla base di quanto disposto dall'art. 122, comma 7-bis, dei principi generali dell'ordinamento comunitario e dell'art. 57, comma 6 del Codice ha delineato il corretto *modus operandi* dell'Amministrazione nella scelta del contraente e che, in qualità di stazione appaltante deve, in ogni caso, esplicitare nella determina i criteri che utilizzerà per la scelta delle imprese da invitare a contrarre (Lo strumento dell'indagine di mercato non può comportare l'individuazione degli operatori economici da invitare con modalità “chiuse” rispetto al mercato). Ulteriori precisazioni hanno riguardato: la necessità della pubblicazione dell'avviso di post-informazione; la predisposizione di «elenchi aperti di operatori economici»; considerazioni sulla disciplina del cottimo fiduciario, assimilato dal Codice alla procedura negoziata. Ulteriori precisazioni hanno riguardato: la necessità della pubblicazione dell'avviso di post-informazione; la predisposizione di «elenchi aperti di operatori economici»; considerazioni sulla disciplina del cottimo fiduciario, assimilato dal Codice alla procedura negoziata.

³² Convertito in legge, con modifiche, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, nell'ambito del quale è stato abrogato il comma 7-bis dell'art. 122 del Codice e sostituito il comma 7 dello stesso articolo 122

anche di forme di pubblicità preventiva in relazione alla tipologia dell'appalto e alla rilevanza economica dello stesso.

In occasione delle rilevanti modifiche apportate in sede di introduzione del Piano straordinario contro le mafie ad opera della legge n. 136 del 2010, l'Autorità, è intervenuta con l'adozione di due atti di determinazione e con l'approvazione delle «linee guida sulla tracciabilità dei flussi finanziari», chiarendo il regime transitorio e l'ambito di applicazione della disciplina, elencando, i contratti che esulano dagli obblighi sulla tracciabilità e affrontando alcune problematiche interpretative legate all'applicazione dello stesso obbligo ai servizi sanitari prestati da soggetti accreditati per conto di enti pubblici, ai contratti sottoscritti con operatori non stabiliti in Italia e alla nozione di concessionari di finanziamenti pubblici di cui all'articolo 3, comma 1, della legge n. 136/2010.

Relativamente al crescente coinvolgimento degli enti locali al mercato delle fonti energetiche rinnovabili (FER), l'Autorità ha fornito indicazioni operative circa la realizzazione di impianti di energie rinnovabili da parte delle stazioni appaltanti e in particolare degli enti locali. E' stato specificato il ruolo degli enti locali nel mercato liberalizzato delle fonti rinnovabili; sono state esaminate le fattispecie concernenti la concessione su superfici appartenenti al demanio pubblico, e la realizzazione di impianti per il soddisfacimento del fabbisogno energetico degli enti coinvolti; è stato affermato che l'intervento degli enti pubblici e in particolare degli enti locali, è limitato, di regola, al solo piano autorizzatorio, mentre nel caso gli enti assumono un ruolo più rilevante (ad esempio perché concedenti del suolo pubblico su cui vengono realizzati gli impianti, o perché acquirenti di forniture energetiche, autoproduttori, ovvero produttori di energia destinata alla cessione sul mercato) l'Autorità ha sottolineato che l'intervento diretto degli enti locali non può escludersi a priori, ma deve essere analizzato attentamente, in relazione alle sue concrete modalità di realizzazione.

In merito alla realizzazione di impianti su superfici del demanio pubblico si è evidenziato che i diritti sul sito pubblico devono essere concessi mediante l'espletamento di una gara pubblica, atta a garantire adeguate forme di pubblicità *ex ante*. È stata poi esaminata l'ipotesi in cui l'ente locale realizzi un impianto (si tratta quasi esclusivamente di impianti fotovoltaici) per la copertura totale o parziale del proprio fabbisogno energetico, mediante l'esternalizzazione della gestione materiale. Nella determinazione sono stati forniti chiarimenti operativi sulle diverse alternative contrattuali utilizzabili - con particolare riguardo alle forme di partenariato pubblico privato - nonché concrete indicazioni sulle procedure di gara da porre in essere.

A seguito dell'entrata in vigore del Regolamento di esecuzione e di attuazione del Codice dei Contratti, l'Autorità è intervenuta sull'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. È stato evidenziato che le stazioni appaltanti sono vincolate a scegliere il criterio di aggiudicazione in relazione a fattori oggettivamente riconducibili alle caratteristiche specifiche del contratto e delle relative prestazioni, avendo come finalità la valutazione delle offerte in condizioni di effettiva concorrenza. Sulla base di tali presupposti, l'Autorità ha posto in rilievo che l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa si impone laddove sia ritenuto possibile ed opportuno che l'appaltatore partecipi, in sede di offerta, al processo ideativo del servizio o della fornitura (ad esempio, appalti di servizi di ingegneria ed architettura, appalti relativi ai servizi socio - sanitari ed educativi, appalti di servizi di tipo tecnologico,

appalti di forniture di prodotti non direttamente comprabili tra loro), giacché lo stesso consente di valorizzare le capacità innovative del mondo professionale³³.

Quanto al merito della scelta del peso o punteggio da attribuire a ciascun criterio, è stato evidenziato che la discrezionalità della stazione appaltante incontra l'unico limite della «manifesta irrazionalità» della distribuzione dei punteggi rispetto allo scopo dell'intervento ed in relazione alle peculiarità specifiche dell'appalto. Per quanto concerne i criteri di valutazione degli elementi di natura l'Autorità si conforma al recente indirizzo giurisprudenziale secondo cui la previsione nei bandi di gara di parametri soggettivi relativi ai concorrenti è ammissibile, purché essi siano strettamente attinenti al merito valutativo dell'offerta e costituiscano, in ultima analisi, un elemento incidente sulle modalità esecutive dello specifico servizio.

Un'altra chiarificazione ha riguardato i cd. criteri motivazionali³⁴ da definire nei documenti di gara da parte delle stazioni appaltanti le quali devono evitare che la genericità dei documenti finisca con l'attrarre, nell'orbita del giudizio tecnico sugli elementi dell'offerta, la definizione dei pesi e dei rapporti sulla base dei quali la valutazione stessa verrà effettuata. Ciò vale anche qualora le stazioni appaltanti optino per l'utilizzo di una soglia di sbarramento che deve essere prefissata nella *lex specialis*, senza lasciare margini di determinazione alla commissione di gara. Nelle Linee Guida, sono state inoltre illustrate le metodologie suggerite dal Regolamento per la concreta valutazione delle offerte³⁵.

Con ulteriore determinazione, l'Autorità ha fornito indicazioni operative sulle procedure di gara per l'affidamento del servizio sostitutivo di mensa mediante buoni pasto³⁶, corredata da una segnalazione al Governo ed al Parlamento del 10 novembre 2011, di proposte di modifica della legislazione di settore per la soluzioni di alcune problematiche concernenti:

- la traslazione dei costi, effettuata dalle società emettitrici dei buoni pasto, degli elevati ribassi offerti in sede di gara sulla rete di esercizi convenzionati, comportando, in molti casi, le modifiche alle commissioni di rimborso, giustificate con la fruizione di servizi aggiuntivi distanti dall'oggetto del servizio principale;

- la questione dei «servizi aggiuntivi», per i quali, nell'intento di evitare che possano tradursi nell'imposizione agli esercenti convenzionati di condizioni peggiorative di quelle dichiarate in sede di gara e nel conseguente abbassamento qualitativo delle prestazioni nei confronti degli utenti finali, è stato puntualizzato il concetto, già elaborato, di «pertinenza» o «connessione intrinseca» e ridefinita la collocazione dei servizi aggiuntivi nell'ambito della procedura di gara³⁷;

³³ A tal proposito, la stazione appaltante deve inserire nei documenti di gara, indicazioni dettagliate quali i criteri, i sub-criteri e la relativa ponderazione, i criteri motivazionali, operando la fondamentale distinzione tra criteri di valutazione (merito tecnico, caratteristiche qualitative, prezzo, tempo, etc.) e parametri di ponderazione (dati numerici volti a garantire, in relazione alla natura del servizio/fornitura, un corretto rapporto prezzo/qualità).

³⁴ Ai sensi dell'art. 83, comma 4 del Codice.

³⁵ (cd. analisi multicriteri o multiobiettivi, quali il metodo aggregativo compensatore o della somma pesata, il metodo *electre*, il metodo *analytic hierarchy process*, il metodo *evamix*, il metodo *technique for order preference by similarity to ideal solution*).

³⁶ L'intervento dell'Autorità ha avuto origine dalla rilevazione di profonde criticità nel funzionamento del mercato dei buoni pasto, caratterizzato da una complessa interazione tra Stazione Appaltante, società emettitrici dei buoni, rete degli esercenti erogatori del servizio e fruitori finali del servizio.

³⁷ Nella determinazione è stato specificato che tali servizi (che devono avere carattere facoltativo per gli esercenti) non possono essere dilatati sino a permettere l'accorpamento di prestazioni del tutto eterogenee ed assolutamente prescindenti dalla sussistenza di un nesso di effettiva pertinenza.

- la questione del calcolo di valore dell'appalto, dei controlli sulla rete di esercenti e dei metodi di attribuzione dei punteggi in caso di offerta economicamente più vantaggiosa.

Le proposte di modifica della normativa di settore segnalate dall'Autorità al Governo e al Parlamento, hanno riguardato:

- interventi di armonizzazione del trattamento fiscale e contributivo del buono pasto e dell'indennità sostitutiva, e la parificazione delle aliquote a debito e a credito dell'IVA a carico della società di gestione, per rendere indifferente la scelta tra i due diversi sistemi, da un punto di vista strettamente fiscale e contributivo; la reintroduzione nell'art. 285 del Regolamento della previsione relativa al calcolo del valore a base di gara (non inferiore al valore facciale dei buoni pasto);

- l'introduzione del divieto di sconti sul valore nominale del buono pasto;

- la formalizzazione del criterio secondo cui la rete minima di esercenti debba essere individuata nel bando di gara e non utilizzata come criterio di attribuzione del punteggio;

- l'opportunità di delineare un quadro regolamentare *ad hoc* per l'utilizzo del sistema del buono pasto elettronico che consentirebbe un alleggerimento degli oneri di rendicontazione verso le stazioni appaltanti e, al contempo, una forte semplificazione dei correlati controlli a valle dell'esecuzione.

- interventi chiarificatori sulla natura giuridica degli enti previdenziali. Si rileva che in merito a tale segnalazione il Governo è intervenuto con l'art. 32, comma 2 del DL n. 98 che al comma 2 specifica che gli enti in parola sono inclusi nel novero degli organismi di diritto pubblico qualora sussista la contribuzione obbligatoria prevista per legge a carico degli iscritti delle associazioni o fondazioni;

- l'adozione di misure finalizzate a ridurre i costi finanziari e gli oneri amministrativi a carico di stazioni appaltanti ed imprese, nonché a riqualificare gli attori del sistema³⁸. Anche in merito a tale segnalazione dell'Autorità il Governo, con il DL n. 5 del 2012, ha introdotto, nel corpo del Codice dei contratti, l'art.6-*bis*³⁹ secondo cui, a partire dal 1° gennaio 2013, la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle procedure disciplinate dal Codice sarà acquisita presso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici, istituita presso l'Autorità⁴⁰.

- la revisione del sistema sanzionatorio per le ipotesi di riscontrata falsa dichiarazione o falsa documentazione in sede di partecipazione alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici. Lo spunto è stato colto con DL n. 5 del 2012 attraverso il quale si è ulteriormente ampliato il potere all'Autorità (già attribuitole con DL 70 del 2011) mediante il quale essa effettuare una valutazione in ordine alla

³⁸ L'Autorità ha opportunamente evidenziato che il taglio dei costi amministrativi rappresenta un fattore chiave per eliminare vincoli e liberare risorse per lo sviluppo e la competitività delle imprese, senza aumenti della spesa pubblica. Il riferimento è ai costi sostenuti dalle imprese per la partecipazione alle procedure di gara, nonché ai costi connessi ai defatiganti controlli a carico delle amministrazioni che causano inefficienze nell'impiego delle risorse utilizzate.

³⁹ L'art. 6 bis istituisce un sistema unitario contenente le informazioni sugli appalti e sulle imprese partecipanti alle gare che necessita, proprio in virtù dell'anzidetta caratteristica, di un superamento dell'attuale procedura di inoltro informatico dei dati inerenti gli appalti pubblici, che avviene da parte di numerose sezioni regionali con sistemi di rilevazione proprietari e con successivo riversamento nel data base dell'Autorità. La nuova procedura dovrà prevedere in ogni caso un sistema di comunicazione diretta all'Osservatorio centrale il quale a sua volta provvederà a mettere i dati tempestivamente a disposizione delle sezioni regionali.

⁴⁰ È una banca dati complessa e strutturata in quanto comprensiva di tutte le comunicazioni previste dall'art. 7 del Codice, nonché delle ulteriori informazioni già individuate dal d.P.R. 554/1999 e dal d.P.R. 34/2000, ora confluite nel d.P.R. 207/2010, e di quelle relative alla tracciabilità dei flussi finanziari di cui alla legge 136/2010.

sussistenza del dolo o della colpa grave, per poi procedere alla eventuale sospensione dell'operatore economico dalle gare e dai subappalti fino ad un anno;

- l'istituzione di uno sportello unico di rilevazione delle stazioni appaltanti, introducendo un obbligo preventivo annuale di iscrizione in un apposito registro tenuto dall'Autorità.

PAGINA BIANCA

Allegato

L'allegato distinto per Ministeri sarà consultabile nella versione definitiva che verrà pubblicata sul sito istituzionale della Corte dei conti.

www.corteconti.it

IL PERSONALE

1. LA SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE NEL QUADRO DELLA CONTABILITÀ NAZIONALE: RACCORDO CON LE RISULTANZE DEL BILANCIO DELLO STATO

2. LA SPESA DI PERSONALE NEL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER L'ESERCIZIO 2011

3. CONCLUSIONI

1. La spesa per redditi da lavoro dipendente nel quadro della contabilità nazionale: raccordo con le risultanze del bilancio dello Stato

I dati di contabilità nazionale, diffusi dall'ISTAT nel mese di marzo 2012, ampiamente commentati dalla Corte¹, evidenziavano un andamento in diminuzione della spesa per redditi da lavoro dipendente del personale appartenente alle pubbliche amministrazioni, variabile che si attesta, al termine del 2011, su un valore pari a circa 170 miliardi di euro, con una flessione rispetto al precedente esercizio dell'1,2 per cento.

Il predetto risultato deriva dall'efficacia in termini finanziari, ben oltre le previsioni formulate nei documenti di programmazione, delle misure di contenimento della spesa di personale contenute nel DL n. 78 del 2010 e, prima ancora, di quelle recate dal DL n. 112 del 2008 e, in particolare, dall'avvio di un processo di razionalizzazione del settore scolastico, disposto con il DL da ultimo citato, che prevedeva un robusto taglio agli organici dei docenti, dei dirigenti scolastici e del personale amministrativo da attuare nei successivi tre anni.

Il 2011 è stato caratterizzato dal blocco della contrattazione collettiva nazionale e degli automatismi stipendiali, dalla cristallizzazione delle retribuzioni individuali ai valori riferibili al precedente esercizio 2010, dall'introduzione di limiti più severi alla crescita dei fondi unici di amministrazione, dalla riduzione, secondo aliquote progressive, dei redditi maggiormente elevati.

In tale contesto di sostanziale stabilità della dinamica retributiva si sono dispiegati appieno, sotto il profilo finanziario, gli effetti derivanti dalla riduzione del tasso di ricambio dei dipendenti, già previsti nel citato DL n. 112 del 2008 e progressivamente resi più stringenti ed estesi a tutti i comparti di contrattazione del personale pubblico.

Il quadro tendenziale per il triennio 2012-2014 contenuto nel recente Documento di economia e finanza vede la spesa per redditi da lavoro dipendente in costante, seppur lieve, ulteriore diminuzione. Una ripresa di 0,5 punti percentuali è prevista a partire dal 2014 per effetto della cessazione della vigenza delle predette misure di contenimento. Relativamente a tale anno il quadro a politiche invariate ipotizza una ulteriore crescita pari all'1,1 per cento per effetto del riavvio della contrattazione collettiva.

¹ Si rinvia alla Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico trasmessa al Parlamento nel mese di maggio (del. n. 13/CONTR/CL/12 del 14 maggio 2012) e allo specifico capitolo del Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica (del. n. 14/CONTR/12).

Nel triennio considerato il rapporto tra la spesa per redditi da lavoro dipendente e il prodotto interno lordo è coerentemente stimato in ulteriore diminuzione fino a raggiungere, nel 2014, un valore pari al 10 per cento, dato che rappresenta il minimo storico del predetto indicatore a partire dalla privatizzazione del pubblico impiego.

Anche per effetto delle citate misure, l'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente, posta a raffronto con altre variabili demografiche e macroeconomiche, evidenzia per l'Italia valori non dissimili da quelli registrati nei principali paesi dell'Unione europea.

Nella citata Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico la Corte ha evidenziato come, a fronte del conseguimento dei descritti rilevanti effetti sotto il profilo finanziario, le misure di contenimento della spesa risultino, da un lato, particolarmente severe nei confronti dei dipendenti pubblici anche in relazione alla ripresa del fenomeno inflazionistico e del rilevato incremento della pressione fiscale e, dall'altro, ha manifestato preoccupazione in relazione ai riflessi di un approccio necessariamente finanziario alla materia del pubblico impiego sulla produttività e sulla efficienza delle amministrazioni pubbliche.

Permangono, infatti, difficoltà nell'avvio dell'auspicata riforma strutturale dei trattamenti accessori da correlare a finalità incentivanti e premiali, in relazione al blocco della contrattazione collettiva nazionale ed alla incertezza sulle disponibilità finanziarie da utilizzare. Lo stesso complessivo impianto del d.lgs. n. 150 del 2009 dovrebbe essere oggetto di preannunciate iniziative legislative di modifica, in parte necessarie per integrare il quadro normativo anche alla luce del completamento del federalismo fiscale, ma che rischiano di ritardare ulteriormente l'avvio del nuovo sistema di valutazione della *performance* delle amministrazioni e della produttività individuale dei dipendenti.

Sotto altro profilo, i reiterati tagli lineari agli organici, ben tre a partire dall'estate 2008, tutti di rilevante peso, hanno costretto e costringono le amministrazioni ad una defatigante opera di revisione degli assetti organizzativi che prescinde da un'analisi dei fabbisogni di attività e da un ottimale dimensionamento del personale nelle diverse strutture e sul territorio.

Disaggregando i dati del consuntivo ISTAT relativo al 2011 per sottosettori istituzionali emerge come la spesa relativa alle categorie di personale a carico diretto del bilancio dello Stato evidenzia una flessione pari allo 0,3 per cento a fronte di una diminuzione della spesa relativa alle altre categorie di personale pari al maggior valore del 2,2.

Per le amministrazioni ricomprese nel settore Stato gli impegni assunti sui capitoli appartenenti alla categoria economica 1 desunti dal preconsuntivo relativo all'esercizio 2011, riclassificati e integrati secondo le regole della contabilità nazionale, ammontano a 92,2 miliardi² a fronte di un dato relativo al precedente esercizio di poco superiore (92,4).

Più consistente in quanto direttamente influenzato dall'entrata in vigore delle misure di contenimento della spesa il dato relativo alla sola spesa per le retribuzioni lorde ai dipendenti che evidenzia un calo nel 2011 rispetto al precedente esercizio di 0,7

² Il dato riguardante gli impegni sui capitoli ricompresi nella categoria 1 del bilancio dello Stato, stimato sulla base dei dati di preconsuntivo pari a 90 miliardi diviene, a seguito delle correzioni di contabilità nazionale, 92,2 miliardi. Le predette correzioni riguardano l'inserimento nell'aggregato di amministrazioni non ricomprese nel bilancio dello Stato come gli organi costituzionali, le agenzie fiscali, la Presidenza del Consiglio dei ministri, la Corte dei conti, i Tar ed il Consiglio di Stato, che godono di autonomia finanziaria, nonché gli aggiustamenti contabili con particolare riferimento ai residui di stanziamento, necessari al passaggio dalla contabilità finanziaria a quella basata sulla competenza economica.

punti percentuali. A fronte di quanto sopra si evidenzia un incremento pari allo 0,6 per cento dei contributi sociali a carico del datore di lavoro, dovuto soprattutto alla contribuzione aggiuntiva - prevista dall'art. 2, comma 3, della legge n. 335 del 2005.

Peraltro, i dati definitivi del Rendiconto generale dello Stato, riclassificati in termini di contabilità nazionale, evidenziano una ulteriore diminuzione di 0,6 punti percentuali della spesa per redditi da lavoro dipendente riferita al settore Stato rispetto ai dati pubblicati nel mese di marzo 2012, basati su dati di preconsuntivo³.

2. La spesa di personale nel Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2011

La *tavola 1* evidenzia, in termini di impegni definitivi, l'andamento dei capitoli di bilancio ricompresi nella categoria economica 1 - spesa per redditi da lavoro dipendente, disaggregata nelle 4 principali sottocategorie:

- retribuzioni lorde in denaro (stipendi, straordinario, fondo unico di amministrazione e altri compensi, con separata evidenziazione di quanto spettante ai lavoratori a tempo determinato);
- retribuzioni lorde in natura (essenzialmente mense, buoni pasto e vestiario per gli aventi diritto);
- contributi sociali effettivi (distinti per tipologia di emolumenti);
- contributi figurativi.

Il dato aggregato si attesta su un valore pari a 88,9 miliardi, valore sostanzialmente analogo a quello registrato nel 2010.

Disaggregando la categoria, la spesa per retribuzioni lorde in denaro diminuisce dell'1,8 per cento, *trend* in linea con l'applicazione delle rigorose misure di contenimento commentate nel precedente paragrafo.

A fronte di quanto sopra la spesa per contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro registra un incremento pari al 3,7%. Il diverso andamento delle due sottocategorie di spesa è solo in apparenza discordante. Il sistema previsto dalla legge n. 335 del 1995 che ha trasferito all'INPDAP l'onere di provvedere ai trattamenti pensionistici dei dipendenti delle amministrazioni statali, basato su un sistema a ripartizione, prevede, infatti, un contributo aggiuntivo a carico del bilancio dello Stato nell'ipotesi in cui il gettito dei contributi ordinariamente riscossi in ciascun esercizio finanziario non sia sufficiente ad erogare i trattamenti pensionistici al personale cessato dal servizio nell'anno. La diminuzione del numero dei dipendenti e la tendenza ad una flessione delle retribuzioni medie per effetto della cessazione dal servizio del personale con redditi maggiormente elevati determina, quindi, un incremento dei contributi aggiuntivi necessari a garantire il pareggio economico del sistema pensionistico.

I dati relativi all'andamento dello specifico capitolo di bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze (2148) evidenzia l'elevato valore in termini assoluti dei predetti contributi aggiuntivi: 10,4 miliardi in termini di impegni totali su un ammontare complessivo dei contributi pari a 28,2 miliardi e un andamento in costante crescita della predetta voce di spesa (+700 milioni nel 2011 rispetto al 2010 che, a sua volta, registrava un ancor più rilevante incremento rispetto all'anno precedente).

³ Il dato relativo agli impegni sulla categoria 1 (redditi da lavoro dipendente) del Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2011 è pari a 88.858.720.540, con una sostanziale stabilità rispetto al precedente esercizio 2010 (88.854.897.433). La riclassificazione necessaria al passaggio alla contabilità nazionale evidenzia, come riportato nel testo, una diminuzione fra i due esercizi di 0,9 punti percentuali. Per un'analisi disaggregata dei dati del Rendiconto si rinvia al paragrafo successivo.

Una corretta valutazione dell'efficacia delle politiche di contenimento della spesa di personale attraverso la riduzione del numero degli addetti, all'interno di un sistema pensionistico a ripartizione, va valutata, pertanto, anche alla luce degli effetti che sul sistema previdenziale provoca la diminuzione dei contributi ordinari imputabili a ciascun esercizio e al conseguente incremento della contribuzione aggiuntiva a carico dell'erario, considerando, altresì, che gran parte del personale cessato beneficia e beneficerà ancora per alcuni anni, sia pur *pro quota*, del sistema retributivo per il calcolo del trattamento pensionistico spettante.

Tavola 1
(in euro)

Categoria economica 1: redditi da lavoro dipendente		Impegni			
		2010	2011	2011 % sul totale	2011/2010 var. %
RETRIBUZIONI LORDE IN DENARO	Stipendi	54.420.487.456,91	53.462.441.545,77	60,2	-1,8
	Lavoro straordinario	1.434.488.717,21	1.490.933.047,95	1,7	3,9
	Fondo unico di amministrazione	876.941.111,58	1.086.611.972,76	1,2	23,9
	Incentivi per l'offerta formativa	12.837.732,96	12.754.398,07	0,0	-0,6
	Altri compensi al personale	3.938.894.962,68	3.568.311.245,35	4,0	-9,4
	Lavoro a tempo determinato	11.521.287,33	9.438.212,10	0,0	-18,1
	Totale	60.695.171.268,67	59.630.490.422,00	67,1	-1,8
RETRIBUZIONI IN NATURA	Buoni pasto	121.154.050,28	117.757.970,05	0,1	-2,8
	Mense	195.107.204,21	200.917.846,55	0,2	3,0
	Vestiario	104.730.176,74	98.815.327,70	0,1	-5,6
	Altre	365.432.757,46	383.386.834,83	0,4	4,9
	Totale	786.424.188,69	800.877.979,13	0,9	1,8
CONTRIBUTI SOCIALI EFFETTIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO	Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	26.296.517.812,25	27.278.724.414,04	30,7	3,7
	Fondo unico di amministrazione	0,00	0,00	0,0	-
	Totale	26.296.517.812,25	27.278.724.414,04	30,7	3,7
CONTRIBUTI SOCIALI FIGURATIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO	Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	1.076.784.164,12	1.148.627.725,37	1,3	6,7
	Totale	1.076.784.164,12	1.148.627.725,37	1,3	6,7
TOTALE		88.854.897.433,73	88.858.720.540,54	100,0	0,0

Fonte: elaborazioni su dati RGS.

Scomponendo il dato relativo alla spesa per retribuzioni lorde in denaro, pari a 59,6 miliardi nel 2011, emerge una struttura retributiva caratterizzata dall'assoluta prevalenza delle componenti stipendiali che rappresentano circa il 90% dei compensi spettanti agli interessati.

La spesa per straordinario, concentrata essenzialmente nei ministeri dell'interno e della difesa, evidenzia un incremento del 3,9 per cento.

Di difficile lettura il dato relativo agli impegni assunti nel 2011 sui fondi unici di amministrazione che risente dell'andamento disordinato della contrattazione integrativa.

Il rilevante incremento della spesa (+23,9 per cento) va correlato al particolare meccanismo contabile di gestione delle risorse presenti nei fondi unici, derivante dall'introduzione del cedolino unico⁴.

Si tratta, in ogni caso, di un importo complessivo di spesa che nel 2011 ammonta a poco più di un miliardo a fronte di un totale complessivo della spesa per retribuzioni lorde pari a 59 miliardi, a testimonianza della scarsa incidenza delle componenti accessorie sul totale delle retribuzioni lorde.

La voce altri compensi al personale rappresenta una categoria residuale che ricomprende numerose indennità spettanti a singole categorie di dipendenti, il gettito proveniente da specifiche disposizioni normative, il pagamento dei compensi per la diretta collaborazione con gli organi politici e ulteriori emolumenti in favore del personale della scuola per il quale non è previsto un fondo unico da utilizzare in contrattazione integrativa.

La spesa per il personale a tempo determinato che non comprende, peraltro, i compensi al personale precario della scuola, rappresenta una percentuale minima della spesa per retribuzioni lorde per un totale di 9,4 milioni.

La *tavola* di seguito riportata scompone ulteriormente in relazione alle diverse amministrazioni interessate la categoria economica stipendi per evidenziare in dettaglio l'efficacia delle misure di riduzione del numero degli addetti e della dinamica retributiva.

⁴ Gli impegni totali registrano un incremento del 54 per cento da correlare alla regola in base alla quale i residui passivi accertati al termine di ciascun anno vengono riassegnati alla competenza dell'esercizio successivo.

Tavola 2

(in euro)

Ministero	STIPENDI			
	Impegni			
	2010	2011	2011 % sul totale	2011/2010 var. %
Economia e finanze	3.401.415.422,03	3.061.712.841,61	5,7	-10,0
Sviluppo economico	131.279.780,68	125.905.189,01	0,2	-4,1
Lavoro e politiche sociali	231.974.671,68	227.149.114,94	0,4	-2,1
Giustizia	3.740.987.360,71	3.748.915.649,91	7,0	0,2
Affari esteri	259.306.689,62	263.939.016,94	0,5	1,8
Istruzione, università e ricerca	29.093.261.677,25	28.136.013.088,53	52,6	-3,3
Interno	5.075.307.815,15	5.320.129.880,18	10,0	4,8
Ambiente e tutela del territorio e del mare	40.089.350,94	43.462.349,32	0,1	8,4
Infrastrutture e trasporti	626.302.005,77	632.673.112,12	1,2	1,0
Difesa	10.821.987.421,37	10.931.141.491,57	20,4	1,0
Politiche agricole, alimentari e forestali	378.891.979,48	366.456.799,46	0,7	-3,3
Beni e attività culturali	531.628.247,56	517.716.640,53	1,0	-2,6
Salute	88.055.034,67	87.226.371,65	0,2	-0,9
Totale	54.420.487.456,91	53.462.441.545,77	100,0	-1,8

Fonte: elaborazioni su dati RGS.

Il complessivo *trend* in diminuzione (-1,8 per cento) è determinato in gran parte - in relazione al peso in termini quantitativi del comparto - da una rilevante flessione degli stipendi corrisposti al personale della scuola per effetto delle citate misure di riduzione degli organici (-3,3 per cento). Rilevante anche la flessione registrata dal Ministero dell'economia e delle finanze (-10 per cento). Alcune amministrazioni presentano andamenti in controtendenza, come il Ministero dell'interno che ricomprende anche categorie di personale in regime di diritto pubblico (forze di polizia, vigili del fuoco, prefetti) meno incise dalla riduzione del numero degli addetti.

L'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente nel 2011 e, in particolare, quella per le componenti stipendiali relativamente alle amministrazioni a carico del bilancio dello Stato, appare coerente con le prime rilevazioni effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato nell'ambito del complesso procedimento per l'elaborazione del conto annuale relativo al 2011.

Sulla base di una verifica del numero dei cedolini pagati nel mese di dicembre 2011, l'IGOP evidenzia una diminuzione rispetto al 2010 delle unità in servizio per le categorie a carico del bilancio dello Stato descritta nella seguente *tavola*.

Tavola 3

Comparti di contrattazione statale	Unità in servizio ⁽¹⁾		Variazioni %	Variazioni assolute
	2010	2011		
Ministeri	166.486	159.913	-3,9	-6.574
Agenzie fiscali	51.460	51.156	-0,6	-303
Scuola	1.028.670	998.213	-3,0	-30.457
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	8.808	8.300	-5,8	-509
Vigili del fuoco	31.672	32.628	3,0	955
Corpi di polizia ⁽²⁾	156.101	153.875	-1,4	-2.226
Forze armate ⁽²⁾	139.382	139.122	-0,2	-260
Magistratura	10.228	10.055	-1,7	-173
Carriera diplomatica	867	936	8,0	69
Carriera prefettizia	1.377	1.330	-3,4	-47
Carriera penitenziaria	432	401	-7,2	-31
Totale	1.595.484	1.555.928	-2,5	-39.556

Fonte: elaborazioni su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Il dato è stato desunto dai cedolini pagati nel mese di dicembre. E' stato effettuato un riproporzionamento per tener conto dei dipendenti in part time.

⁽²⁾ Esclusi i dipendenti ricompresi nella categoria "altro personale".

Si rileva, in particolare, una diminuzione pari al 3 per cento dei dipendenti del comparto scuola e del 3,9 per cento di quelli del comparto ministeri (imputabile in gran parte al personale non dirigenziale), con incrementi riferibili esclusivamente agli appartenenti alla carriera diplomatica (+8 per cento) e ai vigili del fuoco (+3 per cento).

Con riferimento alle diverse amministrazioni ministeriali, si evidenzia, come riportato nella *tavola 4*, una rilevante diminuzione del numero dei dipendenti del Ministero dell'economia e finanze (-19 per cento), addebitabile in gran parte al trasferimento, a domanda, dei dipendenti delle sopresse strutture periferiche alle agenzie fiscali e all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato. Rilevante, altresì, la diminuzione del personale in servizio presso il Ministero dell'istruzione, università e ricerca (-8,3 per cento) e del personale amministrativo del Ministero degli affari esteri (-5,8%).

Tavola 4

Ministeri	Personale in servizio ⁽¹⁾		Variazioni %	Variazioni assolute
	2010	2011		
Affari esteri	3.612	3.402	-5,8	-209
Difesa	31.394	30.546	-2,7	-848
Giustizia	43.666	42.899	-1,8	-767
Ambiente e tutela del territorio e del mare	596	574	-3,7	-22
Salute	2.132	2.078	-2,5	-54
Lavoro e politiche sociali	7.670	7.404	-3,5	-265
Economia e finanze	14.340	11.612	-19,0	-2.729
Infrastrutture e trasporti	8.502	8.376	-1,5	-126
Politiche agricole, alimentari e forestali	1.503	1.458	-3,0	-46
Interno	20.315	20.110	-1,0	-205
Istruzione, università e ricerca	5.642	5.172	-8,3	-470
Sviluppo economico	3.226	3.284	1,8	58
Beni e attività culturali	19.717	18.942	-3,9	-775
Totale	162.314	155.856	-4,0	-6.459

Fonte: elaborazioni su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Il dato è stato desunto dai cedolini pagati nel mese di dicembre. E' stato effettuato un riproporzionamento per tener conto dei dipendenti in part time.

La diminuzione complessiva del personale delle amministrazioni statali, se confermata, si pone in linea con il *trend* già evidenziato nel biennio precedente, a testimonianza di un'efficacia strutturale delle misure di contenimento della spesa di personale e di riduzione del numero degli addetti introdotte con il DL n. 112 del 2008.

Per il comparto scuola in particolare, come evidenziato dalla *tavola 5*, si rileva una riduzione di quasi il 10 per cento dei dirigenti scolastici, un incremento di personale amministrativo di ruolo per effetto della intervenuta stabilizzazione di un elevato numero di precari, la cui consistenza registra una marcata riduzione.

Per i docenti gli effetti della stabilizzazione che, pure, ha interessato circa 28 mila unità, sono stati ampiamente compensati dal rilevante numero di cessazioni intervenute nel 2011 che hanno determinato una sia pur lieve flessione complessiva della categoria (-1 per cento). Anche in tal caso diminuisce la consistenza del personale non di ruolo.

Tavola 5

Comparto scuola		Unità in servizio ⁽¹⁾		Variazioni %		Variazioni assolute	
		2010	2011				
Dirigente scolastico		9.045	8.183	-9,5		-862	
Insegnanti	di ruolo	670.304	663.557	-1,0	-2,0	-6.747	-15.998
	non di ruolo	135.010	125.759	-6,9		-9.251	
Personale ATA ⁽²⁾	di ruolo	161.632	185.767	14,9	-6,3	24.135	-13.597
	non di ruolo	52.679	14.947	-71,6		-37.732	
TOTALE		1.028.670	998.213	-3,0		-30.457	

Fonte: elaborazioni su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Il dato è stato desunto dai cedolini pagati nel mese di dicembre. E' stato effettuato un riproporzionamento per tener conto dei dipendenti in part time.

⁽²⁾ Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario.

Con riferimento agli assetti organizzativi, tutti i ministeri hanno comunicato di aver ridotto gli organici in attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 74 del DL n. 112 del 2008 e di quelle previste dal successivo art. 2, comma 8-bis, del DL n. 194 del 2009.

Solo quattro ministeri (ambiente e tutela del territorio e del mare - salute - politiche agricole, alimentari e forestali - lavoro e politiche sociali) hanno già avviato anche l'ulteriore riduzione prevista dall'art. 1, comma 3, del DL n. 138 del 2011, per la quale era previsto un termine al 31 marzo 2012.

Le disposte riduzioni di organico non hanno, sinora, dato luogo ad esuberi di personale nelle diverse qualifiche e posizioni economiche, con la sola eccezione del Ministero della giustizia, che presenta nel 2011 un'eccedenza di 37 dirigenti di II fascia e 108 unità di personale amministrativo. Con riferimento al Ministero della salute, l'esubero di 13 dirigenti delle professionalità sanitarie è stato compensato a carico dei posti in organico delle corrispondenti qualifiche riferite al personale amministrativo con decreto dirigenziale del 10 agosto 2011.

La *tavola 6* evidenzia, nel periodo 2007-2011, le variazioni del rapporto (in termini di stanziamenti definitivi di competenza per ciascun esercizio) tra la spesa per il lavoro del personale statale⁵ e il totale delle spese correnti (titolo I). Tale rapporto nel 2011 risulta pari al 19,7 per cento.

La dinamica degli aggregati vede una crescita della spesa corrente più che proporzionale rispetto alla spesa per il lavoro, fino al 2010, anno in cui la spesa corrente è scesa dell'1,2 per cento, a fronte di una sostanziale stabilità della spesa per il lavoro. Nel 2011 entrambe le variabili evidenziano un andamento in diminuzione, più marcato peraltro per la spesa per redditi (rispettivamente -1,4 per cento e -0,3).

Tavola 6

RAPPORTO TRA SPESA PER IL LAVORO DEL PERSONALE STATALE E SPESA CORRENTE

(in euro)

Esercizio	Spesa corrente stanziamenti definitivo di competenza	Variazioni annuali	Spesa per il lavoro stanziamento definitivo di competenza	Variazioni annuali	Rapporto spesa lavoro e spesa corrente
2007	457.766.592.245,3		93.028.680.399,6		20,3%
2008	489.192.445.598,8	6,9%	97.316.852.861,1	4,6%	19,9%
2009	497.581.776.986,7	1,7%	97.939.623.380,5	0,6%	19,7%
2010	491.815.839.285,2	-1,2%	97.829.556.748,7	-0,1%	19,9%
2011	490.490.407.782,9	-0,3%	96.472.069.620,9	-1,4%	19,7%

Fonte: elaborazioni su dati RGS.

Significativo è anche il raffronto tra l'andamento della spesa per il lavoro e i consumi intermedi, che rappresentano il costo sostenuto per garantire l'erogazione dei servizi nel corso di ciascun esercizio a supporto dell'attività del personale.

La *tavola 7* riporta a livello aggregato il rapporto percentuale tra la spesa per consumi intermedi rispetto a quella per il lavoro pubblico. Nel 2010 tale rapporto era sceso alla percentuale del 10,6 per cento. Il 2011 segna una netta ripresa considerato

⁵ Per ottenere la spesa per il lavoro del personale statale, alla categoria economica 1 (redditi da lavoro dipendente) sono stati aggiunti i capitoli relativi al pagamento dell'indennità di missione, alla formazione del personale e alle imposte sulla produzione. Si ottiene, in tal modo, un aggregato metodologicamente omogeneo con il costo del lavoro pubblico come definito nel conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato.

che, a fronte della evidenziata consistente diminuzione della spesa per il lavoro pubblico, i consumi intermedi registrano un incremento dovuto in gran parte all'inserimento nella categoria delle somme necessarie a fronteggiare il pagamento di debiti pregressi.

Tavola 7

RAPPORTO TRA SPESA PER CONSUMI INTERMEDI E SPESA PER IL LAVORO

(in migliaia di euro)

Stanziamenti definitivi di competenza	2007	2008	2009	2010	2011
Consumi intermedi	12.000.416	12.505.436	13.679.374	10.336.797	11.587.264
Spesa per lavoro	93.028.680	97.316.853	97.939.623	97.829.557	96.472.070
Quota consumi intermedi	12,9%	12,9%	14,0%	10,6%	12,0%

Fonte: elaborazioni su dati RGS.

3. Conclusioni

L'analisi dei dati desunti dal rendiconto generale dello Stato relativamente alla categoria economica spesa per redditi da lavoro conferma il *trend* già evidenziato nella Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico, cioè una progressiva diminuzione della spesa per retribuzioni lorde e, in particolare, delle componenti stipendiali per effetto delle misure di contenimento recate dalla più recente legislazione.

Con riferimento al personale del settore statale emerge, peraltro, come politiche di riduzione dei dipendenti e contenimento delle retribuzioni si traducono in squilibri del sistema pensionistico con incremento del contributo aggiuntivo a carico dell'erario per fronteggiare il pagamento dei trattamenti di quiescenza, in quanto una bassa dinamica occupazionale e retributiva si riflette sul livello dei contributi acquisiti annualmente all'INPDAP in ciascun esercizio.

I dati di bilancio si rilevano comunque di difficile lettura. L'introduzione del cedolino unico ha indubbiamente comportato una notevole semplificazione sul piano gestionale attraverso una robusta riduzione del numero di capitoli e la regola tendenziale di una assunzione di impegni esclusivamente sulla competenza.

La riassegnazione alla competenza del successivo esercizio dei residui accertati l'anno precedente rende difficile l'elaborazione di serie storiche sull'andamento della spesa, con particolare riferimento ai piani gestionali relativi alle risorse presenti nei fondi unici di amministrazione. I dati di bilancio non consentono, infatti, una immediata verifica del rispetto dei limiti posti alla crescita dei predetti fondi.

Non facile è altresì il raccordo tra i dati di Rendiconto generale dello Stato e quelli di contabilità nazionale che si riferiscono a un diverso aggregato di personale e vengono rilevati ed elaborati sulla base di una diversa metodologia contabile.

Anche le informazioni contenute nel conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato non sempre coincidono con le risultanze del bilancio dello Stato anche per quanto attiene al numero dei dipendenti in servizio ed alla copertura degli organici, indicati in modo episodico da alcune amministrazioni nelle note preliminari al bilancio che riportano dati e serie storiche non coincidenti con le rilevazioni dell'IGOP.

PAGINA BIANCA