

Non risultano²⁵ infine realizzati gli obiettivi concernenti:

- il “sistema di regole di *governance* delle società partecipate”²⁶;
- la “attuazione della nuova normativa sulle fondazioni bancarie (a causa del contenzioso con le fondazioni)”;
- il “progetto controllo di gestione”;
- la “interazione con il IV Dipartimento per l’attuazione delle iniziative di riqualificazione del personale per la progressione all’interno delle aree in attuazione del contratto collettivo integrativo di amministrazione”;
- la creazione e gestione della banca dati dei Paesi emergenti e PVS “Demetra”;
- la “attuazione della normativa per contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale” (“in quanto non è pervenuto nessun contesto da parte dell’Ufficio Italiano Cambi”);
- l’adozione di “provvedimenti sanzionatori antiriciclaggio” (per fatti dipendenti “da cause esogene ovvero dall’acquisizione dell’obbligatorio parere della Commissione consultiva”);
- la “verifica sull’operatività degli organismi destinatari dei contributi per la prevenzione dell’usura”;
- la “informatizzazione delle procedure inerenti alla gestione delle risorse della Direzione VI”;
- la “monetazione euro”;
- la “implementazione dell’informa-tizzazione del procedimento amministrativo per la concessione degli indennizzi di cui alla legge 29.1.1994, n.98”;
- la “modifica delle attività dell’Ufficio XII, attualmente realizzate mediante un controllo continuo e diretto su tutto il ciclo di produzione di carte valori, da realizzare, invece, con un controllo saltuario ed approfondito di tipo ispettivo”.

3.3.2.2 (segue) L’azione del Dipartimento del tesoro in materia di privatizzazioni e cartolarizzazioni.

3.3.2.2.1 L’andamento delle privatizzazioni.

Il programma di privatizzazioni, che negli anni trascorsi aveva fatto registrare notevoli proventi, con consistenti effetti sulla riduzione del debito rispetto al PIL e sullo sviluppo del mercato borsistico²⁷, ha subito negli ultimi anni un rallentamento, sia per le sfavorevoli condizioni dei mercati, sia anche a causa dei noti drammatici eventi internazionali avvenuti nel 2001.

Il peso delle privatizzazioni 2002 rispetto al PIL è pari allo 0,12%, il valore più basso dopo quello registrato nel 1992 (0,04%), anno di avvio del processo di privatizzazioni.

L’obiettivo per gli anni 2002-2003 degli introiti complessivi da dismissioni mobiliari stabilito dalla Direttiva generale per l’azione amministrativa e la gestione dell’economia e delle era pari a 20-25 miliardi di euro.

Tale obiettivo, da conseguire compatibilmente con le condizioni dei mercati, è stato inserito dal Governo nel “Programma di stabilità dell’Italia”.

Le previsioni erano quelle di proseguire nel programma di privatizzazioni per un importo pari a circa 60 miliardi di euro per il periodo 2002-2006; grazie alla conseguente riduzione del debito, con la riduzione del rapporto debito/PIL ad un livello di circa 94% del PIL.

²⁵ L’espressione va intesa nel senso che di alcuni si ha conoscenza della mancata realizzazione, mentre di altri non si dispone di informazioni dirette. Per gli obiettivi la cui scadenza va oltre il 2002 si fa riferimento alle fasi delle attività pianificate che dovevano essere svolte nel 2002.

²⁶ L’obiettivo è stato riprogrammato nella direttiva ministeriale per il 2003.

²⁷ La capitalizzazione di mercato in rapporto al PIL e la liquidità, misurate dal rapporto fra valore degli scambi e capitalizzazione, sono passate, rispettivamente, dall’11,5 al 66,4% e dal 19 all’82%.

L'importo complessivo degli introiti da privatizzazioni mobiliari realizzato nel 2002 è stato di poco superiore a 1,5 miliardi di euro.

3.3.2.2.2 I risultati delle privatizzazioni dal 1994 al 2002.

Dal 1994 alla fine del 2002, il Ministero ha gestito direttamente operazioni di privatizzazione per un controvalore pari a circa 67 miliardi di euro (Allegato B).

Gli interventi di maggiore rilevanza in termini relativi riguardano il Mediocredito centrale (100%), il Banco di Napoli S.p.A. (56,81%) e il Credito Industriale Sardo (53,23%).

In valore assoluto, le privatizzazioni di maggiore entità sono state quelle di Enel opv (9,6 miliardi di euro), Telecom Italia S.p.A. opv (7,2 miliardi di euro), Enel istituzionale (6,1 euro).

Nel corso del 2002, la vendita più rilevante è stata quella effettuata dal Tesoro ad investitori istituzionali, attraverso la tecnica dell'*accelerated bookbuilding*, della quota residua detenuta in Telecom Italia, costituita dal 3,46% delle azioni ordinarie e dello 0,66% delle azioni di risparmio. L'incasso dell'operazione è stata pari a 1,43 miliardi di euro.

Le tecniche di vendita, utilizzate nelle ultime operazioni di privatizzazione, definite con d.P.C.M. del 29 settembre 2000, sulla base del disposto di cui all'art. 66 della legge n. 488 del 1999, fanno riferimento alle "modalità in uso nella prassi dei mercati finanziari per l'alienazione dei mercati azionari"; la scelta delle specifiche modalità di vendita è rimessa ad appositi decreti del Ministro dell'economia e delle finanze.

3.3.2.2.3 Il peso delle privatizzazioni sul PIL.

Dal 1992 al 2002, le privatizzazioni realizzate hanno generato in media introiti superiori all'1,15% del PIL, contribuendo al risanamento della finanza pubblica.

I ricavi lordi cumulati nell'arco del periodo 1992-2002, opportunamente corretti per l'inflazione, sono esposti di seguito.

(in milioni di euro)

Anno	Tesoro	Gruppo Iri (*)	Totale	% PIL
1992		396	396	0,04
1993		2.000	2.000	0,24
1994	3.267	3.472	6.739	0,78
1995	4.596	3.085	7.681	0,92
1996	7.010	1.835	8.845	0,91
1997	19.685	1.445	21.130	2,05
1998	10.175	2.147	12.322	1,16
1999	18.609	5.723	24.332	2,21
2000	585	10.268	10.853	0,94
2001	2.721	508	3.229	0,27
2002	1.534	6,6	1.541	0,12

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze

* Non si considera l'indebitamento trasferito

3.3.2.2.4 Il contributo al risanamento della finanza pubblica e il Fondo ammortamento titoli.

Gli utilizzi delle somme confluite nel Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato utilizzate dal 1995 fino alla fine del 2002 sono evidenziate nel prospetto che segue.

Anno	Riacquisto titoli (L. mld)	Rimborso titoli (L. mld)	Totale
1995	5.330,0	0,0	5.330,0
1996	4.203,0	8.957,0	13.160,0
1997	9.400,0	15.000,0	24.400,0
1998	0,0	22.010,0	22.010,0
1999	7.141,0	29.887,3	37.028,3
2000	21.831,6	0,0	21.831,6
2001	8.244,0	17.447,0	25.691,0
2002	-	-	-
Totale	50.819,6	93.301,3	144.120,9

Per il 2002, non sono state effettuate operazioni di acquisto e rimborso, ad eccezione dei piccoli rimborsi anticipati dei titoli inferiori a 5 milioni di lire di capitale nominale di cui al decreto ministeriale 21 settembre 1998 (nel 2002 soltanto circa 25.000 euro in valore nominale).

Le operazioni effettuate attraverso il Fondo hanno concorso all'abbattimento del rapporto debito/PIL nonché, tramite la riduzione della spesa per interessi, anche del rapporto *deficit*/PIL, passati nel periodo di riferimento, rispettivamente, dal 123,8 al 109,4% e dal 7,6 a poco più dell'1,4%.

3.3.2.2.5 Gli incassi relativi al periodo 1992 - 2002.

Come mostra il prospetto che segue, l'incasso globale derivato dalle operazioni di dismissione effettuate nel periodo 1992 - 2002 ammonta a 103 miliardi di euro.

(milioni di euro)

Anno	Min. Economia	Gruppo IRI	Gruppo ENI	TOTALE
1992		396,122	156,486	552,608
1993		1.999,72	630,594	2.630,315
1994	3.269,43	3.472,14	846,989	7.588,5549
1995	4.596,47	3.085,31	763,323	8.445,1021
1996	6.648,88	1.834,97	619,232	9.103,0835
1997	19.682,62	1.444,53	520,072	21.647,222
1998	10.174,55	2.147,43	612,001	12.933,976
1999	18.614,17	5.722,86		24.337,032
2000	583,9716	10.268,20		10.852,168
2001	2.887,71	58,82		2.946,532
2002	1.534,02	4,80		1.538,821
Totale	67.991,81	30.434,90	4.148,70	102.575,41
<i>Totale in mld lire</i>	<i>131.650,50</i>	<i>58.930,18</i>	<i>8.033,00</i>	<i>198.613,69</i>

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze

Se a ciò si aggiunge il controvalore dei debiti trasferiti dal Gruppo Iri e dal Gruppo Eni alle parti acquirenti, pari nel complesso ad oltre 11,87 miliardi di euro, il controvalore delle privatizzazioni raggiunge, sempre nel periodo considerato, la cifra di 114,4 miliardi di euro.

In particolare, gli incassi del Tesoro hanno superato il tetto di 70 miliardi di euro; nello stesso periodo, il totale delle privatizzazioni condotte dal Gruppo Iri ammonta a circa 30,4 miliardi di euro.

3.3.2.2.6 Le prospettive future.

Nel prospetto sono indicate le principali partecipazioni che rimangono nella proprietà dello Stato.

Se si considera che lo Stato mantiene partecipazioni in grandi imprese (detenute direttamente dal Ministero dell'economia e delle finanze), il valore complessivo delle partecipazioni è stimabile in circa 80 miliardi di euro, escludendo dal calcolo Anas, solo recentemente trasformata in S.p.A., il cui patrimonio netto deve ancora essere valutato. Lo Stato e gli enti pubblici detengono, inoltre, cespiti diversi e patrimonio immobiliare alienabile a breve termine stimabile tra i 23 e i 30 miliardi di euro.

A ciò possono aggiungersi le partecipazioni detenute da altri enti della pubblica amministrazione come le aziende municipalizzate.

100%	67,25%	32,45%	53,01%	100%	100%	100%	30,33%	100%	100%	100%	100%
Ferrovie dello Stato	Enel	Finmeccanica	Alitalia	Ente tabacchi italiani	Coni Servizi	Poste italiane	Eni	Rai holding	Fintecna	Anas	Istituto poligrafico dello Stato
100%	100%	100%	100%	90%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
Enav	Consap	CONSIP	Cinecittà holding	Eur	Sviluppo Italia	Italia lavoro	Società per la gestione impianti idrici	Patrimonio dello Stato	Gestore rete trasmissione nazionale	Società gestione impianti nucleari	

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze

Le quote di partecipazioni di minoranza detenute dal Ministero dell'economia e delle finanze al 31 dicembre 2002 riguardano Coopercredito (14,42), Mediocredito Friuli Venezia-Giulia (34,01) e Seat (0,1).

Secondo il Dpef 2003-2006, l'obiettivo del Governo rimane quello di cedere nel breve periodo (entro diciotto mesi) partecipazioni ritenute non strategiche, di ridurre la partecipazione pubblica nelle altre imprese e di contribuire alla valorizzazione delle imprese in corso di ristrutturazione, ai fini di una loro privatizzazione nel medio periodo.

Tra le operazioni a breve termine, il Dpef, prevede: Telecom Italia, Seat, ETI, ENEL, Mediocredito Friuli-Venezia Giulia, Coopercredito, Tirrenia, Fincantieri, Terna, Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale e Alitalia – Linee Aree Italiane.

Ad eccezione di ENEL, Terna, Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale e Alitalia – Linee Aree Italiane, per le quali si ipotizza una riduzione della quota di partecipazione non al di sotto del 30%, per le altre, si prospetta la dismissione delle intere quote di partecipazione possedute. In particolare per ENEL si prevede una cessione del 37,58% del capitale sociale. La fattibilità dell'operazione è comunque subordinata alle condizioni dei mercati.

Il totale degli introiti previsti per le operazioni da realizzare nel breve termine, calcolati sulla base della capitalizzazione di mercato delle società quotate, del patrimonio netto contabile per le non quotate e delle stime di alcuni analisti, ammonta a circa 20 miliardi di euro.

3.3.2.2.7 I risultati delle operazioni di cartolarizzazione.

Nel corso del 2002, tra le strategie di politica economica intese a mantenere l'obbligo assunto in sede europea di mantenere un saldo prossimo al pareggio e comunque inferiore al 3% del PIL va segnalata l'azione - già avviata nel 2001 - di dismissione di attività della pubblica amministrazione attraverso operazioni di cartolarizzazione²⁸.

Ai risultati registrati alla fine del 2002 hanno concorso gli effetti delle operazioni di cartolarizzazione per i seguenti valori.

Attività	Effetto milioni di euro Fabbisogno	Effetto milioni di euro Indebitamento netto
Cartolarizzazione INPS 3	1.294	
Cartolarizzazione SCIP 1	2.200	2.200
Cartolarizzazione SCIP 2	6.637	6.637

3.3.2.2.8 Il programma di cartolarizzazione SCIP.

Nell'ambito del programma Società Cartolarizzazione Immobili Pubblici S.r.l. (SCIP) sono state realizzate due operazioni di cartolarizzazione, rispettivamente a dicembre 2001 e dicembre 2002. Sono state "cartolarizzate" oltre 80.491 unità abitative e 9.901 unità ad uso commerciale per un controvalore complessivo di 11,6 miliardi di euro, con l'effetto di elevarne il rendimento nel tempo dall'attuale 2,17% al livello ordinario di mercato, normalmente tra il 3,5% ed il 4,5%, attraverso la specializzazione e l'uso di modalità più efficienti di gestione.

Nella prima operazione, c.d. SCIP 1, sono stati emessi 2.365 milioni di euro di titoli con *rating* di tripla A, a fronte di un portafoglio immobiliare costituito da 27.250 unità a carattere prevalentemente residenziale e 262 palazzi ad uso commerciale trasferiti alla SCIP da sette enti previdenziali (Enpals, Inail, Inpadai, Inpadap, Inps, Ipost, ed Ipsema) cui è stato accreditato il ricavato dell'emissione.

La prima serie di titoli per 1 miliardo di euro è stata rimborsata il 21 dicembre 2002, mentre per la seconda serie il Ministero dispone di 1,7 miliardi di euro, a fronte di 1,3 miliardi rimborsabili a partire dal 21 dicembre 2003.

Al 31 dicembre 2002 erano disponibili 1.239 milioni di euro, pari ad oltre il 95% del debito in essere a tale data.

A fine 2002 risultano vendute 19.641 (il 72% del totale originario di 27.250) unità abitative e 765 unità ad uso commerciale, con un incasso di circa 1,6 miliardi di euro. Si stima che l'80% dei conduttori residenziali abbia acquistato la propria abitazione beneficiando degli sconti previsti per legge.

Il leggero ritardo rispetto alle stime, secondo quanto riferito dal Ministero, è attribuibile all'esperimento di un'asta straordinaria per singoli immobili lo scorso 8 ottobre 2002 volta a consentire l'esercizio, da parte degli aventi diritto, dell'opzione introdotta dal legislatore al comma 7-bis dell'art. 3 della legge n. 410 del 2001.

Nella seconda operazione (c.d. SCIP 2) sono stati emessi 6.637 milioni di euro di titoli suddivisi in tranches con *rating* differenziati.

L'emissione è avvenuta a fronte di un portafoglio immobiliare costituito da 53.241 unità a carattere residenziale e 9.639 unità ad uso commerciale trasferite alla SCIP dai predetti sette enti previdenziali e dallo Stato per un valore lordo complessivo (determinato dall'Agenzia del territorio e confermato da un primario valutatore immobiliare, come imposto dalle agenzie di *rating*) pari, al netto degli sconti massimi previsti per legge, a circa 7,79 mld di euro. Ai venditori è stato accreditato il ricavato dell'emissione in proporzione al valore degli immobili conferiti.

²⁸ La cartolarizzazione (*securitization*) è una tecnica finanziaria che consente di trasformare flussi monetari in titoli obbligazionari vendibili ad un'ampia platea di investitori.

I risultati dell'operazione SCIP 2 non sono ancora disponibili.

I principali benefici ottenuti dalla cartolarizzazione degli immobili è dato, secondo l'Amministrazione, da un risparmio di interessi sul debito pubblico corrispondente al costo di finanziamento sostenuto dallo Stato, a fronte del mantenimento di immobili caratterizzati da un rendimento nullo o negativo. Il risparmio derivante dall'accelerazione delle procedure di vendita da 16 a 5 anni è stimabile, sulla base del costo marginale del debito nel periodo di realizzazione delle operazioni, in 2,5 miliardi di euro.

3.3.2.2.9 Il programma di cartolarizzazione INPS.

Il programma di cartolarizzazione dei crediti INPS si articola in tre operazioni effettuate a novembre 1999, maggio 2001 e luglio 2002.

Nell'ambito del programma è stata privatizzata la riscossione dei contributi previdenziali impagati, attraverso l'affidamento ai concessionari delle imposte operatori privati specializzati e remunerati sulla base degli incassi effettivamente ottenuti.

Il valore nominale complessivo dei crediti previdenziali impagati ceduti da INPS alla Società cartolarizzazione crediti INPS S.p.A. (SCCI) è stato di circa 51 miliardi di euro, a fronte dei quali sono stati emessi 9,36 miliardi di euro di titoli con *rating* di tripla A dalla società di cartolarizzazione.

Ad oggi, la prima cartolarizzazione (c.d. INPS 1) di totali 4,65 miliardi di euro è stata integralmente rimborsata. Rimangono in essere i titoli della seconda operazione (INPS 2) per 1,71 miliardi già integralmente fronteggiati da cassa con rimborso previsto a luglio del 2004 ed i titoli della terza operazione (INPS 3) per 3 miliardi di euro.

Nel 1999, ultimo anno di gestione diretta dei crediti da parte dell'INPS *ante* cartolarizzazione, il ricavo dalla riscossione dei crediti generò circa 1,6 miliardi di euro. Nei tre anni successivi, le riscossioni medie sono state superiori a 1,9 miliardi di euro all'anno, cui vanno aggiunti oltre 1 miliardo di riscossioni complessivamente ottenute direttamente dall'INPS sui crediti maturati prima di ciascuna cessione alla SCCI.

Il beneficio totale ottenuto dalla finanza pubblica nelle operazioni INPS è quindi, secondo il Ministero, di oltre 2 miliardi di euro negli anni 2000, 2001 e 2002.

3.3.2.3 (segue) La politica di gestione del debito pubblico²⁹.

A partire dalla metà degli anni novanta la politica di gestione del debito pubblico è stata condotta in modo da ottenere una composizione del debito compatibile con l'esigenza di contenere la sensitività del costo di finanziamento ai tassi di interesse (rischio di tasso). Negli ultimi anni, si è posto particolare rilievo alla gestione del rischio di rifinanziamento, implicito nel profilo delle scadenze, mediante una strategia di emissione opportunamente calibrata e, a partire dal 2002, anche attraverso l'attivazione del programma di concambio.

La politica di emissione seguita nel 2002 non ha determinato grandi variazioni della struttura del debito pubblico rispetto allo scorso anno. La quota dei titoli a tasso fisso a medio-lungo termine (BTP e CTZ) è rimasta intorno al 63%; quella dei CCT si è lievemente ridotta (dal 20,01% del 2001 al 18,75% del 2002). La quota dei titoli a breve termine (BOT) è lievemente aumentata (dal 10,69% del 2001 all'11,1% del 2002) per effetto del forte incremento della domanda, dovuta alla elevata volatilità dei mercati finanziari nell'ultimo anno.

La strategia perseguita nell'ultimo anno, ha consentito di ridurre ulteriormente il costo medio all'emissione, passato dal 4,33% del 2001 al 3,80% del 2002 (dato a fine ottobre).

La vita media del debito pubblico ha registrato una moderata crescita, in linea con il trend registrato nell'ultimo triennio. In particolare, a fine ottobre 2002, la vita media è risultata pari a 5,91 anni rispetto ai 5,82 anni di fine ottobre 2001. Tale risultato è prevalentemente riconducibile

²⁹ Le informazioni contenute in questo paragrafo sono state tratte dal sito internet del Ministero dell'economia e delle finanze.

ad una graduale ricomposizione del comparto BTP, con emissioni nette che, rispetto allo scorso anno, hanno visto un'espansione dell'area 15-30 anni rispetto all'area 5-10 anni. Nel corso del 2002, infatti, il Ministero ha avviato un programma BTP con scadenza a 15 anni.

Tra le innovazioni più rilevanti del 2002 va menzionata l'attivazione di un programma di con cambio finalizzato a gestire in maniera più efficiente il rischio di rifinanziamento, realizzare un profilo di flussi di cassa più regolare, garantire maggiore liquidità sul mercato secondario.

Nel corso dell'anno sono state realizzate 8 operazioni con una quantità media scambiata di circa 900 milioni di euro a fronte di una richiesta media di 1.300 milioni di euro. Le scadenze oggetto del riacquisto sono state in prevalenza quelle del 2002, 2003, 2004, scambiate con titoli benchmark di maggiore durata.

3.3.2.4 Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

In risposta alla richiesta di informazioni sul raggiungimento degli obiettivi fissati dalla Direttiva ministeriale e, in generale, di elementi informativi e valutativi sulla gestione finanziaria, il Dipartimento ha fornito una collaborazione proficua, apprezzata dalla Corte.

In particolare, con riguardo agli obiettivi, è stata trasmessa una documentazione ingente, il cui contenuto, in sé non privo di importanza, non è stato tuttavia interamente utilizzabile ai fini che qui interessano. I documenti inviati non riguardano infatti sempre il raggiungimento degli obiettivi operativi assegnati dal Ministro ai centri di responsabilità, trattandosi spesso di relazioni redatte dai singoli dirigenti dei vari livelli (Ragionieri generali dello Stato succedutisi nel 2002, Ispettori generali Capi, Responsabili di Uffici Centrali del Bilancio, Dirigenti di seconda fascia titolari di incarichi di consulenza) sull'attività svolta. Queste relazioni, pur facendo talvolta riferimento generico alla Direttiva ministeriale, omettono precisi riferimenti agli obiettivi operativi contenuti nella stessa³⁰.

Sulla base delle informazioni disponibili, risultano conseguiti i seguenti obiettivi:

- "Monitoraggio leggi di spesa investimenti pubblici";
- "Realizzazione del sistema di gestione e monitoraggio degli interventi cofinanziati Interreg III";
- "Realizzazione del sistema di monitoraggio dell'attività di controllo effettuata in Italia sugli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali dell'Unione Europa";
- "Sistema di contabilità economica analitica della PA";
- "Formazione del personale delle Ragionerie Provinciali dello Stato per il controllo dell'utilizzo dei Fondi comunitari";
- "Predisposizione e sviluppo del Bilancio ambientale";

³⁰ La relazione del responsabile dell'Ispettorato generale per la spesa sociale contiene cenni, privi però di riscontro puntuali, ai seguenti obiettivi operativi, alcuni dei quali con termini di conseguimento oltre il 2002:

- "Razionalizzazione della spesa delle aziende sanitarie per prestazioni di assistenza ospedaliera erogate da case di cura private";
- "Monitoraggio trimestrale della spesa pensionistica e delle altre prestazioni sociali in denaro";
- "Costruzione di indicatori diretti a monitorare, trimestralmente ed annualmente, i dati di bilancio delle A.S.L./A.O";
- "Progettazione di indicatori relativi ai Livelli Essenziali di Assistenza (LEA)";
- "Predisposizione di modelli di previsione di medio e lungo periodo delle principali funzioni della spesa sociale";
- "Ulteriori funzioni del Sistema di contabilità gestionale finanziaria (SI.CO.GE.)";
- "Diffusione alle Amministrazioni del software del SI.CO.GE. e di quello relativo alla contabilità ordinaria dei funzionari delegati";
- "Potenziamento degli strumenti di previsione di breve periodo della spesa per prestazioni sociali in denaro al fine di predisporre analitici prodotti di output";
- "Ampliamento della banca dati degli assicurati alle gestioni pensionistiche";
- "Analisi dei monti retributivi e contributivi del settore privato, nonché delle differenziazioni di aliquote contributive";
- "Previsione dei saldi contributivi degli Stati membri al bilancio comunitario";

- “Studio di fattibilità per l’ottimizzazione dell’attività prelegislativa dell’Ispettorato per le politiche di bilancio”³¹;

Sono stati avviati i seguenti obiettivi con termini di conseguimento successivi al 31 dicembre 2002:

- “Monitoraggio compatibilità della spesa per la contrattazione nazionale ed integrativa (art. 17 legge finanziaria 2002) “;
- “Definizione nuovo modello di previsione della spesa per il personale compreso quello del comparto sanità“;
- “Monitoraggio compatibilità della spesa per la contrattazione nazionale ed integrativa (art. 17 legge finanziaria 2002) “;
- “Definizione nuovo modello di previsione della spesa per il personale compreso quello del comparto sanità“;
- “Progetto Controllo di gestione“;
- “Progettazione SI.CO (Sistema Conoscitivo del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche) “;
- “Predisposizione del manuale relativo alle procedure di controllo delle azioni strutturali 2000/2006“;
- “Costituzione di una Task Force di funzionari IGRUE responsabile di seguire l’attuazione dei singoli programmi operativi del periodo 2000/2006“;

Risultano non conseguiti, per le ragioni indicate prima dal Servizio di controllo interno, gli obiettivi relativi alla “realizzazione sistema controllo di gestione delle liquidazioni Enti disciolti” e alla redazione di un “testo unico le norme di contabilità di Stato e le istruzioni generali sui servizi del tesoro”.

Conclusivamente, su 39 obiettivi assegnati dal Ministro alla Ragioneria generale dello Stato, ne risultano conseguiti o avviati 15³².

3.3.2.5 (segue) L’attività istituzionale del Dipartimento.

Per completare il quadro informativo sull’attività del Dipartimento, va aggiunto che, secondo il Ragioniere generale dello Stato³³, sono stati effettuati nel 2002 i seguenti interventi che rivestono particolare rilevanza per il loro valore strategico nell’ambito delle missioni istituzionali:

- attività di supporto al processo di riforma dello Stato e di omogeneizzazione dei documenti contabili;
- completamento delle iniziative di classificazione del bilancio, in vista del raccordo con i criteri di contabilità nazionale;
- potenziamento delle attività di monitoraggio delle variabili finanziarie;
- attivazione di interventi di revisione organizzativa diretti ad incrementare l’efficienza dei servizi;
- sviluppo di ulteriori sistemi revisionali che consentano di valutare l’impatto delle scelte politiche settoriali sull’intero sistema economico-finanziario;
- coordinamento dei flussi di cassa e attuazione di procedure di monitoraggio funzionali al rispetto delle regole del patto di stabilità interno;
- adozione di idonei meccanismi di controllo, verifica e monitoraggio coerenti con i principi del federalismo;

³¹ La realizzazione dell’obiettivo ha registrato “scostamenti temporali, attribuibili alle peculiari complessità di taluni provvedimenti”.

³² Secondo il Servizio di controllo interno su 37 obiettivi “sono stati conseguiti 22 alla data predefinita e 15, pur avviati, non sono stati realizzati alla scadenza preventivata”.

³³ Risulta in atti una nota del precedente Ragioniere generale dello Stato, concernente l’attività svolta dal Dipartimento, nel primo semestre del 2002, che mette in evidenza, tra l’altro, l’avvio dell’impostazione della codificazione gestionale del bilancio dello Stato. Sul punto, vedere paragrafo 4.2.1.

- introduzione di meccanismi di controllo della spesa pubblica e delle sue possibili evoluzioni (decreto legge n. 194 del 2002, convertito in legge n. 246 del 2002).

3.3.2.6 Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione.

Il tasso di successo del Dipartimento nel raggiungimento degli obiettivi operativi previsti dalla Direttiva ministeriale è elevato. Secondo fonti dell'Amministrazione³⁴, su 12 obiettivi previsti dalla Direttiva, risultano infatti conseguiti o avviati³⁵ 9, tra i quali meritano particolare menzione quelli concernenti la politica degli investimenti pubblici³⁶.

Gli obiettivi non conseguiti riguardano il “ricorso alla finanza privata per le infrastrutture”³⁷, il “monitoraggio ed analisi dei processi Dipartimentali”, e l’“Avvio operativo degli uffici di coesione e sviluppo presso i Dipartimenti provinciali”³⁸.

3.3.2.7 (segue) L'azione del Dipartimento nell'ambito della politica regionale.

Questo paragrafo contiene sintetiche considerazioni sulle politiche regionali dal punto di vista dell'Unione Europea. L'analisi della spesa statale nelle aree depresse forma oggetto dell'Appendice al presente al capitolo.

Nell'Unione europea³⁹ le disparità di reddito (PIL) pro capite tra Stati membri e soprattutto tra regioni restano rilevanti. Il reddito medio pro capite del 10% della popolazione che vive nelle regioni più prospere è 2,6 volte maggiore di quello del 10% della popolazione delle regioni più povere.

Nei tre Stati meno prosperi (Grecia, Spagna e Portogallo) il reddito medio pro capite è aumentato dal 68% della media comunitaria nel 1988 al 79% nel 1999.

Le disparità tra regioni hanno registrato una flessione meno accentuata, in parte perché si sono ampliati i divari tra regioni all'interno di alcuni Stati membri.

Quanto alla disoccupazione, nel 1999, Grecia, Spagna, Francia, Italia e Finlandia avevano un tasso di disoccupazione almeno doppio di quello registrato in Lussemburgo, Paesi bassi, Austria e Portogallo.

Nel periodo 2001-2002⁴⁰, la crescita del PIL è stata stimata dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione⁴¹, in misura pari, rispettivamente, a 2,2 e circa 1 per cento, valori superiori a quelli del Centro-Nord (1,6% e circa 0,5%). Il divario favorevole al Sud supera quello del precedente quinquennio.

³⁴ Relazione trasmessa con nota n. 0011892 del 9.4.2003.

³⁵ Si fa riferimento agli obiettivi con scadenza oltre l'anno 2002 (controllo di gestione e iniziative di riqualificazione del personale).

³⁶ Un ruolo fondamentale nella politica degli investimenti è svolto dal Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici. I Nuclei sono stati costituiti in 11 amministrazioni centrali e in 19 Regioni e sono prevalentemente operativi. Alla fine di ottobre 2002, la Conferenza Stato-Regioni ha costituito formalmente la rete dei Nuclei considerata “piattaforma di comunicazione e condivisione di esperienze, saper fare e buone prassi”. In argomento, V. Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, *Quinto Rapporto del DPS – Dipartimento per le politiche di sviluppo 2001-2002. Relazione del Nucleo tecnico di valutazione (Uval) e verifica (Uver) degli investimenti pubblici*, presentata al Parlamento come allegato alla Relazione previsionale e programmatica.

³⁷ In conseguenza del fatto che il “Servizio CIPE del Dipartimento non è stato chiamato a partecipare al relativo Gruppo di lavoro”.

³⁸ Il programma “ha subito negli ultimi mesi una brusca interruzione a seguito del D.L. del 6 settembre 2002 n. 194”, il quale prevede che le attività di promozione e di attuazione delle politiche di sviluppo e di coesione sono svolte dagli altri uffici delle Direzioni Provinciali dei Servizi vari.

³⁹ Commissione europea, *Unità dell'Europa, solidarietà dei popoli, diversità dei territori. Secondo rapporto sulla coesione economica e sociale*, Lussemburgo, 2001, p. XI.

⁴⁰ Vedere pure, Svimez, *Rapporto 2002 sull'economia del Mezzogiorno*, Linee introduttive, il Mulino, 2002.

⁴¹ Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, *Quinto rapporto del DPS – Dipartimento per le politiche di sviluppo 2001-2002. Sintesi*, Allegato alla Relazione previsionale e programmatica, p. 10.

La crescita dell'occupazione ha raggiunto il massimo nel corso del 2001 ed è proseguita, anche se in misura più contenuta nel 2002 (1,9% nella media dell'anno).

A questi risultati non corrisponde però una riduzione del divario infrastrutturale e di servizi pubblici del Mezzogiorno, che continua a penalizzare gravemente la qualità della vita delle famiglie e a scoraggiare gli investimenti delle imprese.

La riduzione del divario infrastrutturale costituisce un obiettivo del Documento di programmazione economico-finanziaria (Dpef) 2003-2006. Il conseguimento dell'obiettivo richiede, oltre a risorse pubbliche adeguate, strumenti di intervento capaci di assicurare rapidità e qualità della spesa e rapida modernizzazione delle amministrazioni pubbliche responsabili per la spesa, specie delle regioni.

Per quest'ultima finalità sono stati avviati nel 2002 tre progetti, concernenti l'estensione a tutte le regioni del Centro-Nord e alle altre amministrazioni centrali dei Nuclei di valutazione e verifica; il Codice unico di progetto e il meccanismo di riserva premiale.

Dei primi due progetti si riferisce in altre parti del capitolo. Ci si sofferma qui sulla riserva premiale che, secondo il Dipartimento⁴² costituisce "il primo ed unico esempio in ambito UE, finalizzato a premiare i comportamenti virtuosi e a diffondere le migliori esperienze".

Lo strumento della premialità, adottato nel Quadro comunitario di sostegno (QCS) 2000-2006 è articolato sulle due riserve del 6% e del 4%. Nel mese di marzo 2003 si è conclusa la verifica dei risultati e la distribuzione dei fondi relativamente alla riserva nazionale del 6%.

A riprova dell'efficacia⁴³ dell'iniziativa, un analogo meccanismo di incentivazione è stato adottato in ambito nazionale con delibera CIPE n. 36 del 2002 (GU n. 167 del 18.7.2002).

Per l'obiettivo 1, a fronte del costo totale del Quadro comunitario di sostegno (QCS) di 51,1 miliardi di euro, sono stati effettuati al 31 dicembre 2002 impegni e pagamenti, rispettivamente per 17,4 e 5,7 miliardi di euro.

Ne conseguono un rapporto impegni/costo del 34,1% e un rapporto pagamenti/costo dell'11,1%.

Gli indicatori sono notevolmente differenziati tra i Programmi operativi nazionali⁴⁴ e i Programmi operativi regionali⁴⁵.

Il rapporto impegni/costo è del 71,4% per i primi e del 21,7% per i secondi, con un differenziale a favore dello Stato di 50 punti.

Meno ampio lo scarto per il rapporto pagamenti/costo: 17,6% per i primi; 8,9% per i secondi.

Nell'ambito dei Programmi nazionali, quello con i migliori indicatori è lo "Sviluppo imprenditoriale", mentre rivela difficoltà, specie per quanto riguarda i pagamenti, la "Assistenza tecnica".

Per i Programmi regionali, sempre con riguardo alla cassa, si segnalano la Basilicata per l'indicatore più alto (19,2%) e la Sicilia per quello più basso (6%)⁴⁶.

L'allargamento dell'Europa a 25 Stati membri rappresenta la sfida più impegnativa per la competitività e la coesione interna dell'Unione.

⁴² Relazione trasmessa con nota n. 0011892 del 9.4.2003.

⁴³ Secondo il Comitato di sorveglianza QCS 2000-2006 del 10-11 marzo 2003, il giudizio sulla riserva di premialità è molto positivo.

⁴⁴ Scuola, Pesca, Assistenza tecnica, Sviluppo imprenditoriale, Ricerca, Sicurezza e trasporti.

⁴⁵ Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia, Basilicata.

⁴⁶ Per l'obiettivo 2, il rapporto impegni/contributo dei Docup⁴⁶ regionali è del 9%, che scende al 2,1% per il rapporto pagamenti/contributo. Relativamente agli impegni, l'indicatore più elevato riguarda la Valle d'Aosta, quello meno elevato, il Piemonte.

Per l'obiettivo 3, il rapporto impegni/contributo dei Programmi operativi regionali è del 39,5% (21 %il Lazio); il rapporto pagamenti/contributo, del 17,1% (Valle d'Aosta 8,6%).

Le conseguenze saranno⁴⁷:

una crescita senza precedenti delle disparità economiche (lo scarto tra il 10% della popolazione che vive nelle regioni più prospere e il 10% della popolazione che vive nelle regioni meno prospere sarà più che doppio rispetto alla situazione attuale);

un cambiamento geografico nella ripartizione delle disparità (il 25% della popolazione totale vivrà nelle regioni dove il PIL pro capite sarà inferiore al 75% della media comunitaria, contro il 18% attuale);

una situazione dell'occupazione meno favorevole (dovranno essere creati 3 milioni di posti di lavoro per allineare il livello medio di occupazione dei nuovi Stati membri su quello dell'Unione).

In argomento, il Dipartimento ha elaborato il II Memorandum sulla riforma della politica di coesione. Il documento, d'intesa con il Ministero degli esteri e altre amministrazioni centrali è stato presentato nel mese di dicembre 2002 alla Commissione europea, ai 15 Paesi dell'Unione europea ed ai 10 Paesi candidati.

Per quanto riguarda il Mezzogiorno, il Dpef 2003-2006 prevede di portare il tasso di crescita del Mezzogiorno a superare stabilmente quello medio europeo ed elevare entro il 2008 fino al 60% il tasso di attività dei suoi cittadini, assicurando a quel territorio, nella media del periodo che va fino al 2008, il 45% delle complessive risorse in conto capitale.

3.3.2.8 Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro.

Rispetto ai 24 obiettivi operativi assegnati al Dipartimento dalla Direttiva ministeriale, risultano conseguiti o (prevalentemente) in corso di conseguimento, in base alle informazioni trasmesse alla Corte⁴⁸ i seguenti:

- "Sistema di gestione del personale";
- "Definizione di un sistema di valutazione dei dirigenti di II fascia del MEF";
- "Acquisti di beni e servizi da parte delle Pubbliche Amministrazioni (il tema sarà trattato estesamente nel successivo paragrafo)";
- "Rimodulazione dei profili professionali";
- "Determinazione delle risorse derivanti da compensi per incarichi aggiuntivi ai dirigenti";
- "Informatizzazione e revisione delle procedure relative al pagamento delle pensioni di guerra e di quelle privilegiate tabellari conformi alle specifiche tecniche e funzionali assegnate, ed emanazione di un nuovo regolamento";
- "Evoluzione del sistema di pagamento degli stipendi (SPT) nell'ottica di offrire un servizio alle altre Amministrazioni";
- "Predisposizione di un regolamento per l'espletamento dei concorsi del Ministero".

Degli obiettivi con scadenza successiva al 2002⁴⁹ è stato avviato il progetto di controllo di gestione.

⁴⁷ Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission, *Deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale*, Bruxelles, 30.1.2003, COM(2003) 34 final.

⁴⁸ Nota del Dipartimento n. 41160 del 10.4.2003. Non ha avuto riscontro una ulteriore richiesta di informazioni suppletive della Corte. Secondo il Servizio di controllo interno, su 21 obiettivi previsti nella Direttiva ministeriale, "13 sono stati conseguiti alle date predefinite e 8, pur avviati, risultano non raggiunti per cause che non si ritiene di poter collegare a responsabilità diretta del Dipartimento".

⁴⁹ Tra i quali va menzionato quello concernente "l'organizzazione e gestione dei corsi di riqualificazione (parte generale) relativi al personale del MEF", il cui programma è stato sospeso, a causa della pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 194 del 9-16 maggio 2002 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, commi 205, 206 e 207 della legge 549 del 1995, così come modificata dall'articolo 22, comma 1, lettere a), b) e c) della legge 133 del 1999, nonché dell'articolo 22, comma 2, della medesima legge n. 133, relativamente alle procedure di qualificazione riservate al Ministero delle finanze.

3.3.2.9 (segue) L'azione del Dipartimento per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi.

Il programma per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi delle amministrazioni pubbliche, avviato nel 2000, in attuazione dell'articolo 26 della legge finanziaria 2000 (legge n. 488 del 1999)⁵⁰, si incentra sulla facoltà del Ministero dell'economia e delle finanze di stipulare, anche avvalendosi di società di consulenza specializzate (nella specie Consip S.p.A.⁵¹), convenzioni con fornitori selezionati secondo le vigenti norme in materia di scelta del contraente. Le pubbliche amministrazioni che hanno utilizzato tali convenzioni per i propri approvvigionamenti sono lo Stato ed altri enti, la Sanità, gli Enti locali e le Università.

Alla fine del 2002 risultano attivate iniziative per un totale di circa 8,4 miliardi di euro, con una riduzione media dei costi unitari pari al 27%, corrispondenti a 2,3 miliardi di euro⁵².

Per altre considerazioni in argomento, si rinvia al capitolo di parte generale concernente l'attività contrattuale.

3.4 Aree di criticità.

L'andamento della cassa del Dipartimento delle politiche di sviluppo segnala difficoltà. Tanto più la situazione è preoccupante, considerato che dette difficoltà caratterizzano più la gestione dei residui di quella di competenza.

La classificazione delle funzioni-obiettivo presenta ampi margini di miglioramento (mancanza di una funzione obiettivo corrispondente ad interventi nelle aree depresse, tipologia di spesa non prevista dalla COFOG, ambiti troppo ampi, disomogeneità di imputazione).

I costi medi per il personale dei centri di responsabilità presentano scarti rilevanti.

Quanto, infine, ai risultati delle politiche, sulla base delle informazioni trasmesse dall'Amministrazione, il numero degli obiettivi operativi conseguiti, pur tenendo conto di quelli in corso di conseguimento, supera di poco il 40%.

4. Il sistema di gestione e di controllo.

4.1 L'organizzazione del Ministero (Economia).

L'unificazione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica con il Ministero delle finanze, disposta dal decreto legislativo n. 300 del 1999, non è stata ancora attuata. Sono in corso di emanazione un decreto legislativo di modifica del decreto legislativo n. 300 del 1999⁵³ e il regolamento relativo all'accorpamento degli uffici di diretta collaborazione con il Ministro.

In atto⁵⁴, la struttura degli uffici di diretta collaborazione, diretta dal Capo di Gabinetto⁵⁵, è articolata in due distinti apparati: Economia e Finanze. Il primo è costituito dall'Ufficio

⁵⁰ Per le norme successive, vedere precedente relazione, p. 384, nonché articolo 24 della legge finanziaria 2003 (legge n. 389 del 2002).

⁵¹ La società è stata individuata con decreto ministeriale del 24.2.2000.

⁵² Sul punto, Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro, *Programma di razionalizzazione degli acquisti dei beni e servizi per le pubbliche amministrazioni – art. 26, comma 5, Legge n. 488 del 23 dicembre 1999 – Relazione al Parlamento*; Consip S.p.A., *Relazione informativa sul programma di razionalizzazione della spesa per beni e servizi della pubblica amministrazione*, Roma, Maggio 2003. Vedere pure deliberazione della Corte dei conti. Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n. 1/22003/G adottata nell'adunanza del 20.12.2002.

⁵³ L'articolo 1 della legge 6.7.2002, n. 137 delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi correttivi o modificativi di decreti legislativi già emanati ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettere a), b), c) e d) della legge n. 59 del 1997.

⁵⁴ Situazione al 20 gennaio 2003.

⁵⁵ Coadiuvano il Ministro dell'economia e delle finanze, oltre il Capo di Gabinetto, la Segretaria particolare, il Capo Segreteria, il Capo Segreteria tecnica, il Capo Ufficio Stampa, il Portavoce, il Consigliere Diplomatico, il Consigliere per gli affari internazionali e l'Aiutante di campo.

legislativo, dal Gabinetto del Ministro (Vice Capo di Gabinetto) e dal Servizio di controllo interno; il secondo, dall'Ufficio Coordinamento Legislativo, dal Gabinetto del Ministro (Vice Capo di Gabinetto), dal Servizio di controllo interno e dal Servizio Consultivo e Ispettivo Tributario - Secit.

Operano inoltre, come organismi di supporto, il Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio, la Commissione tecnica della Spesa pubblica, il Comitato per l'euro, la Cabina di regia nazionale, il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità e la Scuola superiore dell'economia e delle finanze.

La struttura di *line* è suddivisa in 4 Dipartimenti, così organizzati:

- Dipartimento del tesoro: 4 Uffici di staff, 7 Direzioni (articolate in Uffici), 1 Servizio dipartimentale, 1 Organo consultivo (Consiglio degli esperti);
- Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato: 6 Uffici di staff, 9 Ispettorati generali (articolati in Uffici), 19 Uffici centrali del bilancio, 1 Servizio dipartimentale;
- Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione: 4 Uffici di staff, 4 Tecnostrutture⁵⁶, 5 Servizi e 1 Servizio dipartimentale (articolati in Uffici);
- Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro: 4 Uffici di staff, 4 Servizi centrali (articolati in Uffici), Dipartimenti provinciali del Ministero dell'economia e delle finanze (costituiti da Ragionerie provinciali dello Stato e Direzioni provinciali dei servizi vari), 1 Centro di elaborazione, 1 Servizio ispettivo e 2 Segreterie⁵⁷.

Sul piano dell'organizzazione, il solo fatto nuovo, concernente il Dipartimento per le politiche di sviluppo, è costituito dal Decreto Ministeriale del 31 ottobre 2002, attuativo del decreto del Presidente della Repubblica 1° agosto 2002, n. 202⁵⁸. Le variazioni più significative hanno riguardato la soppressione del "Servizio per la programmazione negoziata", le cui competenze erano state trasferite nel corso dell'anno al Ministero delle attività produttive, e del "Servizio affari contabili". E' rimasto inalterato il numero delle Direzioni generali, mentre è stato ridotto il numero degli uffici da 44 a 43.

Contestualmente sono stati creati il "Servizio progetti, studi e statistiche" e il "Servizio relazioni con i Paesi terzi", con i compiti di sviluppare, rispettivamente, la capacità di innovazione e l'internazionalizzazione delle politiche di sviluppo. Il riordino ha interessato anche l'attività informatica del Sistema informativo per gli investimenti territoriali.

Il ridisegno del Dipartimento per le politiche di sviluppo avrebbe dovuto riguardare anche le strutture provinciali, "per coinvolgere nell'azione di coesione e sviluppo anche gli uffici dislocati presso i Dipartimenti provinciali"⁵⁹. L'iniziativa non si è conclusa in conseguenza dell'entrata in vigore della legge n. 246 del 2002, che, all'articolo 1, comma 8, stabilisce che, in attesa dei provvedimenti di revisione dell'assetto organizzativo del Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi della legge n. 137 del 2003 e dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 300 del 1999, le Ragionerie provinciali dello Stato provvedono esclusivamente a compiti di controllo e di monitoraggio e dipendono organicamente e funzionalmente dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Le attività di promozione e di attuazione delle politiche di sviluppo e di coesione e le attività di competenza degli altri Dipartimenti sono svolte dagli altri uffici delle direzioni provinciali dei servizi vari, che dipendono funzionalmente dai predetti Dipartimenti.

⁵⁶ Sistema informativo per gli investimenti territoriali, Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (strutturato in Unità di valutazione e Unità di verifica), Consulenza studio e ricerca e Unità di sorveglianza farmaci.

⁵⁷ Segreteria della Commissione tecnica della spesa pubblica e Segreteria del Comitato per le pensioni privilegiare ordinarie.

⁵⁸ GU n. 219 del 18.9.2002.

⁵⁹ Relazione del Dipartimento trasmessa con nota n. 11892 del 9.4.2003.

4.2 Le procedure amministrative e contabili.

4.2.1 Il codice unico di progetto.

Il codice unico di progetto, già previsto dalla legge n. 144 del 1999, mira a creare un sistema di identificazione univoca dei progetti di investimento pubblico, valido per tutte le articolazioni organizzative e territoriali delle amministrazioni pubbliche e per tutti i soggetti, pubblici e privati, coinvolti nella realizzazione dei progetti.

L'articolo 28 della legge finanziaria 2003 prevede, al comma 3, che, al fine di garantire la rispondenza dei conti pubblici alle condizioni dell'articolo 104 del trattato Ce e delle norme conseguenti, tutti gli incassi e i pagamenti, e i dati di competenza economica rilevati dalle amministrazioni pubbliche devono essere codificati con criteri uniformi su tutto il territorio nazionale, aggiungendo (comma 5)⁶⁰ che il Ministro dell'economia e delle finanze, sentendo la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, stabilisce, con propri decreti, la codificazione, le modalità e i tempi per la realizzazione del codice unico di progetto.

Ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 3 del 2003 ("Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione"), a decorrere dal 1° gennaio 2003, per le finalità di cui all'articolo 1, commi 5 e 6, della legge n. 144 del 1999, e in particolare per la funzionalità della rete di monitoraggio degli investimenti pubblici (MIP), ogni nuovo progetto di investimento pubblico è dotato di un "Codice unico di progetto" (CUP) che le competenti amministrazioni o i soggetti aggiudicatari richiedono in via telematica secondo la procedura definita dal CIPE.

Nelle more della pubblicazione dei disegni di legge concernenti la legge finanziaria 2003 e le "disposizioni ordinamentali" approvati dalle Camere, il CIPE, con delibera n. 143 del 27 dicembre 2002⁶¹, ha disciplinato le modalità e le procedure necessarie per consentire l'uso del CUP a partire dal 2003 e per lo sviluppo del MIP.

Come stabilito in sede di approvazione del sistema CUP da parte della Conferenza Stato-Regioni nella riunione del 9 novembre 2000, il CUP è un codice alfanumerico a 15 posizioni, articolato su due componenti, alle quali sono associate determinate caratteristiche informative (soggetto richiedente, localizzazione e categoria d'investimento, oggetto progettuale, aspetti finanziari).

4.2.2 Il codice gestionale.

Un'altra iniziativa, parimenti rilevante, in tema di codificazione è quella presa dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato con il progetto "La qualificazione informativa dei dati gestionali delle Amministrazioni Pubbliche"⁶².

Scopo dell'iniziativa è di conoscere meglio gli andamenti gestionali delle amministrazioni centrali dello Stato e di ottimizzare il coordinamento della finanza pubblica, attraverso l'introduzione di una codifica gestionale, formulata con criteri uniformi, da inserire nei titoli di spesa, idonea a individuare l'oggetto del pagamento.

I codici gestionali sono riferiti alle categorie economiche e sono obbligatori al fine del pagamento dei titoli di spesa da parte del tesoriere.

Il codice gestionale è uno strumento molto utile per limitare gli inconvenienti dei capitoli fondo, dei capitoli promiscui o dei capitoli con denominazioni molto estensive. E' il caso dei capitoli di spesa concernenti gli stipendi ("stipendi ed altri assegni fissi al personale, al netto delle imposte regionali sulle attività produttive e degli oneri sociali a carico dell'amministrazione"), la cui formulazione in atto impedisce di distinguere gli oneri finanziari

⁶⁰ Il comma 4 pone il divieto alle banche che esercitano il servizio di tesoreria e di cassa e agli uffici postali di accettare disposizioni di pagamento prive del codice.

⁶¹ GU n. 87 del 14.4.2003.

⁶² Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, n. 01444025 del 20.12.2002

inerziali, consolidati, da quelli derivanti dai nuovi contratti collettivi, con la conseguenza di rendere difficoltosa l'attività di monitoraggio volta a verificare la corrispondenza degli oneri effettivamente sostenuti in sede applicativa dei contratti con quelli stimati, risultanti dalle relazioni tecniche contenenti le previsioni di spesa, prese in considerazione della Corte dei conti in sede di certificazione dei contratti stessi di cui all'articolo 47 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

4.2.3 Il "taglia spese".

Sul piano più strettamente finanziario riveste particolare importanza il decreto legge n. 194 del 2002 (il cosiddetto decreto taglia spese), convertito con modificazioni nella legge 246 dello stesso anno che ha introdotto nuovi strumenti per il controllo e il contenimento della spesa.

Il tema⁶³ è di ordine generale, sicché ci si limita qui a formulare notazioni specifiche di ordine finanziario contabile⁶⁴, sulla base di informazioni trasmesse dal Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro.

In attuazione del decreto, sono stati disposti i seguenti accantonamenti:

- capitolo 7016 (spese di investimento): milioni di euro competenza 21,8; cassa 15,4;
- capitolo 1305 (spese di parte corrente): milioni di euro competenza 6,2; cassa 7,7.

Per effetto dell'attuazione del decreto, che ha avuto luogo all'inizio del mese di dicembre 2002, si sono verificati numerosi inconvenienti.

Per quanto concerne la dotazione di cassa, l'accantonamento ha imposto la necessità di ritirare circa 20 mandati di pagamento già inviati dal Dipartimento al competente Ufficio centrale del bilancio.

In particolare, è stato necessario affrontare una situazione critica per la parte corrente. Sul capitolo 1305, fino a pochi giorni antecedenti l'accantonamento, non era stato possibile effettuare spese in quanto la dotazione di cassa era stata esaurita, già nel mese di settembre.

A seguito di richiesta di integrazione di cassa (per un importo di 15 milioni di euro in due tranches), la disponibilità di cassa era stata di nuovo adeguata proprio pochi giorni prima dell'accantonamento. Di conseguenza l'accantonamento disposto ha comportato la necessità di sospendere pagamenti per 7,7 milioni di euro e la restituzione da parte dell'Ufficio centrale del bilancio di una serie di provvedimenti.

L'Amministrazione ha sottolineato che, poiché si era giunti alla fase di erogazione della spesa, i pagamenti avevano tutti i crismi per poter essere effettuati. E, infatti, all'inizio del corrente esercizio i pagamenti stessi sono stati riproposti, con la conseguenza che, al momento, risulta già impiegata una quota superiore ad un terzo della dotazione di cassa del capitolo di parte corrente per il 2003.

Il "congelamento" della cassa per il 2002 ha quindi comportato un significativo squilibrio nella gestione del 2003, lasciando, di fatto, inalterata la posizione debitoria dell'Amministrazione nei confronti delle società fornitrici.

Peraltro, secondo il Dipartimento, nel definire tutti gli effetti scaturiti dall'operazione, vanno anche conteggiati i costi derivanti dal personale chiamato prima a disporre i pagamenti, poi a ritirarli, infine a predisporli di nuovo all'inizio del 2003.

⁶³ In argomento si veda pure Corte dei conti. Sezioni riunite in sede di controllo, *Elementi per l'audizione dinanzi alla Commissione Bilancio del Senato sui disegni di legge di riforma delle procedure e della struttura del bilancio e dei conti pubblici*, 6 marzo 2003, Roma. Corte dei conti-Centro fotolitografico. 2003, p. 14.

⁶⁴ Sugli effetti complessivi del "taglia spese", vedere Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, *Audizione del Ragioniere Generale dello Stato, Prof. Vittorio Grilli, La legge n. 246 del 2002 e la sua attuazione*, V Commissione Camera, Giovedì 13 marzo 2003.

Non vanno neanche minimizzate “le difficoltà collegate al “ritiro” dei pagamenti, operazione resa delicata dal tentativo di gestire al meglio i pagamenti “possibili” (utilizzando la massima parte dei fondi restati disponibili), ma non governata da un sistema informativo, in quanto i due sistemi disponibili (SICOGE e SIRGS) erano (e sono stati fino al 31 dicembre) disallineati proprio in virtù degli accantonamenti predisposti”.

Analoghi problemi, ma per valori quantitativi più modesti, sono stati riscontrati sul capitolo di parte capitale.

L'Amministrazione non ha ricevuto segnalazioni o proteste da parte di società che non hanno ricevuto i pagamenti. Tale circostanza, però, deve essere inquadrata nell'ambito affatto particolare del Servizio Centrale per il Sistema Informativo Integrato (SCSII). Oltre il 90% dei pagamenti sospesi riguardava rimborsi disposti a favore della società Consip. Al riguardo va tenuto conto della peculiarità del Ministero dell'economia e delle finanze per i costi dell'attività informatica.

La Consip perfeziona, su autorizzazione del Ministero, forniture di beni e servizi informatici, stipulando direttamente i relativi contratti e sostenendone la spesa; resta a carico dell'Amministrazione il “rimborso” di tali spese. Il mancato pagamento si traduce, pertanto, in un peggioramento della situazione debitoria di Consip nei confronti del sistema bancario.

In presenza di accantonamenti di cassa, andrebbe quindi confrontato il costo che deve accollarsi Consip (società interamente partecipata dal Ministero), pari all'usuale tasso di interesse bancario, costo che il Dipartimento ritiene inferiore.

Per altro verso, in via generale, il Dipartimento mette in evidenza che operazioni che limitano la disponibilità di cassa hanno il solo effetto di rinviare i pagamenti, non certo di annullarli, e potenzialmente possono generare contenzioso con le società creditrici, contenzioso da inquadrare nell'ambito della nuova, rigorosa, disciplina prevista dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, che riguarda l'attuazione della Direttiva CEE 2000/35 relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.

Con riferimento alla competenza, il Dipartimento chiarisce che successivamente all'accantonamento è stato possibile recuperare, attraverso variazioni compensative, una parte della diminuzione delle dotazioni di parte corrente, mentre è rimasta confermata la significativa riduzione disposta sul capitolo di parte capitale.

Peraltro sullo stesso capitolo due giorni prima dell'accantonamento era stato disposto dalla stessa Ragioneria Generale un assestamento in aumento di 12 milioni di euro (a suo tempo richiesto), vanificato dall'intervento successivo.

Proprio in considerazione della natura del capitolo (spese di investimenti) il Dipartimento contava di poter utilizzare tali fondi anche per l'esercizio successivo.

L'accantonamento disposto, pertanto, si configura principalmente come minore disponibilità complessiva per il biennio 2002 – 2003 e comporta la riduzione dei progetti di investimento già pianificati per il 2003 e, in definitiva, la minore disponibilità di beni e servizi informatici per l'Amministrazione.

Al riguardo, e conclusivamente, il Dipartimento ha espresso le seguenti considerazioni:

- il taglio alle spese di ordine generale verso il quale si è orientata l'autorità politica negli ultimi tempi si basa principalmente sul ruolo strategico del nuovo sistema degli acquisti, basato sulle convenzioni previste dall'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488. I capitoli in questione remunerano le spese per l'informatica della struttura predisposta per questo nuovo sistema;

- lo strumento informatico costituisce la leva che non concerne solo l'introduzione dell'innovazione tecnologica, ma pure il rinnovamento organizzativo. Anche la nuova politica dell'autorità politica relativa al personale (blocco del “turn over”) si giustifica solo in base all'innovazione organizzativa e tecnologica. La limitazione delle spese per l'informatica blocca questo processo;