

A V V E R T E N Z A

L'analisi svolta nella presente relazione fa riferimento ai dati tratti dal sistema informativo integrato R.G.S.-C.D.C. al 31 maggio 2005, data di presentazione del Rendiconto generale dello Stato alla Corte dei conti.

PAGINA BIANCA

Gestioni fuori bilancio e fondi di rotazione

1. Premessa.

2. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 23 della legge n. 559 del 1993: 2.1 *Fondi di rotazione gestiti dal Mediocredito Centrale S.p.A. e dalla Artigiancassa;* 2.2 *Fondi di rotazione gestiti dalla SIMEST S.p.A. – Società italiana per le imprese all'Ester:* 2.2.1 Fondo istituito per la stabilizzazione del tasso di interesse nelle operazioni di credito all'esportazione; 2.2.2 Fondo di rotazione istituito per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese a fronte di programmi di penetrazione commerciale in Paesi diversi dall'Unione Europea ed a fronte delle spese sostenute per la partecipazione a gare internazionali; 2.2.3 Fondo per la concessione di finanziamenti agevolati per studi di prefattibilità e fattibilità e per i programmi di assistenza tecnica; 2.2.4 Fondi di *venture capital*; 2.3 *Fondo di rotazione gestito dalla Finest S.p.A. – Società Finanziaria di Promozione della Cooperazione Economica con i Paesi dell'Est Europeo;* 2.4 *Fondo di rotazione gestito da Sviluppo Italia S.p.A.:* 2.4.1 Finanziamenti per agevolare lo sviluppo del settore turistico e termale nelle aree depresse del Mezzogiorno; 2.4.2 Fondo rotativo nazionale per gli interventi nel capitale di rischio; 2.5 *Fondi di rotazione gestiti dalla Cassa Depositi e Prestiti:* 2.5.1 Fondo rotativo per l'attivazione della progettualità degli enti locali e territoriali; 2.5.2 Fondo speciale di rotazione per l'acquisizione di aree e urbanizzazioni; 2.5.3 Fondo demolizioni opere abusive; 2.6. *Fondi gestiti dalla Sezione di Credito Cinematografico e Teatrale della BNL S.p.A..*

3. Fondi di rotazione non più operativi: 3.1 *Fondo di rotazione per l'incremento della produttività, gestito da Centrobanca;* 3.2 *Gestione stralcio del Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione "Foncooper"* gestito dalla COOPERCREDITO gruppo BNL S.p.A.; 3.3 *Fondo di rotazione per la gestione ed il recupero dei crediti gestito dalla SACE.*

4. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 24 della legge n. 559 del 1993 e gestioni fuori bilancio: 4.1 *Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca:* 4.1.1 Fondo di rotazione per la ricerca applicata (FAR); 4.2 *Ministero dell'economia e delle finanze:* 4.2.1 Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie; 4.3 *Ministero per le*

politiche agricole e forestali: 4.3.1 Fondo di rotazione per lo sviluppo della meccanizzazione; 4.3.2 Fondo centrale per il credito peschereccio; 4.3.3 Gestioni stralcio; *4.4 Ministero delle attività produttive:* 4.4.1 Fondo speciale per l’innovazione tecnologica; *4.5 Ministero del lavoro e delle politiche sociali:* 4.5.1 Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l’accesso al Fondo sociale europeo; *4.6 Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio:* 4.6.1 Progetto operativo multiregionale “Ambiente 94/99” e progetto operativo difesa del suolo “Atas 2000/2006”.

1. Premessa.

Gli articoli 23 e 24 della legge n. 559 del 1993 hanno previsto un referto annuale della Corte dei conti al Parlamento sull’attività svolta dagli organismi che gestiscono al di fuori del bilancio dello Stato fondi di rotazione costituiti con disponibilità tratte dal bilancio stesso (art. 23) e sull’andamento e sui risultati delle gestioni fuori bilancio (art. 24), cui appartengono anche i fondi di rotazione gestiti direttamente dalle amministrazioni interessate ed ai quali per legge si applicano le norme relative alle gestioni fuori bilancio (legge n. 1041 del 1971).

Come è noto, l’art. 93, comma 8 della legge n. 289 del 2002¹ (legge finanziaria 2003), ha disposto il rientro nel bilancio dello Stato, alla data del 1° luglio 2003, di tutte le gestioni che interessano la finanza statale, per assicurarne una reale unitarietà, escludendo solo le fattispecie per le quali permangono le caratteristiche proprie dei fondi di rotazione².

Nel tempo, il fenomeno delle gestioni fuori bilancio³, nonostante il tentativo di riordino organico della materia con la legge n. 559 del 1993⁴, si è andato espandendo per numero di casi particolari e per entità complessiva delle risorse amministrate al di fuori del bilancio dello Stato, sottraendo cospicue quote di stanziamenti pubblici al

¹ Legge 27 dicembre 2002, n. 289.

² Fatto salvo quanto disposto dagli articoli da 1 a 20 della legge 23 dicembre 1993, n. 559 e successive modificazioni.

³ In origine, le gestioni fuori bilancio hanno risposto a circostanze straordinarie che richiedevano particolari forme di organizzazione ed amministrazione, nelle quali non trovano applicazione le tradizionali procedure amministrativ-contabili.

⁴ Legge 23 dicembre 1993, n. 559. Un primo tentativo di razionalizzazione della materia venne previsto dalla legge n. 1041 del 1971, che pose la distinzione tra gestioni fuori bilancio nell’ambito delle Amministrazioni dello Stato non autorizzate ovvero autorizzate da leggi speciali (rispettivamente, sotto il Titolo I ed il Titolo II).

regime dei controlli (il bilancio di alcuni ministeri è stato fortemente caratterizzato da trasferimenti a gestioni fuori bilancio) e ponendosi in contrasto con i principi di universalità, integrità ed unicità del bilancio.

Sulla base di tali considerazioni, la Corte, in sede di relazione annuale al Parlamento, ha più volte segnalato la necessità di un nuovo intervento del legislatore che ponesse mano ad una incisiva riforma della materia. In particolare, è stata rilevata “la difficoltà in diverse fattispecie di ricostruire i flussi finanziari per la complessità delle singole discipline che, sovrapponendosi nel corso degli anni, hanno previsto interventi diversi rispetto a quelli indicati dalla norma istitutiva. Numerosi sono, infatti, i c.d. “fondi misti”, che affiancano alla concessione di mutui (con rientri delle quote capitale ed interessi), l’erogazione di contributi a fondo perduto. L’utilizzo promiscuo delle disponibilità, l’estensione delle finalità con leggi di rifinanziamento che prevedono nuove ipotesi di agevolazioni o che stornano quote di disponibilità a favore di ulteriori, diverse operazioni, hanno reso spesso il quadro complessivo della singola gestione incerto, con difficoltà, anche per l’ente gestore, di rendicontare le singole contabilità”⁵.

In continuità con tali osservazioni, la Corte ha apprezzato l’intervento del legislatore, che con il richiamato comma 8 dell’art. 93, ha disposto - come si è detto - il rientro nel bilancio dello Stato di tutte le gestioni che interessano la finanza statale, per assicurarne una reale unitarietà, escludendo solo le fattispecie per le quali permangono le caratteristiche proprie dei fondi di rotazione. Il termine per il completamento delle operazioni di accertamento di tali gestioni è stato successivamente prorogato sino al 30 giugno 2004⁶. Il non facile processo di verifica ha richiesto alla Ragioneria Generale dello Stato una complessa attività di istruttoria presso tutte le amministrazioni centrali dello Stato, svolta anche sulla base della direttiva del Ragioniere Generale dello Stato del 24 aprile 2003 con la quale sono state individuate le caratteristiche sostanziali proprie dei fondi di rotazione, essendosi dimostrata insufficiente, ed in alcuni casi sostanzialmente elusiva del dettato normativo, la sola denominazione attribuita dalla norma istitutiva. Alla luce della richiamata direttiva, sono stati emanati sei decreti del

⁵ In particolare, vedasi la Relazione al Parlamento sull’esercizio finanziario 2003.

⁶ Il termine originario era il 30 giugno 2003, rinviato al 31 dicembre 2003 dall’art. 11 del DL 24 giugno 2003, n. 147, successivamente differito al termine attuale dall’art. 11 del DL 24 dicembre 2003, n. 355.

Presidente del Consiglio dei Ministri⁷, che hanno concluso la prima fase del processo di attuazione del disposto dell'art. 93, comma 8, identificando le gestioni con caratteristiche, in tutto o in parte, di fondo rotativo, autorizzate pertanto alla gestione in contabilità speciale.

Nell'esercizio in esame si è proceduto alla riconduzione in bilancio delle somme esistenti sulle contabilità speciali fuori bilancio per le quali è stata esclusa la natura di fondi rotativi.

Con circolare n. 29 del 30 giugno 2004, che reca in allegato le gestioni interessate alla riconduzione in bilancio, la Ragioneria Generale dello Stato ha disciplinato le modalità per il versamento all'entrata del bilancio delle relative disponibilità e per la loro successiva riassegnazione alle pertinenti unità revisionali di base⁸. La circolare ha individuato i capitoli di entrata (di nuova istituzione) ai quali devono affluire le disponibilità esistenti sui relativi conti⁹. Sugli stessi capitoli devono essere riversate le somme che dovessero eventualmente essere accreditate sulle contabilità speciali a titolo di rimborso o altro, fino alla definitiva chiusura delle stesse, che deve avvenire il 1° dicembre 2005. La riconduzione in bilancio interessa tutte le disponibilità delle contabilità speciali e i conti di tesoreria centrale gestiti fuori bilancio; le somme sono ritrasferite alle varie iniziative, con riassegnazione ai pertinenti capitoli di spesa e successivi impegni in conto competenza.

In sede di emissione dei DPCM richiamati è stata individuata la categoria dei fondi misti, caratterizzati da una quota-parte di intervento rotativo, autorizzata al mantenimento fuori bilancio ed una quota a fondo perduto che non prevede rientri e che deve essere gestita in bilancio. In merito a queste gestioni, la circolare prevede che le

⁷ I decreti hanno riguardato: il Ministero dell'Università e della ricerca scientifica (DPCM 4 giugno 2003); il Ministero delle politiche agricole e forestali (DPCM 4 giugno 2003); il Ministero dell'economia e delle finanze (DPCM 25 novembre 2003); il Ministero dell'ambiente (DPCM 25 novembre 2003); il Ministero delle attività produttive (DPCM 25 novembre 2003); il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (DPCM 16 gennaio 2004).

⁸ Gli articoli da 1 a 19 contengono particolari disposizioni relative ad alcune specifiche gestioni che, nella maggioranza dei casi, sono già state ricondotte in bilancio. L'art. 20 individua le gestioni escluse dalla soppressione disposta con la legge n. 559, in quanto caratterizzate da entrate provenienti prevalentemente da contribuzioni da parte di associati ovvero dalla concessione a pagamento, a carico degli utenti o degli acquirenti, di beni e servizi, che non superano annualmente, per ciascuno organo gestorio, l'importo di 51.645,00 euro.

⁹ Capitolo 3501, Ministero dell'economia e delle finanze; capitolo 3585, Ministero delle politiche agricole e forestali; capitolo 3610, Ministero delle attività produttive; capitolo 3625, Ministero dell'istruzione e della ricerca; capitolo 3655, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; capitolo 3678, Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

amministrazioni possano adottare, con proprio decreto, specifiche norme regolamentari, nel rispetto del controllo preventivo di legalità.

Si sottolinea che la nuova disciplina nulla ha innovato per quanto attiene alla rendicontazione dei fondi rotativi, che rimane regolamentata dalle leggi n. 1041 del 1971¹⁰ e n. 559 del 1993.

La Ragioneria Generale dello Stato ha comunicato che complessivamente sono affluiti al bilancio dello Stato entro il 31 dicembre 2004, per essere riassegnati ai relativi capitoli di spesa istituiti nei bilanci dei singoli ministeri interessati agli interventi, 2.829.568.139,20 euro e, a tutto il 9 maggio 2005, 315.170,04 euro. Come di seguito indicato, la quota è quasi interamente da ricondurre ai rientri delle gestioni fuori bilancio attribuite al Ministero delle attività produttive, pari a 2.829.203.870,89 euro versati sulla tesoreria di Roma.

Ministeri	Capitoli	Capo	Al 31 dicembre 2004	Al 9 maggio 2005
Ministero dell'economia e delle finanze	3501	10	0,00	0,00
Ministero delle politiche agricole e forestali	3585	17	313.687,79	313.687,78
Ministero delle attività produttive	3610	18	2.829.254.111,41	188,74
Ministero dell'istruzione, università e ricerca	3625	13	0,00	0,00
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	3655	15	340,00	1.293,52
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	3678	27	0,00	0,00
Totale			2.829.568.139,20	315.170,04

Fonte: elaborazione su dati S.I. RGS-Cdc.

Più in particolare, la situazione può essere così puntualizzata:

- Ministero delle politiche agricole e forestali – alla data del 15 aprile 2005 non risultavano ancora rientrate in bilancio le somme giacenti sulle contabilità speciali relative alle gestioni stralcio dell'ex Fondo per il risanamento del settore bieticolo saccarifero e dell'ex Fondo di rotazione per la proprietà diretta coltivatrice. Con il recente DL n. 35 del 2005, art. 10, comma 9¹¹, è stato soppresso il Fondo per il risparmio idrico ed energetico, istituito dall'art. 1 bis del DL n. 192 del 2003¹², mai operativo. Le disponibilità finanziarie devono essere versate alla entrata per essere successivamente trasferite all'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare

¹⁰ Legge 25 novembre 1971, n. 1041.

¹¹ Decreto legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito nella legge 14 maggio 2005, n. 80.

¹² Decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 102.

(ISMEA) per le finalità di cui all'art. 17, comma 5 del d.lgs. n. 102 del 2004. Allo stato non si conosce se il versamento è stato effettuato.

Sul capitolo di entrata 3585 sono affluiti due versamenti di 313.687,79 euro, ciascuno rispettivamente entro il 31 dicembre 2004 ed entro il 9 maggio 2005, destinati all'attuazione dell'intervento previsto dall'art. 8 del d.lgs. n. 226 del 2001, concernente la ricapitalizzazione annuale dei Consorzi di garanzia collettiva fidi (di cui all'art. 17 della legge n. 302 del 1989), mediante la concessione di un contributo a fondo perduto.

L'Amministrazione, per quest'ultimo scopo, ha chiesto all'IGPB l'istituzione di un nuovo capitolo di spesa – cap. 7092 – per l'esercizio 2005.

- Ministero delle attività produttive - sono state ricondotte in bilancio le gestioni che traevano le risorse dal Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica e che non presentavano le caratteristiche proprie dei fondi di rotazione come di seguito esposto.

**RICONDUZIONE AL BILANCIO DELLO STATO DELLE GESTIONI FUORI BILANCIO DEL
MINISTERO DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE**

(importi in euro)

Denominazione fondo	Stato	Norme	Gestore	N. conto contabilità speciale	Capitolo entrata	Importo versato
Fondò di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione	chiusa	L. 49/1985, (art. 17, tit. 2), L. 57 del 2001, (art. 12)	Coopercredito - BNL	1726	3610	42.037.350,86
Programma per la partecipazione SIMEST agli sportelli unici regionali per l'internazionalizzazione delle attività produttive	chiusa	d.lgs. 143 del 1998 (art. 20, c. 1, lett. e), DM n. 23276 del 2000	SIMEST	S Paolo IMI - cc banc. 10/510234	3610	4.724.093,34
Credito d'imposta per le attività di ricerca	chiusa	L. 140/1997, d.lgs. 79/1997	MEDIOCREDITO CENTRALE	1776	3610	1.329.759,97
Interventi per i settori dell'economia di rilevanza nazionale	chiusa	L. n. 46 del 1982, art. 14	MAP	1201	3610	433.123.697,54
Interventi a favore delle imprese commerciali (incentivi fiscali al commercio)	chiusa	L. 449 del 1997	MAP	1421	3610	201.963.271,22
Interventi per le piccole e medie imprese	chiusa	L. 317 del 1991, art. 43	MAP	1721	3610	79.988.330,69
Azioni positive per l'imprenditoria femminile	chiusa	L. 215 del 1992; DL 321 del 1996, conv. in L. 421 del 1996	Comitato per l'imprenditoria femminile - Regioni	1724	3610	126.134.156,39
Interventi industria siderurgica	chiusa	L. 481 del 1994; L. 181 del 1989; L. 421 del 1996	MAP	1725	3610	221.355.880,30
Interventi aree depresse. Programmazione negoziata, contratti di programma, patti territoriali, contratti d'area	chiusa	L. 488 del 1992 (art. 1, c. 2); L. 64 del 1986; DL 32 del 1995, conv. in L. 104 del 1995	MAP	1726	3610	1.108.097.195,37
Regioni per artigianato	chiusa	L. 64 del 1986 (art. 9, c. 14); DL 32 del 1995, conv. in L. 104 del 1995	MAP	1727	3610	51.368.511,97
Interventi nelle aree industriali	chiusa	L. 219 del 1981 (art. 21 e 32); DL 32 del 1995, conv. in L. 104 del 1995	MAP	1728	3610	134.991.071,51
Incentivi automatici per le piccole e medie imprese	chiusa	L. 341 del 1995; L. 266 del 1997 (art. 8 e 14)	MEDIOCREDITO CENTRALE	1729	3610	387.115.093,94
Credito d'imposta per lo sviluppo delle attività di commercio elettronico	chiusa	L. 388 del 2000 (art. 103, c. 5)	MEDIOCREDITO CENTRALE	3004	3610	37.025.698,31
TOTALE RISORSE RIENTRATE IN BILANCIO						2.829.254.111,41

Fonte: Elaborazione Cdc su dati forniti da Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero delle attività produttive.

Si sottolinea che, dai dati comunicati dal competente Ufficio centrale di bilancio, non risultano rientrate le disponibilità delle seguenti gestioni, alle quali il DPCM non ha riconosciuto carattere rotativo, tutte finalizzate all'internazionalizzazione delle imprese:

“Fondo per la realizzazione di attività da parte dell’ICE, di promozione e assistenza alle imprese, nonché per la costituzione di centri di monitoraggio e di informazione in Italia e nei Balcani...” – gestore ICE; “Fondo per la realizzazione di attività di promozione e assistenza” – gestore INFORMEST; “Fondo per la realizzazione di attività di promozione ed assistenza” – gestore FDL Servizi S.r.l.; “Fondo per la promozione e il finanziamento di progetti presentati dalle CC.II.AA.” – gestore UNIONCAMERE; “Fondo per la concessione di garanzie su finanziamenti concessi a Piccole e Medie Imprese italiane danneggiate da mancati pagamenti da parte di imprese jugoslave – gestore SIMEST. Ad eccezione del fondo amministrato dalla SIMEST S.p.A., del quale si conosce la consistenza al 28 febbraio 2004, pari a 2.691.840,00 euro, per le altre gestioni sopraindicate l’amministrazione non ha comunicato all’Ufficio centrale di bilancio la consistenza.

Si richiama l’attenzione della Ragioneria Generale dello Stato sulla necessità di opportuni approfondimenti in merito alle ragioni dei mancati versamenti e alla omessa comunicazione della consistenza delle gestioni in parola.